

II  
ENCUENTRO

# Red

DE ASENTAMIENTOS POPULARES  
ENRAP

Pandemia, crisis y oportunidades  
para el hábitat popular

17, 18 y 19 de junio de 2021  
Resistencia, Chaco, Argentina

INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA  
EAT  
EDITORIAL FAUUNNE



ORGANIZACIÓN

PATROCINIO

II ENCUENTRO  
RED DE ASENTAMIENTOS POPULARES  
ENRAP

**Pandemia, crisis y oportunidades  
para el hábitat popular**

17, 18 y 19 de junio de 2021  
Resistencia, Chaco, Argentina



I I D T H H



ORGANIZACIÓN



PATROCINIO

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE  
 II Encuentro Red de Asentamientos Populares-ENRAP : pandemia, crisis  
 y oportunidades para el hábitat popular ; compilación de Miguel Ángel Barreto ;  
 Evelyn Roxana Abildgaard. - 1a ed - Corrientes : Editorial FAU-UNNE, 2021.  
 Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
 ISBN 978-987-47567-8-7

1. Asentamientos Humanos. 2. Investigación Cualitativa. 3. Políticas Públicas. I.  
 Barreto, Miguel Ángel, comp. II. Abildgaard, Evelyn Roxana, comp.  
 CDD 320.6

## ORGANIZACIÓN

Facultad de Arquitectura  
 y Urbanismo

Instituto de Investigación  
 para el Desarrollo  
 del Territorio y  
 el Hábitat Humano

Instituto de Investigación  
 y Desarrollo en Vivienda

## COMISIÓN ORGANIZADORA

Miguel Ángel Barreto (responsable)  
 María Cristina Cravino  
 María Cecilia Marengo  
 María Andrea Benítez  
 Marta Giró  
 María Bernabela Pelli  
 Evelyn Roxana Abildgaard  
 María Laura Puntel  
 María Victoria Cazorla

## Editorial FAU UNNE

### Dirección General

Decano Facultad de Arquitectura y  
 Urbanismo Dr. Arq. Miguel Á. Barreto

### Dirección Editorial

Secretaría de Investigación  
 Dra. Arq. Venettia Romagnoli

### Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
 Universidad Nacional del Nordeste  
 (H3500COI)  
 Av. Las Heras 727  
 Resistencia - Chaco - Argentina  
 Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

### Corrección de estilo

Cecilia Valenzuela

### Diseño y diagramación

Marcelo Benítez

## COMITÉ ACADÉMICO

Laura Alcalá  
 Santiago Bachiller  
 Myriam Barone  
 Walter Brites  
 Paula Boldrini  
 Fernando Cacopardo  
 Mercedes Di Virgilio  
 Ana Falú  
 Daniela Gargantini  
 Claudia Gómez López  
 Jorge Karol  
 Mercedes Lentini  
 Fernando Murillo  
 Ana Núñez  
 Marcela Rodríguez  
 Venettia Romagnoli  
 Ramiro Segura

## PATROCINIO

Fondo para la Investigación  
 Científica y Tecnológica (FONCyT)  
 Agencia Nacional de Promoción  
 Científica y Tecnológica (ANPCyT)

La reproducción total o parcial  
 de este libro en forma textual o  
 modificada sin la mención de la  
 fuente viola derechos reservados,  
 es ilegal y constituye un delito.

Fuente de las fotos de tapa:  
<https://chaco.gov.ar/noticia/60064/contention-estatal-por-covid19-el-gobierno-desplego-operativos-casa-por-casa-en-barrios-de-fontana-y>

---

**AUTORIDADES**

**Rectora Universidad  
Nacional del Nordeste**

Delfina Veiravé

**Decano Facultad de  
Arquitectura y Urbanismo**

Miguel Ángel Barreto

**Secretaría de Investigación FAU UNNE**

Venetia Romagnoli

**Directora Instituto de Investigación  
y Desarrollo en Vivienda**

María Bernabela Pelli

**Directora Instituto de Investigación  
para el Desarrollo del Territorio  
y el Hábitat Humano**

Mirta Liliana Ramírez

# Índice

15	<b>Presentación</b>	Miguel Ángel BARRETO María Cristina CRAVINO María Cecilia MARENGO
----	---------------------	---

## Conferencias

21	Procesos de regularización urbana	Nora CLICHEVSKY
29	Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular	Edesio FERNANDES
39	Estructura de Oportunidades en México para dar cumplimiento a la política pública ante la COVID-19	Clara SALAZAR
47	Interrupciones, transformaciones y sedimentaciones de la vida urbana en pandemia	Ramiro SEGURA

## Mesa Temática 1

### Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados

61	Presentación de la coordinación	Victoria CAZORLA Virginia MONAYAR
69	Reflexiones juveniles sobre el impacto de la cuarentena en barrios populares del AMBA. Una investigación entre pares	Milena ARANCIBIA Carla FAINSTEIN
85	La continuidad pedagógica en el hábitat popular durante el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio en el Gran Resistencia, Argentina	Miguel Á. BARRETO Evelyn ABILDGAARD
105	Producción de conocimiento desde las organizaciones sociales: la experiencia de relevamiento de datos en 2020 del movimiento Barrios de Pie	Melisa CACERES Javier NÚÑEZ

## Mesa Temática 1

119	Hábitat popular y estrategias organizativas frente a la pandemia: los comités barriales de emergencia en el partido de General Pueyrredon	M. Laura CANESTRARO Micaela COMESAÑA
135	Habitar y trabajar en el hábitat popular. Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el AMGR, Chaco, Argentina	María L. PUNTEL Miguel Á. BARRETO
155	"Se tenía que decir y se dijo". Producir conocimiento de emergencia para visibilizar los barrios populares de Chaco y Corrientes	María Florencia RUS María del Rosario OLMEDO
175	La criticidad del hábitat popular en barrios periféricos del Gran La Plata ante la COVID-19: el caso de Las Palmeras	Sandra URSINO Mariana VILA Agostina GIANNONI María ESPINEL Bianca GIAGANTE Dolores ILARREGUI
197	Habitar en pandemia. Análisis de caso sobre los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil (2020)	Dana VALENTE EZCURRA

## Mesa Temática 2

### Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha

219	Presentación de la coordinación	Nadia FINCK Laura PUNTEL
229	Institucionalidad y marcos legales para el acceso a la vivienda; el caso de Honduras	Ixchel AYES
251	Políticas de acceso al suelo en el contexto actual: análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano	Cintia Ariana BARENBOIM
265	El asentamiento Nuevo Lavalle de Fontana, Chaco, Argentina. Intervención municipal e integración sociourbana	Ma. Andrea BENITEZ Victoria N. DONNER

## Mesa Temática 2

283	Políticas públicas de mejora del hábitat en barrios populares de Tafi Viejo, Tucumán. Un caso de gestión municipal	Paula BOLDRINI Matilde MALIZIA Micaela ORTEGA
303	Irregularidad: práctica institucionalizada, estudio de caso Los Arcos, San Miguel Topilejo Alcaldía Tlalpan, ciudad de México	Laura Olivia CARRILLO
327	Los barrios populares del Conurbano Bonaerense entre la crisis sociosanitaria, la emergencia urbano-habitacional y las políticas públicas	Viviana COLELLA Marcela D'LIBERIS Lucas DOMBROSKI Luciana MANILD Eduardo REESE Marian SOLÁ ALVAREZ
353	Los "esenciales" de la gestión local del hábitat: roles y estrategias implementadas por los gobiernos locales y las organizaciones sociales argentinas en pandemia	Daniela Mariana GARGANTINI
369	Producción socio-técnica del hábitat, articulaciones entre políticas públicas y actores organizados de la economía popular	Gabriela M. GONZÁLEZ Pedro SENAR Rodrigo A. SARMIENTO Nicolás GÓMEZ LIRA
381	<i>No registrado, no corresponde y sin datos.</i> Aportes para deconstruir la injusticia epistémica y coproducir una política contrahegemónica del habitar	Ana NÚÑEZ
405	Decálogo para el mejoramiento integral de barrios en tiempos de pandemia. Hoja de ruta para Latinoamérica y el Caribe	Catalina ORTIZ
421	La gestión del suelo urbano en pandemia. Acción pública y estrategias de la población en el Área Metropolitana Gran Resistencia	María B. PELLI Elizabeth PACE Mariana CAMPOS
441	Programa de acciones sobre el manejo del recurso hídrico en un sector territorial de José Clemente Paz, Región Metropolitana de Buenos Aires (2020)	Clara Victoria ZUÑIGA MENDOZA

### Mesa Temática 3

#### La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles

467	Presentación de la coordinación	Evelyn ABILDGAARD Ana Laura ELORZA
473	Prospectiva proyectual para la integración socio-urbana de barrios populares desde un enfoque ecosistémico y productivo	Graciela Mónica FALIVENE José Antonio ARTUSSI Guillermo ARREJORÍA Claudia Victoria CURRÓ Patricia PRUNER Virginia Lissette VARELA
503	Presente y porvenir de la infraestructura urbana: un abordaje antropológico en dos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires	María Belén GARIBOTTI María Florencia GIROLA
523	Los procesos participativos y la importancia en el hábitat popular	Edwin Amir LUNAGÓMEZ LECHUGA Luis Arturo VAZQUEZ HONORATO Bertha Lilia SALAZAR MARTINEZ
537	Transformaciones espaciales en los barrios de vivienda social como estrategia para mejorar las condiciones habitacionales	M. Cecilia MARENGO M. Florencia SOSA Cudia von LUCKEN Pablo AVALOS
557	Empoderamiento del sujeto colectivo en su derecho humano al hábitat adecuado	Laura MARTÍNEZ Nancy FERNÁNDEZ
581	El derecho a un hábitat popular que favorezca la salud de los habitantes ante una pospandemia	Luis PEDRAZA GÓMEZ Bertha SALAZAR MARTÍNEZ Luis VÁZQUEZ HONORATO
601	O "community land trust" como instrumento de resiliencia urbana: posibilidades a partir da expectativa de sua implementação	Tarcyla F. RIBEIRO
613	Otros (im) prescindibles como soportes de representaciones, prácticas y políticas públicas para la construcción de territorialidades con enfoque de derechos	Elsa M. RODRÍGUEZ Mónica L. EULA Alejandro MANIACI

## Mesa Temática 3

631	Identificación de dimensiones para el análisis de escenarios poscovid en las ciudades y territorios	Guiomar SAKAMOTO
643	Recuperar el pasado para pensar el futuro: urbanización de las favelas en São Paulo y los desafíos pospandemia	Camila SARAIVA Dânia BRAJATO Felipe MOREIRA Rosana DENALDI

### Mesa Temática 4

#### Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización

667	Presentación de la coordinación	María Emilia FERNÁNDEZ Denise MATTIOLI
675	"Sin papeles, pero es mío". El mercado informal de suelo en Resistencia	M. Victoria CAZORLA
691	Política urbana y política represiva: criminalización de tomas de tierras en la ciudad de Cipolletti (2003-2015)	Mariana GIARETTO
709	Incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de conjuntos de vivienda de interés social (periferia de Pasto-Colombia)	Silvio L. MESIAS Camilo J. MONTENEGRO Camilo R. MUÑOZ Dajhan A. CÓRDOBA Darío F. RAMÍREZ
729	Auto-organización y redes territoriales en la constitución del barrio 27 de Octubre: toma, judicialización y conformación del entramado socio-institucional	Viviana Elizabeth MORENO
747	Periferias urbanas y producción de ciudad en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires	Beatriz PEDRO Mauricio CONTRERAS Ricardo APAOLAZA Juan Pablo VENTURINI Francesca FERLICCA María Eugenia DURANTE

### Mesa Temática 5

#### Historia y memoria sobre asentamientos populares

767	Presentación de la coordinación	María Fernanda PALOMINO Carolina PERALTA
771	Vivienda de desecho en el periurbano de Morelia, Michoacán, México: entre la precariedad y la adaptación urbana	Rayito FLORES Ma. del Carmen LOPEZ
785	La informalidad en el proceso de desarrollo urbano en contexto de industrias extractivas. El caso de la ciudad de Caleta Olivia, Santa Cruz	Noemi GONZÁLEZ
805	Tres décadas de urbanización de favelas: el caso de la favela Tamarutaca, Santo André, Brasil	Matheus GRACIOSI PINTO Rosana DENALDI
827	Marcas da história social na consolidação da periferia	Yvonne MAUTNER Maria de Lourdes ZUQUIM Ana Cristina MORAIS
851	La trayectoria histórica de los barrios populares del oeste de la ciudad de Mendoza	Virginia MIRANDA GASSULL María Florencia GINESTAR Josefina PERALES Macarena FINOCCHIARO Colaboradora: Ana Valeria RUIZ
873	Un lugar donde vivir. Vida, muerte y deificación de un migrante fundador de un barrio informal	Viviana Elizabeth MORENO
891	Chozas, pasado y presente: una vivienda para los voceadores del distrito federal	Ulises ORTEGA

## Mesa Temática 6

### Asentamientos populares, medio ambiente, tecnologías

907	Presentación de la coordinación	Miriam LIBORIO Florencia RUS
911	Recicladores urbanos: análisis de factibilidad técnico-económica en un emprendimiento social	Jeremías ISPIZÚA Isaac MELIÁN Soraya G. BLANCO
933	Asentamientos populares, contaminación ambiental y riesgos sanitarios. Un estudio de casos en Posadas.	Walter BRITES
949	Equipamiento comunitario y urbanización popular en un marco de tecnologías sociales. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Buenos Aires, 2013-2019	Gabriel CACOPARDO Patricio G. FREIRE
977	Potencialidad de mejora de los barrios populares del Gran La Plata. Accesibilidad a servicios básicos y condición de la envolvente edilicia	Jesica ESPARZA Graciela VIEGAS Laura REYNOSO Gustavo SAN JUAN
1001	Fabricación de losetas de hormigón en barrios populares: análisis de procesos productivos en un marco de tecnologías sociales	Daniela R. SYNEK Jeremías ISPIZÚA Isaac MELIÁN

## Mesa Temática 7

### Asentamientos populares y género

1021	Presentación de la coordinación	Noel DEPETTRIS Gabriela RETA
1025	Viviendas transitorias colectivas para la mejora del hábitat urbano. Propuesta para la transformación territorial con perspectiva de géneros	Maria Fernanda ALVAREZ DO BOMFIM Maria Emilia ARISTEI Samanta CUESTA Daiana FERRUFINO Malena INFRAN Maria Luz MANGO Maia MOSKOLUK Julieta Laura SUTTER

## Mesa Temática 7

1049	<b>El rol de las mujeres en la producción del territorio. El caso de Villa Muñecas en el Gran San Miguel de Tucumán</b>	Luis María ALVAREZ Corina María CATTANEO
1069	<b>Habitar en villas y asentamientos: las mujeres en contexto de pandemia COVID-19</b>	María Florencia RODRIGUEZ María Soledad ARQUEROS MEJICA

## Mesa Temática 8

**Imaginaris urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares**

1083	Presentación de la coordinación	María del Rosario OLMEDO Joaquín BENITEZ
1089	Tomas de tierras y disputas socioespaciales por los criterios de nominación en Comodoro Rivadavia	Santiago BACHILLER María Laura CARRASCO Magali CHANAMPA Natalia USACH
1109	"Intrusos, vagos, peligrosos..." Representaciones sobre los asentamientos populares en pandemia	Ma. Andrea BENITEZ
1125	Comunicación/cultura de la conexión en contexto de pandemia. Construcción ideológica de cuestiones sociales urbanas en sociedades fragmentadas	María Eugenia BOITO
1141	Sentidos en disputa en torno al barrio Costanera Norte	Debora DECIMA
1159	Abordajes de las villas en la ciudad de Córdoba, en el contexto de la última dictadura cívico-militar	Ana Laura ELORZA Virginia MONAYAR
1177	De "la villa el Pocito" a "Pocito Social Life". Extractivismo urbano en los escenarios del mercado inmobiliario de Córdoba	Carolina PERALTA Miriam LIBORIO

### Mesa Temática 9

#### Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana

1197	Presentación de la coordinación	Belén GARIBOTTI Sebastián GALVALIZ
1201	Estrategia de gestión para el acceso al agua: aportes al problema de la urbanización popular a partir de experiencia en Barrio Caribe, Mar del Plata, Argentina	Fernando CACOPARDO María Inés CUSÁN Macarena BLANCO PEPI Antonela MITIDIERI Rosario MUMARE
1223	Hacia un mapa de resistencias por el hábitat: acción colectiva y mejoramiento del hábitat popular platense	Andrea DI CROCE GARAY
1241	La experiencia del Consultorio de Hábitat Barrial de AVE. Trabajo territorial en contexto de pandemia	Natalia FERNÁNDEZ Julián GONZÁLEZ LARIA Vanina GREPPI Verónica GREPPI Carolina NIEVAS Alberto FLOREANO Florencia PASQUALE Lucio SCARDINO Federico STRZELECKI Brenda VALLEJOS

### Relatorías de exposiciones

1257	Exposición de Fernanda Miño Secretaría de Integración Sociourbana del Ministerio de Desarrollo Social	María Cristina CRAVINO
1263	Exposición de Luciano Scatolini Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat del gobierno nacional	M. Cecilia MARENGO Miguel Á. BARRETO
1269	Presentación de lineamientos para la urbanización de barrios populares. Comisión de Barrios Populares de Habitar Argentina	Rosario FASSINA María Cristina CRAVINO María Bernabela PELLI

### Conversatorios

- |      |  |   |
|------|--|---|
| 1285 | Investigaciones sobre y hábitat social                 | Coordinadora<br>María Mercedes DI VIRGILIO  |
|      |  | Panelistas<br>Clara SALAZAR<br>Ramiro SEGURA<br>Miguel Á. BARRETO<br>Andrea MASTRANGELO<br>María MANEIRO  |
| 1291 | Teoría y praxis de la integración de barrios populares | Coordinador<br>Fernando CACOPARDO   |
|      |  | Panelistas<br>Rodolfo ROTONDARO<br>Sandra GALLO<br>Paula BOLDRINI<br>Daniela GARGANTINI<br>María Bernabela PELLI<br>María Andrea BENITEZ<br>Mario PERALTA |

### Relatoría

- |      |   |  |
|------|---|--|
| 1297 | Encuentro de Organizaciones del Hábitat Popular | Coordinadoras<br>María Bernabela PELLI<br>María Andrea BENITEZ   |
|      |   | Invitados participantes<br>Ariel ORTIZ de La Garganta Poderosa (Barrio San José Obrero, Resistencia, Chaco)<br>Nora FLORES de Federación Tierra y Vivienda (FTV Villa 31, CABA)<br>Carolina GONZÁLEZ de Federación Tierra y Vivienda (FTV Corrientes)<br>Analía MOLODEZKY de MTL y Nuestra América (Barrio Mate Cosido, Resistencia, Chaco)<br>Juan VITTA de Frente Territorial CTA (Bs As)<br>Quintín GÓMEZ de Frente Territorial CTA (Zona Norte Resistencia, Chaco)<br>Rodrigo HERNÁNDEZ de Barrios de Pie (Mar del Plata, Bs As)<br>Walter OBES de Barrios de Pie (Zona sur, Resistencia, Chaco) |



# Presentación

---

**Miguel Ángel BARRETO**

**María Cristina CRAVINO**

**María Cecilia MARENGO**

La RED DE ASENTAMIENTOS POPULARES es una red argentina de investigadores que estudian la informalidad urbana desde diversas perspectivas disciplinarias, con el objetivo de profundizar el conocimiento de la problemática y realizar propuestas que incidan en las políticas públicas y las intervenciones del hábitat social.

La red tuvo origen en el año 2015, cuando María Cristina Cravino propuso reunir en un libro la producción de diferentes investigadores y grupos de investigación que trabajan sobre la problemática de los asentamientos populares de la Argentina. Libro que, tras una ardua tarea de coordinación, salió publicado finalmente en 2018 con el título *La ciudad (re)negada: aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas*, publicado por Ediciones UNGS y que representó el primer jalón de aportes de la red al brindar una primera mirada federal sobre la problemática en el país.

Al año siguiente, pudo concretarse el primer Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, realizado en la ciudad de Córdoba, Argentina, denominado Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat, realizado el 23 y 24 de mayo de 2019 en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad de Córdoba, organizado por el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB), bajo la coordinación general de M. Cecilia Marengo y de su grupo de trabajo. La producción de ese primer encuentro, reunida en el libro de Actas del evento, publicado en el repositorio digital de la Universidad Nacional del Córdoba, puede considerarse el segundo jalón de aportes de la red.

En ese encuentro se decidió dar continuidad a los Encuentros de la Red y realizarlos cada dos años en diferentes sedes. Allí se propuso y decidió que el segundo encuentro de la red fuera organizado en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, bajo la coordinación general de Miguel Ángel Barreto y de su grupo de trabajo. El evento fue programado para ser realizado de forma presencial en el año 2020, pero la irrupción de la pandemia por la **COVID-19** en el comienzo de ese año hizo que fuera prorrogado y finalmente realizado en modalidad virtual en el año 2021, tomándose precisamente la pandemia como motivo de convocatoria del encuentro.

La pandemia de la **COVID-19** visibilizó con crudeza las crisis sociales y ambientales en el mundo entero y empeoró las desigualdades estructurales. El desempleo, la vulnerabilidad, la pobreza, los brotes racistas y autoritarios, los daños al medio ambiente se instalaron con renovadas fuerzas. En América Latina se sumaron los problemas del hábitat popular y de los endeble sistemas de salud. La pandemia volvió a recordar que el hacinamiento, la falta de infraestructuras y servicios básicos, las condiciones de habitabilidad inadecuada, las movilidades deficientes y las desigualdades de todo tipo son caldos de cultivo para la propagación de enfermedades como las que provocó el virus SARS-CoV-2.

En Argentina, la pandemia vino a agravar aún más el declive de los años anteriores y a recrudecer los problemas del hábitat popular. A pesar de las medidas del nuevo gobierno y de una ambiciosa política habitacional y social, las problemáticas de los asentamientos populares y las ocupaciones organizadas de tierra se profundizaron durante 2020. #Quedate en casa se volvió una odisea para quienes habitan barrios populares, no solo por no disponer de condiciones adecuadas para hacerlo, sino también para llevar adelante una vida de hogar, realizar tareas como las educativas o cubrir las necesidades de subsistencia.

Sin embargo, fue muy saludable la reacción del sistema científico y de las organizaciones de la sociedad civil, que en muy poco tiempo abrieron un amplio debate y numerosas líneas de indagación y de avances en el conocimiento, así como de acciones para comprender mejor el problema y abordarlo con nuevas herramientas. También para encontrar soluciones para algunos desafíos tecnológicos u organizativos. Igualmente, en los debates mundiales aflora por momentos que la pandemia abre nuevas oportunidades para implementar cambios profundos en materia ambiental social y económica.

¿De qué maneras la pandemia impactó en las condiciones de vida en los asentamientos populares y en los sectores de más bajos recursos de la sociedad? ¿De qué formas se tendría que actuar en el futuro desde los gobiernos y las sociedades para restituir derechos, a la vivienda, a la ciudad, al territorio, a la movilidad y los derechos humanos en conjunto para toda la ciudadanía? ¿Representa esta crisis una oportunidad para repensar y abordar de manera estructural el problema del hábitat popular?

En los debates hacia el futuro se habla de la ciudad como espacio de vida y lugar donde se garanticen los derechos de todas las personas, de repensar el modelo de vida y de habitar, de mejorar el acceso a la salud y a servicios básicos, de encauzar el crecimiento desmedido de las ciudades, de la importancia de las áreas verdes para la

salud física y mental, de las organizaciones espaciales basadas en la proximidad, de las movilidades sostenibles, del cuidado de niños y adultos mayores, de las ciudades para todos los géneros y edades, pero aún falta pensar el futuro del hábitat popular. Cuestiones como estas: ¿cómo atraviesan el debate de los asentamientos populares y las ocupaciones de tierra? Nuestras ciudades y territorios se caracterizan por la segregación socio-espacial, la distribución inequitativa de los servicios públicos, la fragmentación espacial y las barreras físicas y sociales; ¿es posible cambiar estas direcciones o al menos atenuar los efectos diferenciales que producen en el hábitat de los sectores más vulnerables?

El derecho a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles requiere profundizar la comprensión de lo que está sucediendo y de lo que podría venir después de la pandemia. Es momento no solo de atender la urgencia, sino de avanzar hacia cambios profundos. Es el momento de imaginar hábitats populares, ciudades y territorios con mayor justicia socioespacial y cultural, e incidir en los cambios estructurales necesarios.

El II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, en su búsqueda de afianzar la red de investigadores que estudian la informalidad urbana desde diversas perspectivas disciplinarias, para superar las miradas parciales y locales y propiciar la comprensión del fenómeno desde toda su complejidad, planteó el desafío de continuar el debate de aportes teóricos, metodológicos y de imaginar el futuro con propuestas, sobre las políticas públicas y acciones de hábitat social, en este nuevo contexto generado por la pandemia de la **COVID-19**.

Este libro reúne todas las actividades que se realizaron en el marco de este II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular, realizado entre el 17 y 19 de junio de 2021, organizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE), a través del Instituto de Investigación para el Desarrollo del Hábitat Humano (CONICET-UNNE) y el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVI-FAU-UNNE).

A lo largo de tres días se desarrollaron diferentes actividades: se escucharon conferencias magistrales, como las de Nora Clichevsky, Edesio Fernández, Clara Salazar y Ramiro Segura; se realizaron exposiciones de funcionarias y funcionarios públicos y organizaciones sociales, como la de Fernanda Miño, quien expuso las políticas de integración sociourbana, la de Luciano Scatolini, que presentó las políticas de suelo y la de la Comisión de Barrios Populares de Habitar Argentina, que presentó un reciente documento sobre integración urbana de barrios populares. Se realizaron

dos conversatorios: uno de investigaciones sobre **COVID-19** y hábitat social y otro sobre teoría y praxis de la integración de barrios populares; se realizó un encuentro de organizaciones sociales del hábitat. Finalmente, la actividad principal fue la presentación de ponencias por parte de investigadores, docentes y referentes. Estas fueron organizadas en nueve mesas temáticas. La Mesa 1: Impacto de la pandemia de la **COVID-19** en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados. La Mesa 2: Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha. La Mesa 3: La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles. La Mesa 4: Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización. La Mesa 5: Historia y memoria sobre asentamientos populares. La Mesa 6: Asentamientos populares, medio ambiente, tecnologías. La Mesa 7: Asentamientos populares y género. La Mesa 8: Imaginarios urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares y la Mesa 9: Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana. El encuentro contó con la presencia de participantes de distintos países latinoamericanos, que impulsan la red hacia una progresiva internacionalización que ampliará sus futuros horizontes de trabajo.

Este libro del II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular contiene este cúmulo de actividades y representa el tercer jalón de aportes de la red. Los invitamos a leerlo y esperamos que sus aportes resulten enriquecedores.

II ENCUENTRO  
DE LA RED DE  
ASENTAMIENTOS  
POPULARES

## Conferencias

---

**Nora CLICHEVSKY**

---

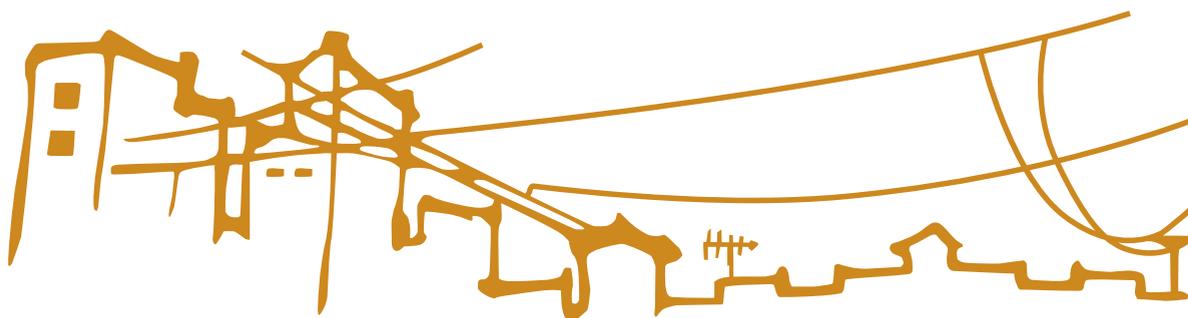
**Edesio FERNÁNDEZ**

---

**Clara SALAZAR**

---

**Ramiro SEGURA**





# Procesos de regularización urbana

**Nora CLICHEVSKY**

---

Arquitecta, magíster en Planeamiento Urbano y Regional; fue investigadora del CONICET y del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y colaboradora del Lincoln Institute of Land Policy.

Muchísimas gracias por la invitación al seminario, realmente me parece buenísima la organización y todos los participantes que han dado sus aportes.

En principio, la coordinación me había pedido que presente algunas cuestiones sobre los temas que estoy trabajando últimamente, que son los procesos de regularización urbana. Si bien durante muchísimos años trabajé sobre el funcionamiento del mercado de tierras, en estos últimos diez o doce años, me interesaba mucho trabajar en la evaluación de los procesos de regularización urbana. Y eso es lo que hoy voy a comentar.

Comienzo a partir de que existe ilegalidad, informalidad, del suelo urbano, y que hay posibles soluciones. Pero se necesitan políticas en **dos aspectos**: en la **organización o regularización de ilegalidad**, que ya ha llegado a números trágicos en Argentina, en especial en las grandes ciudades, y hay una **prevención de la ilegalidad**, que esto es una cuestión que me interesa mucho. Hay todo un grupo de gente que está trabajando sobre las posibilidades de prevención de esta ilegalidad. Y si bien esta vez es muy peleada la cuestión —una de las últimas creo que fue una cuestión de los terrenos que iban a expropiar en Avellaneda—, la población, algunas ONG y algunos sectores del Gobierno están muy en contra de la expropiación, porque es intervenir sobre la propiedad privada, pero creo que es una de las cuestiones más importantes de poder discutir en estas políticas sobre la prevención de ilegalidad.

El suelo urbano no fue objeto de políticas de Estado en la mayoría de nuestros países latinoamericanos, o lo fue muy parcialmente, y generalmente es una política "ex post": regularizar la ilegalidad e informalidad después de que ella haya sucedido, y no pensar cómo se puede mejorar la situación de irregularidad a partir de políticas de Estado que trabajen "ex ante", es decir, antes de que la ilegalidad y la informalidad se manifiesten. Hay muy escasas y muy limitadas políticas de prevención. Después seguramente Edesio Fernandes va a hablar sobre este tema.

Las políticas de regularización para mí tienen dos etapas fundamentales. Una, en los inicios, desde los años 60 del siglo XX. Uno de los países que inicialmente elaboraron e implementaron políticas de regularización fue Perú, donde más del 50 % de la población vivía en informalidad, y realmente la cuestión de la formalización era algo muy importante. Se produjeron una serie de instrumentos legales que se aplicaron muy poco. Y la segunda etapa, que se llama de desarrollo, que es desde los años 90 del siglo XX, en donde realmente se dejaron de lado las políticas de los años 60 porque no tuvieron ninguna repercusión, porque no se pudieron implementar o era muy difícil su implementación, sobre todo si había que expropiar tierras; entonces toman otra dimensión las políticas de regularización. Tienen otros objetivos, otros antecedentes, a los cuales me voy a referir muy rápido porque no tenemos el tiempo muy acotado.

Estas políticas de regularización a partir de los años 90 del siglo pasado se empiezan a implementar en la mayoría de países latinoamericanos, a partir de créditos otorgados por las entidades financieras internacionales, básicamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Y también fue muy importante el papel jugado por los gobiernos democráticos, sobre todo municipales, especialmente en países como Brasil, donde desde los años 80 vienen legalizando, tienen algunos municipios en ciertos estados, como San Pablo, con algunas —no muy atractivas— respuestas, pero por lo menos bastante más interesantes que solamente trabajando con el papel de los organismos internacionales de financiamiento. Y —cuestión también muy importante para estos programas de regularización— están tomadas o están elaboradas a partir de los supuestos que hace el economista peruano Hernando de Soto, que él trabaja desde el suelo informal, que tiene que pasar al suelo como capital. Es decir que la regularización de la tierra significaría incorporar esa tierra regularizada como capital urbano, y donde pueden entonces implementarse políticas más integrales de lo que se estaba haciendo hasta ese momento. Aunque tiene una serie de críticas bastante importantes que después las vamos a ver rápidamente.

Las políticas de regularización tienen una serie de objetivos explícitos e implícitos, entre los cuales se encuentran: la inclusión social, la disminución de la pobreza, la seguridad de la tenencia, las mejoras urbano-ambientales, los beneficiarios con objeto de crédito, como contribuyentes y clientes de los servicios públicos. La regularización está muy organizada, muy articulada con la cuestión de la estatización de los servicios públicos, en parte, y en parte —al revés, digamos— de la privatización de los servicios. La población tiene que pagar, ya no es un “contribuyente” del Estado, a nivel municipal, provincial o nacional, según el tipo de servicio y la organización administrativa de cada país, ahora es un “cliente”. En general, los contribuyentes tenían subsidios para pagar infraestructura, pero ahora son clientes de servicios públicos, cuyos costos son bastante más altos; por eso es que mucha gente se queda

afuera de esta posibilidad de tener servicios. Hay muchos barrios donde se ha hecho una red de agua o de cloaca, pero no pueden los frentistas utilizar esa red, asociarse a la red de agua o de cloacas por el costo que esto significa, porque ya son tratados como clientes de los servicios públicos.

Otra cuestión interesante es que estas políticas tratan la perspectiva de género como uno de los objetivos de los nuevos programas. Ustedes saben que, hasta la década del 60, las políticas de regularización tenían por finalidad darle la escritura pública en general a una familia constituida por un matrimonio o una pareja y sus hijos, y la titularidad se la daban al hombre. Con estas nuevas políticas que implementan tanto el Banco Mundial como el BID a partir de los años 90 del siglo pasado trataron de hacer de la perspectiva de género una de sus banderas, y realmente muchas de las escrituras que se hicieron durante estos últimos veinte o treinta años están vinculadas con darle la escritura a la mujer o participar a la mujer y el hombre, porque hay toda una cuestión familiar, muy machista, de que el hombre tenía la escritura, y cuando se quería deshacer de su familia sacaba a la mujer y a los hijos de la casa. Por lo cual la madre y sus hijos se quedaban sin casa, teniendo que buscar un alojamiento, en muchas oportunidades, en una habitación alquilada en una villa miseria. Para mejorar esta situación ahora se trabaja con una perspectiva de darle la titularidad tanto al hombre como a la mujer, o directamente solo a la mujer.

Otro objetivo explícito —hay muchos objetivos más— es lograr la inclusión social. Los programas financiados por el Banco Mundial y el BID incorporan este objetivo, pues para estas instituciones es muy importante definir programas que incluyan socialmente a estos barrios. Acá hay toda una discusión, particularmente para que se incluyan estos barrios no solamente para ponerles agua, cloacas y mejorar la vivienda, sino que hay que hacer un proceso social muy fuerte, y que realmente muchas veces no se hace. Se quedan con el título de propiedad, pero en un barrio totalmente estigmatizado, y que sigue siendo la exvilla; no se pueden incorporar, realmente, a la población urbana del entorno, y esto está bastante discutido en este momento: cómo hacer realidad la inclusión social.

Hay tres tipos de programas fundamentales. Uno es de legalización dominial, que hay desde programas masivos nacionales a microprogramas locales. Un programa que fue muy replicado en muchos países fue el programa de legalización dominial desarrollado en Perú, donde el Banco Mundial financió con unos 45.000.000 de dólares darles las escrituras a los ocupantes ilegales de tierra, que no eran escrituras completas; no estaban inscriptas en el catastro nacional, si no que había un catastro paralelo, con menos exigencias y también más débil en cuanto a lo que significaba para la población. Empezó este programa en el año 95 del siglo pasado, justo cuando Fujimori quiso volver a ganar las elecciones, y por eso hizo este macro programa.

Después se fue mejorando; antes también había problemas medioambientales; por ejemplo, se legalizaban tierras que estaban cerca de un basural, cerca de arroyos, con muy deficiente calidad ambiental. Pero actualmente el programa está trabajando junto con Defensa Civil y otros programas que tiene el gobierno, con lo cual estos problemas ambientales ya prácticamente han sido resueltos.

Un segundo tipo de programa es de regularización urbana. Yo la llamaría más "mejoramiento de barrios" o "mejoramiento urbano", porque para regularizar urbanamente un barrio que estaba ocupado ilegalmente, es muy difícil hablar de regularización según los códigos de planeamiento y de construcción, en cada uno de los municipios donde se implementaban estos programas de regularización. Porque, qué pasaba, por ejemplo, en Argentina: hay programas, en la provincia de Buenos Aires, que definían que solamente se podían regularizar terrenos de 300 metros cuadrados; después esto se flexibilizó a 200 metros cuadrados, pero lo más interesante de estos programas es la cuestión de articular la legalización dominial con el mejoramiento de barrios, con el mejoramiento urbano, que se hace por ahora bastante poco. Hay algunos ejemplos en Brasil, donde solamente se ha mejorado el barrio, pero siguen siendo ilegales desde el punto de vista dominial. Esto es bastante problemático. Por un lado, está la cuestión dominial; por otro lado, está la cuestión del mejoramiento físico de los barrios. Y después hay unos pocos programas integrales, que son tanto dominiales como de mejoramiento urbano, ambiental y social. Y con el fortalecimiento de la urbanización social, han logrado la generación de empleo; hay algunos ejemplos en Brasil y Colombia, pero son mínimos en relación con los programas de legalización o de mejoramiento de barrios.

La cuestión de la formalización legal de estos barrios es posible por el bajo costo relativo que posee la legalización dominial. Por ejemplo, en el caso de Perú, el costo de legalización de una parcela era de 50 dólares, que la población pagaba a través de los servicios públicos, en especial de agua y cloaca (el programa que legalizó más de dos millones de terrenos tuvo un costo total de 63 millones de dólares); en México el costo era algo mayor, pero la población podía pagar dicho monto. Para el mejoramiento urbano integral el costo unitario para mejorar llegaba de 4000 o 5000 dólares (sin incluir los programas de empleo en ellos). Estos costos son imposibles de pagar por la población-objetivo de estos programas, por lo cual son integralmente subsidiados o con pagos, por parte de la población-objetivo, de un porcentaje muy bajo del costo total de la inversión en el mejoramiento barrial. Esto es bastante importante: los organismos internacionales de crédito se habían dividido los tipos de programas que financiaban: el Banco Mundial legalizaba dominialmente y el Banco Interamericano de Desarrollo desarrollaba programas de mejoramiento urbano, en muchos casos, sin legalización dominial, la cual quedaba como responsabilidad de los gobiernos nacionales,

provinciales o municipales, según la definición de cada programa. Actualmente estos dos bancos están trabajando, en muchos casos, conjuntamente. Por ejemplo, acá en Argentina hay un programa "Hábitat" en el Ministerio de Hábitat y Vivienda, y los organismos Banco Mundial y BID están trabajando coordinadamente, cosa que es mucho mejor, porque antes realmente cada uno definía cómo hacer las cosas, y a veces había bastantes complicaciones entre qué se legalizaba dominialmente y qué es lo que se mejoraba.

El financiamiento de los programas de mejoramiento barrial es mucho más alto. Por ejemplo, en el mejoramiento urbano integral en Argentina, el BID prestó, en una primera etapa, 330 millones de dólares en el año 1997, cuando comienza el programa, el PROMEBA, el Programa de Mejoramiento de Barrios. Ahora están ya por el cuarto crédito del BID, y realizaron el cuarto o quinto desembolso de unos programas *clip*, que se llaman, que son de mucho dinero, pero que se va ajustando el dinero que le van dando al gobierno según la cantidad de proyectos terminados. Antes hubo bastantes problemas, pues los organismos de financiamiento otorgaban la cantidad total de dinero y cómo lo gastaban los ejecutores de los programas, cómo se desembolsaba ese dinero; en vez de poder terminar el programa en dos años, a veces tardaban cuatro o cinco años (el caso del PROMEBA es especial, pues ha tardado unos quince años para finalizarlo). Ahora, entonces, es una cuestión más dinámica, por la coordinación de los organismos de crédito y los gobiernos nacionales. El costo unitario de cada proyecto que integran los programas puede ser entre 400 dólares y 6500 dólares; 400 dólares si solamente ponen, por ejemplo, la cañería de agua, y 6500 dólares si hacen una vivienda mínima, que la población después va pagando con un crédito blando, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los programas deberían solucionar todas las formas de ilegalidad. Yo creo que habrán visto ya o verán con Edesio Fernandes la cantidad de formas de ilegalidad, de ocupación de la tierra, pero estos programas solo solucionan ciertas formas. Por ejemplo, legalizan ocupaciones solo sobre tierras públicas, y muy escasamente sobre tierras privadas. Y en la mayoría de los casos, las mejoras urbano-ambientales solamente se hacen en áreas legalizadas dominialmente. Realmente trajo varios problemas esta cuestión, de que la población tenía un crédito para mejorar la vivienda, pero no tenía ninguna posibilidad de regularizarla dominialmente; entonces ahí había realmente problemas, y los propietarios de esas tierras querían desalojar a la gente porque no tenían título de propiedad y, entonces perdían la vivienda también. En los programas elaborados e implementados en los últimos años, los programas de mejoramiento barrial tienen un componente de legalización dominial, para minimizar los problemas de los programas implementados, básicamente, en las décadas del 80 y 90 del siglo pasado.

En estos pocos minutos que me quedan para finalizar mi exposición, quería hacer una evaluación de los programas de regularización. Una cuestión es la seguridad de la tenencia. Una vez con la escritura pública sí hay seguridad, pero con tenencias intermedias, como fueron las primeras regularizaciones dominiales que se hicieron en Perú, o acá mismo en Argentina, eran con tenencias intermedias, y así había un catastro paralelo al catastro formal, nacional, y entonces era muy vulnerable porque dependía de las coyunturas políticas si seguían con la regularización o no. A lo mejor venía otro gobierno que decía "no, no vamos a legalizar estas tierras, vamos a volver para atrás", y la gente se quedaba "colgada". Entonces, esto se trató; en Perú se modificó, acá también, ya casi tenencias intermedias no existen, quizás en algún país centroamericano, donde en muchos de esos países se tenían tenencias intermedias, en El Salvador, en Honduras, pero en estos últimos años decididamente han quedado relegados.

Con respecto a las mejoras en las viviendas legalizadas, se hacen parcialmente, y lo que es un problema en algunos países es que se mejoran las viviendas sin la legalización. Esto fue muy difundido en un país como Venezuela, que hasta el año 2002 no tenía ninguna legislación de legalización de los barrios piratas o las callampas. Hasta ese año daban dinero para mejorar la vivienda, pero el gobierno o los propietarios privados retenían su propiedad. Realmente después de 2002 es que se comienza a implementar una ley que expresa que tienen que ir juntas la mejora urbano-ambiental y la legalización dominial. Empieza a movilizarse, en el buen sentido. Después dejó de ser implementada dicha ley, cuando murió Chávez, porque Maduro no siguió con esta política o lo hizo muy mínimamente. Esa ley estaba bastante interesante, sobre todo porque daba poder a los barrios, a los líderes barriales, que eran los que tenían que definir el tipo de mejora que se quería hacer, urbano-ambiental. Y cuáles eran las prioridades, según la población. Se organizaron los Comités de Tierras, y a pesar de las críticas que yo tengo con los gobiernos venezolanos, en esta cuestión de legalización y mejoramiento barrial eran interesantes.

Un objetivo de muchos de los programas de legalización del suelo era que la población legalizada tenía un incentivo para créditos bancarios, pero hay varios estudios en Perú que definen que muy poca población pudo acceder a créditos bancarios. La población pobre sigue teniendo créditos a través de familiares o de vecinos que actúan como agentes crediticios, con menos requerimientos que los créditos del Estado o bancarios. Después hay otra cuestión importante, que son los requisitos para entrar en estos programas. En muchos casos piden, por ejemplo, un recibo de sueldo, y la mayoría de esta población trabaja en negro, trabaja informalmente. Entonces hay una cantidad importante de población que no puede entrar en esos programas. Esa es una de las cuestiones importantes.

Por otra parte, las parcelas de tierra más el pago de impuestos y tasas por servicios han propiciado la venta de la propiedad legalizada, y la población que vende ocupa ilegalmente otra parcela, más alejada de los centros de empleo. Esto nosotros lo vimos en Jujuy, por ejemplo, en un barrio que estaba a tres cuadras del centro cívico, y cuando lo legalizaron, podían vender muy caro esas viviendas, con algo de infraestructura que les habían puesto. La gente vendía y se iba a vivir a 20 kilómetros del centro.

Y después hay otra cuestión, que me gustaría discutir con ustedes. Se genera una cultura de acceso al suelo ilegal, como dice Martín Smolka, se genera "el círculo de la informalidad", ya que "como el Estado va a legalizar, ocupemos". Acá en Argentina está muy utilizado por los punteros políticos, por las relaciones clientelares, y en estos últimos años dos años, 2020-2021, debido al empobrecimiento de la población, hay una cantidad muy grande de ocupaciones ilegales en amplios terrenos del Gran Buenos Aires. Son ocupaciones de gente que no puede estar viviendo en otro lugar. Entonces habría que trabajar bastante en esta cuestión de qué políticas podemos desarrollar para que la gente tenga acceso al suelo, con diferentes tipos de políticas que se pueden implementar.

Yo había planteado acá algunas recomendaciones para mejorar los programas. Cómo definir los precios del suelo, el costo de titulación en función de las posibilidades de pago reales de la población, otorgar excepciones, "años de gracia" para el pago de impuesto inmobiliario, y definir tasas de servicios sociales, estudiar alternativas tecnológicas para disminuir costos de infraestructuras. Acá, por ejemplo, un programa hace ya veinte años, en Unicef, donde se estudió un programa para red de agua, con costos bastante más bajos de los que se utilizan actualmente. Por supuesto que Unicef tuvo que desarmar el área de infraestructura porque no tuvo apoyo estatal, pero bueno, creo que fue por lo menos una cuestión que quedó blanqueada. Los programas deben estar articulados con la prevención de la ilegalidad y la generación de empleo y mejora en la redistribución del ingreso, porque de lo contrario pueden redundar negativamente en la población pobre urbana objeto de estos programas. ■■



# Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular

---

**Edesio FERNANDES**

---

Abogado y urbanista. Profesor de la Unidad de Planificación para el Desarrollo del University College de Londres y del Lincoln Institute of Land Policy.

Yo preparé una reflexión sobre relación entre pandemia y crisis, sobre todo oportunidades resultantes de la pandemia para el hábitat popular, de una manera quizás un poco más comparativa, una mirada un poco más internacional.

Creo que la oportunidad más importante que la pandemia ha ofrecido para la discusión sobre el hábitat popular es la importancia de una nueva gobernanza de la tierra urbana. El tema de la tierra urbana, en términos jurídicos, la discusión sobre el orden de la propiedad inmobiliaria es siempre desafiante y poco discutido en los debates sobre la pandemia que yo he acompañado, pero creo que ofrece un marco para encuadrar la discusión sobre la pandemia, que es un proceso histórico, sin paralelos, complejo, único, multidimensional, todavía en andamio y todavía poco conocido. Entonces organicé algunos comentarios libres con base en mi experiencia personal de la cuarentena, en Londres, donde vivo, y también la observación de casos europeos, de casos en los Estados Unidos, y sobre todo casos en Brasil, pero creo que también muy parecidos con las discusiones en Argentina y otros países latinoamericanos. Tenemos muchas dudas, pero creo que ya hay un debate importante sobre lo que puede pasar, o lo que podría pasar como resultado de la pandemia, que va más allá de cambios tácticos, pequeñas intervenciones.

Así hay discusiones sobre grandes utopías. Hay gente que habla del fin de la globalización, el fin del neoliberalismo. Yo creo que es temprano para afirmar cualquier cosa, pero sin hacer un ejercicio de futurología, pienso que hay algunas respuestas que ya han sido dadas en diversos contextos que nos permiten organizar las ideas exactamente sobre posibilidades de cambios. Nada va a pasar como después de la pandemia, especialmente con vacuna y tratamiento, es un escenario posible como también es un escenario posible "todo va a empeorar", pero también creo que hay posibles escenarios de cambios inmediatos, o de más largo plazo, especialmente en las ciudades o en los países donde ya existen movimientos o procesos sociopolíticos de

cambios importantes. Hay oportunidades para cambios significativos y estructurales. La cuestión es ¿van a ser aprovechadas? Por ejemplo, hay toda una expectativa de que la pandemia puede generar condiciones para un mundo mejor, un mundo más verde, más equilibrado, pero vamos a ver cuáles son las condiciones para que las oportunidades sean aprovechadas. Entonces, considerando que estamos viviendo en una era que es fundamental, con un impacto enorme, sobre todo para las futuras generaciones, y también, la idea de que ya hay algunas certezas, creo que podemos organizar algunas lecciones importantes.

Escogí cuatro cuestiones, lecciones de la pandemia que me parecen especialmente importantes. La primera de ellas es que la pandemia es un fenómeno esencialmente urbano, consideradas la naturaleza del virus y su forma de transmisión; pasa principalmente en las ciudades, afecta especialmente a la población urbana, y es principalmente determinada por la relación de los seres humanos con la naturaleza, especialmente por el patrón de urbanización dominante internamente, y por las relaciones íntimas entre urbanización, deforestación, explotación de recursos naturales y nuevas prácticas de agricultura. Entonces, hay un proceso global relacionado con las dinámicas de la globalización, de las cuatro últimas décadas, desde los mercados hasta las ciudades del mundo por vía del transporte aéreo, revelando y agravando desigualdades socioeconómicas hace mucho existentes en las ciudades. La pandemia acelera aún más procesos socio-tecnológicos de mandamiento, en especial la información, la inteligencia artificial y nuevas formas de control social. Con evidentes expresiones étnicas, raciales y de género, y también de edad, en todos los países esos son los grupos más directamente afligidos.

La segunda cuestión, lección hasta ahora, es que en especial la pandemia evidencia el enlace histórico inseparable entre salud y vivienda, y entre políticas de salud y políticas de vivienda. Las condiciones de vivienda implican un conjunto de factores que incluyen ubicación, espacio físico, calidad constructiva, calidad arquitectónica, calidad ambiental, existencia de servicios e infraestructura, césped, espacios públicos. Las condiciones entonces de vivienda han determinado quién es más vulnerable, quién puede cumplir las reglas de protección y prevención, como, por ejemplo, lavarse las manos, respetar distanciamiento y trabajo remoto; quién tiene acceso a servicios de salud y quién tiene mayor riesgo de muerte. Salud y vivienda y la cuestión urbana: yo creo que eso es una relación hoy fundamental. La crisis global de salud está fundamentalmente relacionada con las condiciones de vida, trabajo y vivienda en las ciudades.

Hay una relación con la cuestión urbana especialmente, con la discusión sobre dónde y cómo viven los más pobres en las ciudades. Como consecuencia, entonces, son los habitantes de asentamientos informales, conventillos, conjuntos habitacionales,

áreas periféricas y barrios precarios quienes han sido más duramente afectados en los diversos países. En el caso de Brasil, los hombres pobres negros; en el caso de Inglaterra también son los asiáticos, los negros, de etnicidad mixta también; en el caso de los Estados Unidos son los negros, los hispánicos los más directamente afectados, y también un énfasis muy fuerte en la discusión sobre cómo la pandemia afectó a los mayores, sobre todo los que viven en hogares de mayores.

La tercera cuestión, lección para mí hasta ahora, entonces quizás sea la más importante, es la necesidad de explicitar la dimensión del ordenamiento territorial y las políticas de suelo, que es intrínseca al proceso de la pandemia, pero no siempre es conocida, porque además de las desigualdades socioeconómicas, la pandemia también ha agravado desigualdades socio-territoriales. La crisis de vivienda directa e indirectamente afectó las condiciones del ordenamiento territorial, así como la estructura de la tierra, que en el último análisis determina las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda en las ciudades, quién vive dónde y cómo, en las ciudades. De nuevo con dimensiones muy claras de raza, etnia y género, y hasta dimensión de edad, algo poco discutido; sabemos poco sobre dónde y cómo viven los mayores en las ciudades. Cómo todo eso entonces se relaciona con la cuestión de la propiedad de la tierra es un campo amplio y abierto de investigación, desde la discusión sobre la estructura rural, nuevos patrones de producción y distribución de alimentos, deforestación, impacto socioambiental y socioeconómico, toma de tierras, expulsión de comunidades tradicionales, hasta una discusión más específica sobre la estructura de la tierra urbana, en la producción y expansión de la pandemia. Entonces, esta relación pandemia y patrón de urbanización es muy importante; la manera como en la pandemia los procesos de uso y fraccionamiento, ocupación y construcción en las ciudades han sido revelados de una forma muy, muy fuerte.

Porque la verdad es que hoy sabemos que internacionalmente hay un modelo perverso cada vez más dominante, en el cual un gran déficit habitacional coexiste con una enorme reserva de construcciones públicas o privadas vacías, o que son reutilizadas, con una reserva enorme de tierras públicas o privadas con servicios pero sin construcciones, con poca gente ocupando grandes espacios físicos, mientras que mucha gente divide espacios cada vez menos grandes, y un número creciente de familias viven en asentamientos informales, y otras formas de vivienda precarias, cuando no en las calles. Ese modelo tiene determinado cómo la gente ha vivenciado la pandemia de formas diferentes en las ciudades de los distintos países. La estructura de la tierra en las ciudades ha sido revelada por la pandemia.

Desde Francia, España, Italia, hasta Inglaterra, Estados Unidos, Brasil, el impacto de la estructura de la tierra, en la mayor o menor probabilidad de atrapar el virus, ser

hospitalizado, ser tratado, y sobre todo morir, ha sido revelado. Acá la pandemia revela la dinámica de los procesos de urbanización, la naturaleza de segregación socio-territorial, fragmentación, impacto socioambiental e informalidad precaria.

Hay todo un énfasis en la idea de ciudad, de ciudad compacta, que hace un factor importante, pero no por sí mismo, tiene que ser combinado con otros factores, porque, por ejemplo, en los procesos de gentrificación, nuevos centros, la densidad de construcción no necesariamente tiene impactos negativos desde una perspectiva de salud, porque hay ventilación, hay circulación, hay espacios públicos. La misma cosa se da también en centros financieros y comerciales, pero cuando se trata de producción informal del espacio, ya sea en países, en la India, en países africanos, en Brasil, ahí sí la gran densidad de ocupación ha tenido un papel muy fuerte en la difusión de la pandemia, porque no hay ventilación, no hay circulación, no hay área, no hay condiciones mínimas de salud. ¿Y qué estructura es esa, entonces?

Yo creo que, de manera distinta, estamos hablando de un proceso que es global, sobre todo en el marco de la globalización del mercado inmobiliario, con la estructura de la tierra cada vez más concentrada en las manos de pocos actores, y la crisis de la vivienda siempre tiene una dimensión de tierra y de política de suelo que no siempre es explicitada. Entonces, lo que estamos hoy percibiendo es que el déficit habitacional creciente convive con subocupación de inmuebles, súper-ocupación de inmuebles, vacíos urbanos con servicios, construcciones vacías o abandonadas, bienes públicos vacíos que no son utilizados, concentración de áreas públicas y áreas verdes en pocas partes de las ciudades, informalidad creciente en tierras públicas y privadas centrales o periféricas, concentración de servicios y equipamientos en pocas partes de las ciudades, precios cada vez más prohibitivos de propiedades, y lo mismo de alquileres, soluciones colectivas y comunitarias que son marginales, pese a las soluciones individuales, un papel creciente del alquiler formal y sobre todo informal en el acceso a la vivienda.

No se habla más de posesión de la tierra, y un número creciente de personas en situación de calle. Los números de Brasil, por ejemplo, son absurdos. Hay un déficit habitacional de algo como 6,5 millones de unidades, pero hay más de 6 millones de construcciones vacías en el país. Este es un modelo perverso, que de manera distinta se ha verificado también en muchos otros países, cómo entonces la estructura del suelo se ha revelado en el marco de la pandemia. Por ejemplo, en Europa y en los Estados Unidos, una de las primeras manifestaciones fue la fuga en masa de los más ricos para el interior, a las casas de playa, que tenían mejores condiciones de vida. Salieron de las ciudades, barrios enteros quedaron vacíos en Nueva York, en París, Londres, renovando tensiones en las ciudades para donde la gente se fue.

Las heridas de la gentrificación han sido abiertas, sobre todo en ciudades donde hay una dependencia muy fuerte. En el caso de París, el 20 % de la población salió de la ciudad, y muchos no han regresado. En el caso de Nueva York también, barrios enteros han sido abandonados. En ciudades costeras hay toda una tensión entre los habitantes locales y los más ricos que vienen de otras ciudades.

Otra expresión de la estructura del suelo en la pandemia ha sido la subocupación de inmuebles, sobre todo los más ricos, que tienen más espacio físico. Jardines, patios, balcones, áreas comunes para quienes han podido trabajar en casa, evitar transporte público, frecuentar con una mejor integración a la gente. Esta gente... muchos tienen experiencias positivas de la pandemia, hay toda una literatura con relatos románticos sobre el tiempo suspendido, menos presión, mejores condiciones de vida, naturalmente asociados con el perfil de trabajo. Entonces la gente que tiene jardines, patios, balcones ha experimentado la pandemia de una u otra manera, pero la gente que vive en condiciones de súper-ocupación, en conjuntos habitacionales, conventillos, casas de frente y fondo, asentamientos informales donde hay una imposibilidad de aislamiento social, de distanciamiento físico, de trabajo remoto, una precariedad generalizada de servicios, condiciones constructivas muy precarias, falta de áreas libres, los niños presos en casa, aumento de violencia doméstica, es gente expuesta al riesgo en el transporte público, y cada vez más necesitan de bancos de comida. Es el caso de favelas, de asentamientos informales por todas partes, en el Perú incluso; es el caso de la gente que vive en las zonas periféricas en conjuntos habitacionales, es el caso de gente que tenía condiciones laborales precarias y que han perdido su empleo.

La otra expresión, vacíos urbanos, la fragmentación territorial y la prestación irregular de servicios de infraestructura que resultan en los desplazamientos para trabajo y compras para un grupo socioeconómico menos privilegiado, que entonces corre riesgos más grandes en el transporte público. La gente que durante los peores momentos de la pandemia tiene que usar transporte público por todas partes. Otra expresión, las construcciones vacías, antiguas y nuevas, hay por todas partes en Europa, de toma, de invasión, de ocupación, de inmuebles vacíos, de casas, edificios, tiendas, bares, restaurantes, un vaciamiento también de oficinas y centros comerciales, por todas partes, en las ciudades norteamericanas y europeas, se ve el proceso de ocupación, inmuebles vacíos, y una discusión sobre qué hacer con toda esta reserva.

También una discusión sobre modelos urbanísticos, porque en los modelos donde hay un énfasis en usos mixtos y comercio local con sentido de comunidad la gente tuvo condiciones más adecuadas de vida que en un modelo de condominio **shopping mall**. La gente que tenía tiendas locales, por ejemplo, tuvo una experiencia mucho más tranquila que la gente que tiene que ir a **shopping malls** en la periferia utilizando

transporte público o sus coches. Otra dimensión también es que los que tienen acceso a parques y áreas verdes han experimentado la pandemia de una manera más positiva, pero hay una concentración enorme de áreas verdes en los barrios más ricos, que son inaccesibles a pie para muchos en la ciudad. Entonces, hay toda una discusión sobre la importancia de los espacios públicos en la ciudad, y también precariedad de los servicios públicos como resultado de la privatización: servicios cada vez más caros, irregulares y peores, sobre todo agua y saneamiento, con una dimensión especial poco conocida, que es la de la privatización de los hogares. Más del 50 % de las muertes en Inglaterra han sido de gente mayor que vivía en casas de alquiler también. Hoy hay una bomba que está muy fuerte por todas partes, una explosión porque hay una imposibilidad creciente del pago del alquiler; la gente que también perdió sus empleos precarios, un aumento del número de personas en situación de calle, hay un movimiento de negociación y suspensión de desalojo, pero las remociones están pasando por todas partes. Hay movimientos para que la gente no pague más sus alquileres, muchos jóvenes que viven hoy en situación de calle.

Pero también en los asentamientos informales, una presión enorme por la suspensión de desalojos y remociones, pero lo que pasa es que, por todas partes, siguen las prácticas de desalojos y remociones en los barrios informales latinoamericanos, africanos; allá en Brasil ha sido criticado por la ONU por no impedir desalojos en la pandemia. Entonces estamos hablando de un contexto global de creciente mercantilización, financiación de las ciudades, pero los grupos que hasta ahora se habían beneficiado de la urbanización, más que otros, igual con la pandemia, hoy las burbujas de protección se han vaciado de una manera o de otra, todos están afectados.

Entonces, enfrentar esa estructura del suelo que es excluyente de la tierra para democratizar las formas de acceso al suelo y a la vivienda es fundamental. La discusión entonces sobre gobernanza de la tierra urbana, el papel de la tierra urbana, el modelo de crecimiento neoliberal, reafirmar la urgencia de la renovación de la disputa sociopolítica por la construcción de un marco articulado de ordenamiento territorial y gobernanza de la tierra es fundamental para posibilitar ciudades incluyentes, sustentables, resilientes y también saludables.

Finalmente, la cuarta y última cuestión-lección que hemos aprendido hasta ahora es que en términos jurídicos enfrentar la cuestión del ordenamiento del territorio significa dar materialidad a soluciones de función social de la propiedad, valor social de la tierra, funciones sociales de la ciudad, valor social de la producción del hábitat, derecho a la ciudad, dentro de un marco de responsabilidad territorial del poder, en el que urbanización y ordenamiento territorial no pueden más ser cuestiones exclusivas de

las fuerzas del mercado. Entonces repensar la experiencia del planeamiento territorial y de la gestión urbana es fundamental, crear un contexto sólido de gobernanza del suelo urbano con planes incluyentes, leyes acordes con necesidades contemporáneas, una serie de estrategias de ordenamiento territorial, procesos participativos con intervención en las dinámicas del mercado para equilibrar la estructura de la tierra es fundamental.

Hay pistas, procesos en diversos países; hay algunas respuestas inmediatas del poder público, por ejemplo, porque hay ya una expectativa de agravamiento de la crisis urbana y de la crisis de vivienda con la crisis económica y el aumento del desempleo. Entonces Lisboa, por ejemplo, está promoviendo una nueva normativa sobre alquileres. Milán, París y Londres están haciendo inversiones récord en espacios públicos, ciclovías, hoteles han sido reservados para trabajadores; clave también la comunidad *homeless*, espacios públicos han sido generados para bares y restaurantes. Es el caso de Lisboa, es el caso de Londres, es el caso de Nueva York, y por todas partes, hoteles que hoy han sido transformados en viviendas de interés social, la gente, políticas para la gente en situación de calle, espacios públicos utilizados en bares, tiendas, restaurantes también, por todas partes, ya es hoy una práctica generalizada; pero la construcción inmobiliaria no ha parado. Todo este tiempo, lentamente con trabajadores en el sector de salud, trabajadores con los servicios de delivery, esos tres grupos no han parado.

Entonces, para terminar, algunas pistas para el futuro, de oportunidades. Hay discusiones por todas partes, algunas novedades, ciudad 15 minutos en Barcelona y París, ciclovías y desplazamientos a pie, espacios públicos, enseñanza a distancia, agricultura urbana, retorno al campo, retorno a la producción agrícola familiar, búsqueda de soluciones habitacionales con nuevos criterios, búsqueda de más autosuficiencia individual y comunitaria, sea en las pequeñas ciudades italianas y españolas, sea en las zonas rurales, sea en las zonas rurales españolas, sea el énfasis en la agricultura urbana por todas partes, sean las propuestas de producción de alimentos más cerca de las ciudades, sea el énfasis en nuevos modelos urbanísticos y constructivos con más espacios libres, áreas verdes, espacios públicos, pero muchos desafíos también.

Uno es cómo integrar planeamiento territorial con planeamiento urbano con la estructura de la tierra, cómo articular una política habitacional incluso en la dimensión de la regularización de los asentamientos informales, pero que es **una** dimensión, no puede ser la única dimensión. Cómo comprender la centralidad de los bienes públicos, y con eso también promover una economía verde, una agenda verde para salir de la crisis. Énfasis en la noción de comunes espacios públicos, cadenas de producción alimentaria, reconversión de equipamientos, hay toda una discusión, pero lamentablemente muy poco ha sido discutido sobre las condiciones de la producción del hábitat popular, las viviendas de interés social, el reto de la informalidad sigue siendo

muy fuerte. Entonces, por ejemplo, en Buenos Aires hay una discusión sobre qué hacer con centros comerciales que hoy están más vacíos, pero en barrios de turistas hoy hay propuestas de cómo atraer a la población local otra vez, cómo repensar políticas de vivienda, cómo pensar modelos urbanísticos, cómo reconvertir equipamientos vacíos de construcciones vacías para fines de vivienda, qué hay que hacer con los centros comerciales que están vacíos, modelos de construcción y producción del espacio. Pero la cuestión que sigue sin respuesta es qué hacer con los pobres, cómo tratar la cuestión del acceso al suelo y a la vivienda para los grupos más pobres de la sociedad, dónde van a vivir y cómo van a vivir. Qué hay que hacer con los millones que viven en asentamientos informales. Entonces hay algo ahí, que es importante, hay también oportunidades.

Para terminar, yo quería destacar que, para mí, de todo lo que he acompañado a lo largo de un año y medio de observación, lo que es más interesante es el conjunto de respuestas de la gente que vive en asentamientos informales, en Brasil y otros países, sobre todo las grandes favelas brasileñas. Paraisópolis, que hoy tiene todo un énfasis muy fuerte en un cambio paradigmático, la idea del valor social de la tierra más que la idea de función social de la propiedad, gobernanza de la tierra, responsabilidad por el territorio, intervenciones en el orden de la propiedad, valorización de la posesión, pero sobre todo para crear un nuevo orden público más grande que un orden estatal, romper con la dependencia tan fuerte en la acción exclusiva del Estado, la búsqueda de más autonomía, para la acción comunitaria, planes comunitarios, proyectos comunitarios, acciones comunitarias traducidas en fideicomisos comunitarios, cooperativas, asociaciones. Entonces para mí la novedad es esa, toda una discusión sobre la idea de "todo lo que es estatal es público, pero no todo lo que es público es estatal". Crear una esfera pública mucho más grande, mucho más importante que la esfera estatal, sobre todo cuando —como sabemos— el aparato estatal ha sido capturado por intereses conservadores de grupos elitistas socioeconómicos.

Por eso me encanta todo lo que pasa hoy en muchas favelas y otros asentamientos informales, donde es la movilización de la población la que ha garantizado mejores condiciones de vida durante la pandemia, con servicios de salud, con servicios cívicos, con producción de alimentos, todo esto en el caso de Paraisópolis, que es la favela más grande de San Pablo, donde no hay presencia del Estado. Entonces la comunidad organizada ha creado condiciones mucho más fuertes y mucho más eficaces de respuestas a la crisis generada por la pandemia. La misma cosa por ejemplo en la favela de Manguinhos, en Río de Janeiro, donde se ha creado una huerta comunitaria, la más significativa de América Latina. Entonces hoy hay toda una producción de alimentos para la gente que vive en los asentamientos informales.

Entonces, para terminar, tiempos muy, muy complicados, con muchas dimensiones e impactos sobre las ciudades. Una cosa es discutir los defectos de la actual pandemia, hasta cuándo, pero hay también muchos que ya están discutiendo las nuevas pandemias previstas para el futuro, proceso de calentamiento global y cambios climáticos. No podemos más seguir con un marco de organización del territorio que es tan inadecuado. ¿Qué proponer? Esa es para mí la discusión.

Yo creo que los municipios tienen un papel privilegiado en la definición del orden territorial, y para mí la disputa empieza ahí. En el orden municipal, en el orden metropolitano. Oportunidades han sido generadas por la pandemia, para el hábitat popular. ¿Serán aprovechadas? Yo creo que es la discusión que tenemos que promover, cómo aprovechar las condiciones generadas por la pandemia para romper con la tradición histórica de una estructura del suelo que es excluyente, injusta, ineficiente, ambientalmente también tan mala, para generar ciudades que sean incluyentes, que sean democráticas y que sean también saludables. ■■



# Estructura de Oportunidades en México para dar cumplimiento a la política pública ante la *COVID-19*

---

**Clara SALAZAR**

Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México.

Para esta ocasión se me ha pedido hacer una reflexión de los retos, respuestas y posibilidades de la población de menores ingresos para enfrentar la COVID-19. Parto de la hipótesis de que las respuestas de nuestras poblaciones a esta crisis sanitaria dependen de las estructuras de oportunidades de las que disponen para implementar las estrategias diseñadas por los gobiernos nacionales desde que reconocieron la pandemia como un problema público. Como es ampliamente conocido, las condiciones estructurales que en América Latina nos han llevado a tener una sociedad desigual, nos han conducido también a que los diferentes grupos sociales no tengan las mismas condiciones para afrontar una crisis planetaria de orden ambiental. Así, para interpretar adecuadamente la afectación diferencial de la COVID-19 en nuestras poblaciones, propongo analizarla desde la estructura de oportunidades inequitativas que han impedido a la población más vulnerable adaptarse de forma resiliente a las nuevas circunstancias, y que, en el contexto de la pandemia, se ha constituido en un remolino que descarna la vida cotidiana de las clases trabajadoras y amplía el volumen de población que vive ahora en condiciones de precariedad<sup>1</sup>.

Entiendo la estructura de oportunidades como el vínculo entre el contexto y los patrones conducta (Eisenger, 1973; citado en Rodríguez, 2010, p. 190). He partido de este marco analítico por dos razones concretas. La primera, tal como señala la CEPAL, porque los recursos de los que disponen los hogares no se pueden valorar con independencia de las estructuras de oportunidades a los que ellos tienen o no acceso. La segunda, porque esas estructuras no son una constante, sino una variable, y ello significa que las oportunidades institucionales en las que nos relacionamos y actuamos están vinculadas con las trayectorias cotidianas prevalecientes en cada grupo social, y en particular con aquellos itinerarios que permiten la reproducción de los medios de vida.

---

1. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 12.5 millones de personas salieron de la población económicamente activa debido a dicha medida, el 93.1 % ya ha retornado a una ocupación. Luis Botello, 2021.

He organizado esta exposición en dos partes. En la primera voy a referirme a cómo se concreta la estructura de oportunidades en México en el sector laboral y educativo. En la segunda, presentaré algunas reflexiones en las que articulo este conteexto a las condiciones de habitabilidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), basadas en los hallazgos de un trabajo de investigación realizado en el contexto de la pandemia.<sup>2</sup> Ante la política pública implementada para lograr el aislamiento social y basada en el “mandato” “quédate en casa”, nos preguntamos por un lado cuál era la estructura de oportunidades laboral y educativa que en México le permitiría a los miembros de diferentes grupos de edad en los hogares adaptarse a las disposiciones gubernamentales implementadas para evitar el contagio. Por otro, cómo se acoplaba esa estructura de oportunidades con las condiciones del hábitat. Para responder esos cuestionamientos utilizamos como fuente de información principal la Encuesta Intercensal de 2015<sup>3</sup>, y complementamos la información con otros datos secundarios provenientes del Censo Económico de 2019 y la Encuesta Nacional sobre disponibilidad de uso de Tecnologías de Información en los hogares (ENDUTIH). Nos interesó particularmente observar el marco institucional laboral y educativo, porque las actividades involucradas fueron objeto central en la restricción de movilidad cotidiana de la población. En esta parte voy a articular los resultados de esta investigación con el marco analítico con el que trabajamos.

Entonces voy a empezar con el primer punto: cómo se conforma la estructura de oportunidades en el contexto de la **COVID-19**. Lo que tendría que decir al respecto es que en México existe una configuración de circunstancias institucionales en el contexto laboral y educativo, que limitan la posibilidad de los miembros de los hogares de adaptarse a las exigencias impuestas por la pandemia. Esta estructura de oportunidades está determinada por dos ámbitos de la realidad. El primero son las condiciones estructurales que existían y determinaron una forma de funcionamiento institucional, en México antes de que se impusiera el SARS-CoV2 como una emergencia sanitaria; el segundo, son las circunstancias coyunturales, que dieron como resultado la necesaria implementación de una política para enfrentar la pandemia como problema público.

---

2. Se trata de un análisis más amplio sobre la estructura de oportunidades, realizado con la maestra Lucy Nelly Maya, egresada del doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Una versión amplia de ese trabajo será publicada en coautoría con ella, por El Colegio de México con el título “Quédate en casa. Los hogares, la vivienda y el COVID-19” en el libro titulado *Desigualdades Territoriales. Miradas Cruzadas*, coordinado por M. Scheingart, Clara Salazar y Luis Jaime Sobrino.

3. En el momento en que realizábamos este artículo se estaba llevando a cabo el Censo de Población y Vivienda 2020. Consideramos que la información de 2015 es vigente para este ejercicio porque la estructura ocupacional y las características sociodemográficas de los hogares no varían radicalmente en un período de cinco años. Además, la información recabada en el censo no alcanzó a mostrar el impacto del confinamiento en los ámbitos analizados.

## Esquema 1 Estructura de oportunidades laborales y educativas en México

Condición estructural (ex-ante)	Política pública emergente
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura ocupacional inequitativa</li> <li>- Unidades Económicas ineficientes</li> <li>- Instituciones educativas obsoletas</li> <li>- Habitabilidad precaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clasificación de trabajadores en "actividades esenciales y no esenciales.</li> <li>- Confinamiento "voluntario"</li> <li>- Quédate en casa</li> <li>- Medidas de higiene</li> </ul>
Recursos mínimos necesarios para un confinamiento adecuado	
En lugares de trabajo y centros educativos	En las viviendas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conectividad y equipo tecnológico</li> <li>- Innovación en los procesos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conectividad y equipo tecnológico</li> <li>- Infraestructura adecuada</li> <li>- Suficiencia de espacio</li> </ul>

Elaboración propia

En lo que se refiere a la condición estructural, existe en México una estructura ocupacional inequitativa y precaria que no ofrece a todos los trabajadores seguridad social y prestaciones laborales, pero además aun en condiciones de contrato laboral no les proporciona las condiciones mínimas necesarias para que las actividades laborales que realizan hubiesen podido efectuarse de manera adecuada mediante el teletrabajo. Como veremos más adelante, los lugares de trabajo no cuentan con la infraestructura necesaria para la conectividad, y los empleadores no ofrecen a sus empleados equipos tecnológicos para llevar a casa. Esta situación se reproduce de manera similar en las instituciones educativas, principalmente en los establecimientos públicos. A ello se agregan diversas dimensiones de precariedad de la vivienda<sup>4</sup>.

En lo que se refiere a una política pública que debe emerger en un contexto de urgencia, lo que diría es que los entornos laborales y educativos no tenían condiciones que posibilitaran un aislamiento social exitoso para evitar el contagio teniendo como estrategia central el "Quédate en casa" bajo el paradigma de actividades económicas esenciales y no esenciales. Con esta clasificación de las actividades, vino el cierre total del sector educativo y gran parte del laboral (no solo los centros comerciales y los lugares de consumo lúdico, sino también el control total de la movilidad de los trabajadores en el sector gubernamental y empresarial. Este confinamiento, "voluntario" en México, porque no estuvo respaldado en ningún decreto que obligara a la población a permanecer en las viviendas, implantó como recurso necesario para continuar con las actividades diarias la conectividad y reclamó, además, el mantenimiento de condiciones de higiene. Todo ello demandó el compromiso de la población de no

4. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en una de cuatro viviendas en localidades urbanas hay condiciones de hacinamiento que no tienen cocina y sanitario exclusivo (2.5 personas por dormitorio); el 14.2 % tiene insuficiencia en servicios básicos; en el 55 % no hay computadora, laptop o Tablet; en el 37 % no hay internet y en el 8% no hay teléfono celular (Ponce & Salazar, en prensa).

movilizarse, independiente de si su relación patronal e inserción laboral le permitirían mantener su trabajo; de si disponía de equipo de conectividad para continuar sus actividades o de si contaba con agua entubada para lavarse las manos.

El imaginario gubernamental de que la existencia de medios electrónicos propios de la modernidad haría posible y viable que la población pudiese adaptarse a las exigencias de la pandemia fue falso. Esto porque para implementar una política pública anclada en la conectividad era imperativo que tanto en los lugares de trabajo y en los centros educativos y como en las viviendas hubiera los recursos electrónicos necesarios para ello. Desde el primer momento, la conectividad se convirtió en el requerimiento *sine qua non* de las actividades cotidianas; aquí (en la vivienda) y allá no podrían realizarse. Además, atender las condiciones de precariedad de las viviendas se tornó más apremiante porque la propia vida empezó a pender de manera acuciante de la higiene, y solo la disponibilidad de infraestructura básica adecuada para esto y la disponibilidad de espacio suficiente para el confinamiento voluntario y el aislamiento de los infectados por el virus SARS-CoV2 podía afianzar la política gubernamental.

Ahora, voy a presentar brevemente las características de la habitabilidad de la población en la ZMCM.<sup>5</sup> La fuente de información utilizada para esta investigación señala que en 2015 se registraron 20.9 millones de habitantes en la urbe. De acuerdo con la clasificación que realizamos, el 32 % de esa población realizaba sus actividades preferentemente en su lugar de habitación porque no tenía una actividad remunerada o no asistía a un centro educativo. El otro 68 % (14 millones) realizaba sus actividades fuera de la vivienda, un 43 % de estos por motivos laborales y un 25 % por razones educativas. Del total de quienes realizaban actividades fuera de la vivienda, 8.7 millones era población ocupada y el 50 % de esta había sido ubicada en actividades no esenciales, lo que significaba que debía quedarse en casa para trabajar; el otro 50 % había entrado en la categoría de actividades esenciales. Esto último implicaba que era necesario que se desplazara a su lugar de trabajo. El que la población haya sido dividida en "actividades esenciales" y no "esenciales" generó una lectura abstracta de quiénes eran las personas que se estaban movilizandoy la heterogeneidad de situaciones a las que se enfrentaban y quedaban expuestas, no solo en términos de la exposición al riesgo de salud, sino frente a la precarización de las condiciones en el mercado de trabajo y las circunstancias en las que las realizaban los trabajos.

Con la clasificación gubernamental en mente y conociendo las condiciones de precariedad laboral en México, nos preguntamos quiénes de los trabajadores clasificados en actividades esenciales y no esenciales podrían realmente trabajar

---

5. El Censo de Población y Vivienda 2020 nos acaba de informar que ya somos 22.000.000 de habitantes en esta urbe.

desde casa. Nuestros datos señalan que la mitad de los trabajadores esenciales y no esenciales no tenía prestaciones. Tal condición, ya sea porque los trabajadores no tenía un contrato laboral o porque sus condiciones contractuales eran precarias, acentuaba su situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo, e incrementaba el riesgo de un despido. Ello forzaba a salir de casa a los trabajadores “no esenciales” en busca de un ingreso. De hecho, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informó que entre los meses de marzo, abril y mayo de 2020 se habían perdido 1,030,366 empleos a nivel nacional (Martínez, 12 de junio de 2020), y que el 73 % de las bajas correspondían a contratos permanentes o por tiempo indefinido (*Ibid.*).

Con respecto a las condiciones de conectividad, quisiera mencionar que los trabajadores fueron enviados a casa bajo el supuesto de que podrían seguir trabajando a través de los medios electrónicos. Los datos indican que en condiciones de normalidad solo el 20 % del personal ocupado utilizaba medios electrónicos en su actividad principal. Al considerar solamente a quienes laboraban en actividades esenciales, esa proporción se redujo en una tercera parte, es decir, solamente a 1.2 millones de trabajadores. Al aislar a los trabajadores que se encontraban en mejores condiciones para hacerlo, es decir, a quienes podían trabajar en casa porque utilizaban medios electrónicos y tenían prestaciones laborales, esa población disminuyó a alrededor de 790.000 trabajadores. ¿Qué significa esto? Que el mercado laboral ex-ante de la pandemia actuaba en un escenario de restricciones institucionales que facilitaba a los empleadores cesar trabajadores que hubiesen podido continuar realizando sus actividades laborales desde casa. Para verificarlo, observamos las condiciones de conectividad en los lugares de trabajo. Si bien el artículo 324 de la Ley Federal de Trabajo en México<sup>6</sup> señala que quienes trabajan desde su domicilio tendrán las mismas garantías laborales y de seguridad social de quienes trabajan en los establecimientos de las empresas, y que los patrones deben proporcionar los materiales y útiles de trabajo en las fechas y horas convenidos, encontramos en el Censo Económico 2019 que solo dos de cada diez unidades económicas contaban con equipamiento para implementar el teletrabajo; que el 81 % de los empleados no recibía ningún apoyo tecnológico para realizar su actividad laboral desde casa, y que solo un 20.4 % de las unidades económicas del sector privado y paraestatal usaban conectividad en sus procesos productivos. Esto significa que cerca del 80 % de las unidades económicas carecían de los requerimientos indispensables para habilitar las operaciones de sus trabajadores para que pudieran realizarlas desde casa durante la pandemia. Además,

---

6. El proyecto del decreto especifica que la intención de la reforma es “regular y promover el teletrabajo, como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, contribuyendo a que las sociedades puedan ser más incluyentes, participativas y con mejor calidad de vida, donde es posible conciliar la vida personal y el trabajo de la persona trabajadora” (Juárez, 2019).

la falta de disponibilidad de recursos tecnológicos en las viviendas complementaba la desconexión. A nivel nacional, solo el 16.4 % de los hogares de estrato socioeconómico bajo disponían de computadora, y un 19 %, de conexión a internet. En la ZMCM, solo una de cinco personas pertenecientes a la población ocupada podía continuar realizando su actividad laboral a través de los medios electrónicos, pero solo un 6.5 % de esa población disponía de computadora e internet en la vivienda.

Para cerrar el círculo de las limitaciones que la estructura de oportunidades impuso al comportamiento de la población para el cumplimiento de las recomendaciones gubernamentales frente a la pandemia, nos preguntamos qué proporción de viviendas ofrecían condiciones para quedarse en casa. Encontramos en primer lugar que el 26 % del total de viviendas particulares habitadas de la ZMCM presentaban hacinamiento, y que esto afectaba a 7.6 millones de personas que las habitaban. De este subconjunto, en dos de cada diez viviendas duermen en promedio tres personas o más por dormitorio. Al considerar que los adultos tienen que salir todos los días a trabajar, esto significa que 5.1 millones de personas vivían en una situación cotidiana de riesgo de contagiarse. Los datos indican, además, que en esas viviendas no había posibilidad de aislar en un cuarto a un miembro contagiado; en esta situación estaban en riesgo de contagiarse alrededor del 4.3 millones de personas.

En segundo lugar, observamos varias barreras que impedían mantener la higiene cotidiana necesaria. Si bien en el censo se estipula que el 98 % de las viviendas de la ZMCM disponen de agua entubada, el 19.8 % de esas viviendas tenía insuficiencia del líquido por diferentes motivos: ya fuera porque no los abastecían todos los días o porque tenían conexión de agua, pero no disponían de red de drenaje y, en consecuencia, estaban imposibilitados de utilizar agua corriente en los inodoros, lavabos y duchas. Por otro lado, en una de cada diez viviendas el espacio del baño se compartía con residentes de al menos otra vivienda dentro de un mismo predio. A través de entrevistas informales se encontró, más a nivel anecdótico, que en no pocas las viviendas de sectores pobres, se infectaron varios miembros del hogar y que como resultado hubo fallecimientos en el mismo grupo familiar. En resumen, para el momento de la pandemia había en la ZMCM al menos 6.5 millones de personas que habitaban en viviendas que no disponían de condiciones adecuadas para seguir las recomendaciones básicas de higiene personal y aislamiento social.

¿Qué lecciones podemos sacar de este análisis? La primera es que el acoplamiento entre la estructura de oportunidades laborales y las condiciones de la vivienda impidió que una parte importante de la población ocupada trabajara desde casa. La combinación de las dos estructuras presionó las condiciones habituales de vida de los hogares más vulnerables. La estabilidad del sistema, entendida como permanencia de la situación y no como un equilibrio entre los factores que lo constituyen, puede estar contribuyendo

a que una importante proporción de la población de bajo ingreso, pero también de ingreso medio, pueda transitar a condiciones de vida precarias. Esto porque todos los actores económicos están afectados. Los empleadores no pueden sostener a todos los empleados, y estos tienen dificultades para conseguir otro trabajo; además las actividades laborales nuevas que se han generado, como los Uber-meat o la prestación de servicios a domicilio, no están registradas con derechos laborales. Eso significa que como resultado de la pandemia se está produciendo un sistema de igualdad hacia abajo.

Para finalizar quisiera enfatizar en dos aspectos. El primero es que la estructura de oportunidades existente en México, tanto la ex-ante como la impulsada desde la política pública para enfrentar la pandemia, ahogó las opciones de que los trabajadores realizaran una parte del proceso productivo desde la casa y pudieran mantener el ingreso previo, y dificultó aún más el cumplimiento de sus derechos laborales limitando su desarrollo humano, hasta el punto de acceder a medidas sanitarias adecuadas. El segundo es que resultó interesante el ajuste de las actividades económicas de la población ocupada a actividades esenciales y no esenciales, y luego sujetar estas a la disponibilidad o no de prestaciones laborales. El acoplamiento entre las variables permitió observar con mayor precisión la subordinación de los trabajadores a algunas dimensiones del contexto laboral, que en general no se consideran en el análisis. Es innegable que los cambios en los patrones de conducta, como el "Quédate en casa", demandados a los miembros de los hogares frente a la pandemia están supeditados a esa estructura de oportunidades institucionales en México.

## Bibliografía

- CEPAL** (1999) Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades, Montevideo. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28665/1/LCmvdR173rev1\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28665/1/LCmvdR173rev1_es.pdf), consultado 30 de julio de 2020
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)**. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, ENDUTIH, 2019.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)**. Encuesta Intercensal 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)**. Censo Económico, 2019.
- Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación**. 1o de abril de 1970, texto vigente. Última reforma publicada 02-07-2019.
- Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel** (2010). De la estructura de oportunidades políticas a la identidad colectiva. Apuntes teóricos sobre el poder, la acción colectiva y los movimientos sociales, Espacios Públicos, vol. 13, núm. 27, 2010, pp. 187-215, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. ■■



# Interrupciones, transformaciones y sedimentaciones de la vida urbana en pandemia

---

**Ramiro SEGURA**

Investigador del CONICET. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín.

Muchas gracias a las organizadoras y los organizadores por la invitación. Intenté armar mi presentación en torno a algunas reflexiones generales sobre la pandemia y la vida urbana, que son producto de experiencias de investigación que hemos desarrollado colectivamente en el último tiempo. Quiero enfatizar esto: las ideas que voy a presentar aquí son producto de un trabajo colectivo sobre el entrecruzamiento entre ciudad y pandemia, que busco condensar en esta conferencia con el título "Interrupciones, transformaciones y sedimentaciones de la vida urbana en pandemia".

Primero voy a señalar algunas cuestiones generales sobre la pandemia y la vida urbana, para luego llegar a formular algunas hipótesis, muy tentativas, en proceso de elaboración, respecto de lo que está pasando con los asentamientos populares en tiempos de pandemia. Para esto organicé mi exposición en torno a tres cuestiones que se corresponden más o menos con tres momentos de las investigaciones en curso. Una primera cuestión que voy a pasar muy rápidamente tiene que ver con algunas cuestiones generales sobre la ciudad y la vida urbana en el inicio de la pandemia, en ese momento que parece ya muy lejano de marzo del año pasado, cuando muchos y muchas de nosotros y nosotras fuimos interpelados desde diversos medios e instituciones para decir "algo" respecto de lo que estaba sucediendo. Al menos hay un momento de mi propia reflexión respecto de lo que pasaba con el espacio urbano en tiempos de pandemia que se vincula precisamente con el inicio de la pandemia, con su "irrupción" y con la consecuente "interrupción" de la vida cotidiana tal como la conocíamos (Segura, 2020).

La segunda cuestión en la que me voy a detener tiene que ver con un pequeño ejercicio de exploración que hicimos con otro colega de Argentina, Sergio Caggiano, sobre las transformaciones de la experiencia urbana en los primeros meses de aislamiento (Segura & Caggiano, 2021), y por último me gustaría señalar algunas notas sobre

asentamientos populares que surgen en el marco de una investigación bastante grande que está en curso<sup>1</sup>, de la que por Resistencia participan Andrea Benítez, Miguel Barreto y su equipo, y que involucra a mucha gente de diversas ciudades de la Argentina, pero en la que estamos en un momento de producción de datos. De hecho, gracias a las y los responsables de los distintos nodos institucionales involucrados en ese proyecto<sup>2</sup> tengo algunas notas para compartir, con ese carácter de hipótesis muy tentativas, sobre pandemia y barrios populares. Se trata, en síntesis, de una presentación que aborda tres cuestiones que se corresponden con tres momentos de la reflexión acerca de la pandemia y la vida urbana.

## I

La primera cuestión: *irrupción e interrupción*. Creo que se conecta bastante con el propio título de la jornada. Me da la sensación de que el momento inicial de la pandemia mostró la relevancia del espacio urbano, mostró que el espacio importa, para decirlo muy rápidamente. Nos hizo interrogarnos —quizás no a nosotros, que venimos trabajando sobre esos temas, pero sí a agentes políticos, a políticas públicas, a investigadores sociales de otros campos— sobre la relevancia de los modos en que cohabitamos, los modos en que está organizada espacial y temporalmente la vida urbana, lo que traía recién Clara acerca de la calidad de la vivienda, de la estructura de oportunidades de la vivienda de los barrios de los trabajadores y las trabajadoras para el caso de México. Es decir, me parece que el momento de irrupción de la pandemia puso en primer lugar la cuestión de la ciudad, la cuestión de la densidad, del hacinamiento, de la movilidad, del espacio público, y mostró fundamentalmente las interdependencias y las desigualdades que organizan la vida urbana.

Por un lado, la rápida dispersión del virus, un virus que viene de Europa y viene de Asia, viene de gente que viaja; es decir, que muy probablemente no viene de ese 30 % de personas que no tiene condiciones para habitar, para quedarse en su casa, que señalaba Clara en el caso de México. La rápida dispersión del virus creo que es un indicador muy contundente de las profundas interdependencias que organizan la vida urbana (Maneiro et al., 2020), es decir, que tenemos que pensar la vida urbana como un espacio interconectado y entrelazado que conecta desigualmente y asimétricamente

---

1. Me refiero al proyecto “Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la pospandemia de la COVID-19” que dirijo en el marco del Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) del Consejo de Decanos en Ciencias Sociales (CODESOC), financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación Productiva.

2. Además del Laboratorio de Estudios en Cultura y Sociedad (LECyS) de la Universidad Nacional de Plata donde está radicado el proyecto bajo mi dirección, la investigación articula con otros siete nodos, cada uno de los cuales cuenta con un/a investigador/ responsable: María Laura Canestraro (Universidad Nacional de Mar del Plata), Sergio Caggiano (Instituto de Desarrollo Económico y Social), María Cristina Cravino (Universidad Nacional de Río Negro), Alejandra García Vargas (Universidad Nacional de Jujuy), Jerónimo Pinedo (Universidad Nacional de La Plata), María Cecilia Laskowski (Universidad Nacional de Tucumán) y Andrea Benítez (Universidad Nacional del Nordeste).

con sectores y actores sociales. Y por el otro lado —también lo trajo hoy María Cristina Cravino en la presentación de las jornadas más temprano—, además de las interdependencias, mostró las desigualdades presentes en nuestras ciudades, lo legible en el impacto diferencial del virus: en la tasa de contagios y en la letalidad.

Me parece que la irrupción de la pandemia colocó en escena estas dos cuestiones entrelazadas —interdependencias y desigualdades— abriendo un escenario inédito para el que en ese momento —con todo lo pesimista que uno puede ser en un contexto de pandemia global— fui optimista respecto de decir, bueno, va a colocar en el foco de la política pública la cuestión de las ciudades.

La pandemia irrumpe y, acto seguido, la pandemia interrumpe la vida cotidiana en el intento de morigerar sus efectos negativos. Ahora tenemos la vacuna, pero inicialmente lo que tuvimos y lo que seguimos teniendo de modos diferenciales en cada país y en cada ciudad es la interrupción de la vida cotidiana tal como la conocíamos antes, el aislamiento y el distanciamiento, es decir, mecanismos que uno podría decir son los mecanismos epidemiológicos del siglo XIX. Eso me parece muy interesante, ¿no?, con internet y con todo lo que queramos, pero el método para intentar morigerar la pandemia inicialmente fue el aislamiento, la cuarentena, etc., figuras que son prototípicas de los siglos XVIII y XIX.

Y entonces, en torno a esta cuestión, emerge para mí una pregunta antropológica muy importante, que tiene que ver con los efectos del **aislamiento**, el **distanciamiento**, la **protección** y el **cuidado** en la vida social. Me parece que son un conjunto de significantes que no son transparentes y que pueden decantar, declinar, de maneras muy distintas. Y eso es un poco lo que quiero compartir con ustedes acerca de este punto: me da la sensación de que los efectos de algunas políticas no han sido del todo los deseados. En última instancia, si uno quisiera radicalizar el argumento, la pregunta es **si cuidar al otro próximo para cuidarnos todos o cuidarnos a nosotros distanciándonos de los demás**. Ahí habría como una alternativa dicotómica bastante tajante, que, por supuesto tendrá matices en cada caso y en cada situación, pero que se podría sintetizar en la pregunta por la (re)definición de las distancias en la vida urbana por venir.

## II

La segunda cuestión que quería traer: Quédate en casa/Habitar la pandemia. Como les decía al inicio, con Sergio Caggiano, colega de Argentina, durante mayo y junio nos preguntamos qué estaba pasando con los modos de habitar durante la pandemia; cómo impactaba en Argentina, donde —a diferencia del carácter voluntario que tuvo el aislamiento en México, como nos contaba antes Clara— se produjo la rápida implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), es decir, un aislamiento que era obligatorio, con la excepción de los trabajos y las actividades agrupadas dentro de la categoría “esenciales”.

La pregunta que motivó el experimento fue cómo se experimentó el “Quedate en casa”, qué improvisaciones se desplegaron en las casas y en los usos de las casas en un contexto de marcada reducción de las movilidades cotidianas en la ciudad de La Plata. Lo que hicimos, con un conjunto también de estudiantes, fueron entrevistas telefónicas en las que, además del contenido de la entrevista centrada en las prácticas cotidianas, les pedíamos a las personas entrevistadas que sacaran y nos enviaran fotos de la vida en pandemia y de la vida en aislamiento.

Aquí traigo algunos datos muy generales. Realizamos 90 entrevistas. Se trató de una muestra intencional, con la que intentamos cubrir justamente la diversidad de condiciones laborales en la ciudad (empleados públicos, sector privado, comerciantes, empresarios, profesionales, trabajadores informales, amas de casa, jubilados y estudiantes) y la heterogeneidad residencial (de las 90 personas entrevistadas, 30 vivían en el área central de la ciudad y las otras 60 se distribuían en distintas localidades de la ciudad). De esas 90 personas, 78 manifestaron estar realizando el aislamiento y de las restantes 12, 9 eran trabajadores/as esenciales y tres manifestaban no estar haciendo el ASPO por necesidad económica, básicamente. Este número que se eleva dentro de la muestra general si consideramos algunas preguntas de control en la entrevista que nos permitieron identificar que otras 17 personas que manifestaron estar cumpliendo con el aislamiento también salían a trabajar, lo que asciende el número total de las personas que se movían por trabajo a 29/90. Esto de todos modos nos daba un promedio, una frecuencia de 2.5 salidas semanales por motivos de trabajo en el total de la muestra, bastante más bajo que en la pre-pandemia.

Este es un primer dato que me parece interesante: que la movilidad no se detuvo durante la pandemia, sino que se reconfiguró, y que esa reconfiguración, al menos en este primer momento del aislamiento, nosotros la describimos como una movilidad de trayectos cortos y frecuencias reducidas, es decir, no desaparece la movilidad, se reconfigura, predominan los circuitos de proximidad motivados por compras, trámites y cuidados; adquiere gran relevancia la proximidad o no de cajeros automáticos, de sanatorios, hospitales, de comercios. Entonces, se reduce la escala y se reduce también la frecuencia. Esto es una primera caracterización de esas 90 entrevistas.

Ahora lo que quiero contarles muy rápidamente tiene que ver con el tipo de imágenes que las y los entrevistados y entrevistadas nos dieron. Nosotros agrupamos esas imágenes en cuatro grandes grupos que compartían varios criterios: el objeto de representación, el tipo de encuadre y cómo estaban compuestas las imágenes, lo que en conjunto nos da cierta *gramática del habitar en pandemia*. La primera categoría tiene que ver con las *redistribuciones*, es decir, cómo se redistribuyen funciones que antes se hacían afuera de la casa en su interior; particularmente el trabajo, el estudio

e incluso la recreación, la terapia y los ejercicios físicos. La segunda categoría tiene que ver con las **prolongaciones** de las casas más allá de sus límites materiales. Estas prolongaciones que eran de dos tipos: un tipo de imagen era la fotografía de los artefactos y de los medios a través de los cuales la casa iba más allá de sus paredes: la conectividad, el teléfono, el televisor y la computadora, las reuniones de zoom, etc.; y, por el otro lado, un tipo de prolongación que a mí me parece muy interesante, que tiene que ver con cómo podemos mirar más allá de las paredes; entonces se aprecian y se reutilizan los balcones, las ventanas, los fondos, las terrazas, etc. El tercer grupo de imágenes tiene que ver con lo que nosotros llamamos **umbrales**, es decir, los espacios de transición —umbrales en el sentido **benjaminiano** del término, no el umbral como límite, sino el umbral como una zona, una zona de transición, una zona que conecta, que une y que separa, una zona de cambio—, y me parecen súper representativas imágenes que recortan la entrada a la casa, el umbral de la casa transformado en un lugar relevante porque conecta y también separa el adentro y el afuera, donde aparece el trazo de piso, las pantuflas de un lado, las pantuflas del otro, el acto de pasar un límite. Y hay otro tipo de imagen muy común de los umbrales que tiene que ver con todos los **kits** de limpieza y de sanitización, que estaban puestos justamente en los umbrales, en la puerta de la casa o en el sillón de al lado de la puerta de acceso, etc. Por último, la última categoría que encontramos tiene que ver con las **salidas**, fundamentalmente en este caso de trabajadores y trabajadoras esenciales: un repositor en un hospital, una doctora. O salidas (que también son umbrales) como la de una chica joven visitando a sus abuelos a través de la reja para mantener la distancia y evitar el contagio.<sup>3</sup>

Me parece que una idea que era común a todas las fotografías, a los cuatro tipos de fotografías, es la noción de **pliegue**. Por un lado, el **repliegue** hacia el interior de la casa y las redistribuciones que ese repliegue exige: adecuar de manera permanente o semipermanente espacios, habilitar nuevos espacios, acondicionar espacios, distribuir temporalmente tareas (primero trabajo yo, después el **Zoom** de la nena, después vos hacés gimnasia...), etc. Por otro lado, los **despliegues**, que tienen que ver fundamentalmente con la conectividad, pero también con la experiencia de mirar y de respirar y de oxigenar a través de balcones, de ventanas, etc., y la proliferación de **umbrales**, que son en sí mismos un pliegue (el umbral es un pliegue). Y entonces lo que intentamos describir ahí es justamente cómo se fue dando una nueva gramática del habitar, con algunas cuestiones que venían de antes, pero que se instrumentalizaron cada vez más, como por ejemplo los umbrales, umbrales que antes tenían que ver con otras cuestiones, pienso por ejemplo en toda la gestión cotidiana de la inseguridad, que también se despliega a través de umbrales. Y esos umbrales, esos pliegues, con sus repliegues y despliegues, operaban a diversas escalas: la escala de la casa, del comercio, del trabajo, de la ciudad, etc.

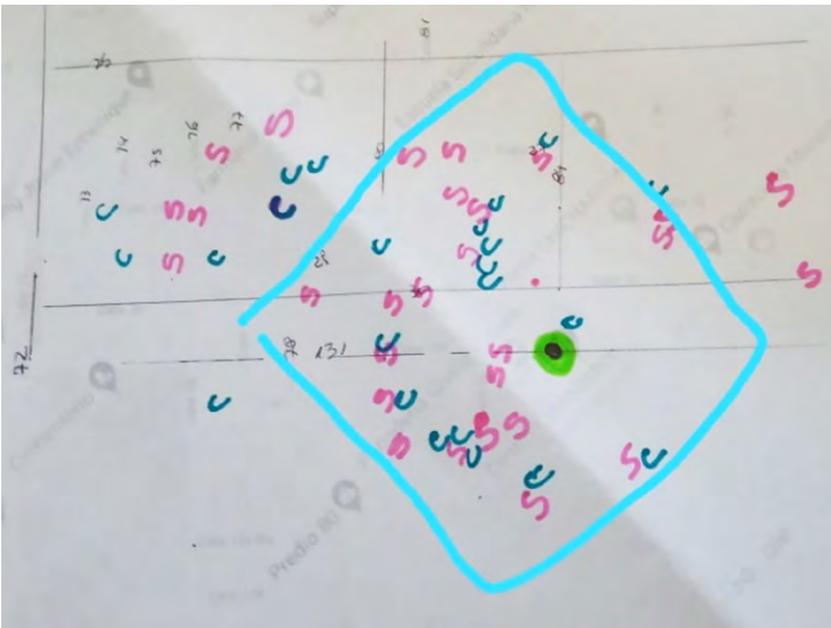
---

3. Se puede acceder a las imágenes en: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/1125/925>

### III

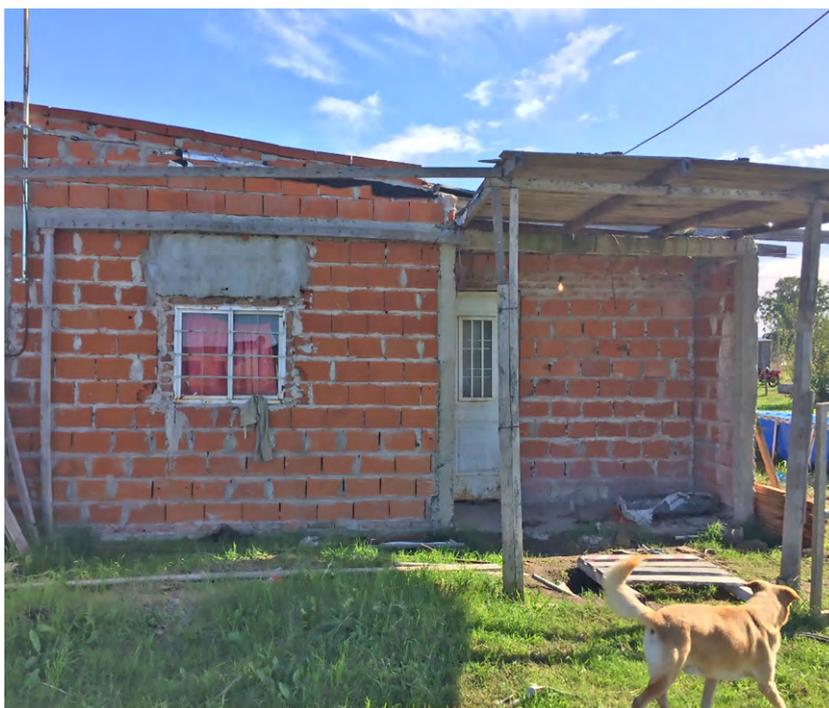
Tercera cuestión: ¿el barrio puede cuidar al barrio? Esta pregunta surge del proyecto colectivo PISAC-COVID que mencioné al inicio, "Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la pospandemia de la **COVID-19**". Varias de las personas que estamos acá hoy estamos trabajando colaborativamente en este proyecto por el cual estoy muy contento, que nos está llevando muchísimo trabajo, que tiene que ver con indagar en la imaginación geográfica de las periferias y las áreas de expansión urbana de las ciudades intermedias en Argentina, y del cual no voy a contar mucho más aquí, ya que tenemos un conversatorio hoy a la tarde sobre la cuestión. Pero menciono el proyecto para mostrar de dónde vienen otras cuestiones que quiero abordar aquí, que claramente no formaron parte de la muestra que tuvimos nosotros de las entrevistas telefónicas en La Plata, y que tiene que ver con los asentamientos populares. Si bien en la muestra de aquella investigación había varios trabajadores y trabajadoras informales, está claro que no ingresaron las y los habitantes de los asentamientos populares.

En los asentamientos y los barrios populares, de un modo también similar a otros países, el lema en Argentina fue "El barrio cuida el barrio", ante algo que señaló muy claramente Clara a nivel agregado para el caso de México, que es la imposibilidad



de cumplir con el aislamiento *en la casa*, es decir, la imposibilidad de realizar esos pliegues, repliegues y despliegues en la casa que veíamos en la investigación en La Plata, justamente por ciertas condiciones económicas, sociales y espaciales: segregación, hacinamiento, precariedad laboral, pobreza, mayor prevalencia de ciertas morbilidades, etc., que crean lo que Benza y Kessler (2021) recientemente llamaron un ambiente social y epidemiológico propicio para la expansión del virus, así como para potenciar sus efectos negativos, sobre la salud y sobre la mortalidad de la población.

Esta cartografía se la debo a Jerónimo Pinedo, otro colega del equipo. A mí me parece muy interesante porque tiene que ver con el trabajo de los comités de crisis y las brigadas que se organizaron para enfrentar la pandemia, en este caso para barrios populares en la ciudad de La Plata. En la cartografía del barrio las "s" significan caso sospechoso, las "c" son casos confirmados y se ve el despliegue una epidemiología popular (o casera) que distribuye casos, una cartografía epidemiológica, también una herramienta que fue inventada en el siglo XIX, como un modo de intentar comprender qué estaba pasando en los barrios populares, cómo prevenir los contagios y atender a las personas enfermas.



Y acá traigo esta otra casa, en un asentamiento popular, en el periurbano de la ciudad de La Plata, más o menos a 20 km del centro de la ciudad, uno de los asentamientos donde estamos haciendo trabajo de campo en el marco del proyecto que acabo de nombrar. La traigo no necesariamente porque sea representativa de todos los barrios populares, pero me pareció que durante la entrevista que realicé con los habitantes de esta casa salieron un conjunto de cuestiones muy impactantes, que nos ayudan a pensar acerca de la relación entre pandemia y hábitat popular contemporáneamente. Por un lado, la sistematicidad de los controles policiales, que aislaron en varias oportunidades a lo largo del último año al barrio, con la consecuente dificultad para los y las residentes del asentamiento de salir tanto para trabajar como para ir a los centros de salud. La persona entrevistada, Sebastián (no es su nombre real, obviamente), perdió su trabajo. Trabajaba de seguridad en un gran centro comercial en Gonnet. Inmediatamente que empieza la pandemia, lo trasladan a Quilmes, es decir, que tenía que viajar 50 km para poder trabajar, y transcurrido un mes lo desafectan del trabajo como a la mayoría de sus compañeros, y entonces ahora Sebastián se dedica con uno de sus hijos a producir pan casero y masas caseras que vende en bicicleta en los alrededores del asentamiento. En la situación de entrevista estaban sus cuatro hijos en una gran mesa trabajando en la escuela, con un compañerito del barrio. No tienen conectividad, con lo cual la madre viaja una vez por semana en colectivo al centro más cercano, a la localidad Olmos, para imprimir todos los materiales y después trabajan sin conectividad, sin ver a la maestra durante toda la semana. La mujer, para quien ese viaje semanal a Olmos es la única salida que realiza cotidianamente, se siente completamente encerrada y agobiada en su casa, conviviendo constantemente en un espacio reducido con su marido desempleado a partir de la pandemia y sus cuatro hijos que estudian desde la casa. Y, por último, otro dato que me pareció impactante: ninguna de las personas de esa familia al momento de la entrevista (mayo de 2021) se habían inscripto voluntariamente por la vacuna, y cuando indagué por qué (en Argentina la vacunación es gratuita y es opcional), básicamente aparecieron todos los miedos que propalan los medios de comunicación: la idea del conejillo de Indias, la idea de la malformación, la idea de que son personas sanas que no necesitan vacunarse, entre otras.

Entonces la pregunta es ¿el barrio puede cuidar al barrio? Me parece que toda la discusión sobre la territorialización de los sectores populares, la descripción de los sectores populares típica de los años 90 e inicios de 2000 en Argentina y de los dilemas que arrojó en torno a la vida de los sectores populares tenemos que repensarla en este caso en virtud del cuidado. Por un lado, diría que a partir de la pandemia hubo indudablemente cierto refuerzo del espacio barrial, se reactivaron o se potenciaron redes y organizaciones preexistentes, aunque la bibliografía disponible marca varias cuestiones problemáticas respecto del rol de las organizaciones barriales en la

distribución de bienes en el interior de los barrios: las dificultades para mantener la periodicidad (Fernández Bouzo & Tobias, 2020), las dificultades para satisfacer una demanda creciente (Grinberg & Verón, 2021), o incluso también algo que me señalaba María Laura Canestraro para Mar del Plata sobre la reelaboración de criterios de membresía, es decir, que ante la escasez relativa de recursos las propias organizaciones barriales comienzan a discutir a quién atienden y a quién no de los habitantes del barrio. Hubo efectivamente cierta intensificación de la sociabilidad en el espacio local y también cierta intensificación de la actividad laboral y comercial, el rebusque, un poco lo que traía Sebastián vendiendo pan. Pero por otro lado, y de manera simultánea, asistimos a un refuerzo de las fronteras barriales y a un incremento de las distancias con el resto de la ciudad por la acción combinada de diversos procesos: el predominio de los controles policiales —o incluso del ejército, como en el caso de Jujuy—, que en general se organizan espacialmente siguiendo las líneas de fractura urbana como los ríos y los puentes en Jujuy, el contrapunto entre centro y periferia en La Plata y Mar del Plata, etc.; la caída bastante certificada de la participación en el mercado laboral que era la principal razón de la movilidad urbana cotidiana; las dificultades crecientes para la movilidad, por carencia de automóvil y por un transporte público restringido a trabajos esenciales; la baja o nula conectividad y una ciudad central y un acceso a bienes, servicios y recursos que por lo que estamos diciendo “quedan más lejos”, porque es más difícil moverse, porque uno de los motivos para moverse era el trabajo que no está, porque el transporte público se restringe a esenciales, etc. La ecuación respecto de “el barrio cuida al barrio” no es lineal, sino ambivalente: a la vez que se observa una densificación de las dinámicas barriales (en clave de organizaciones, sociabilidades y actividades comerciales y laborales dentro del barrio), se verifica un reforzamiento de las fronteras que separan a los barrios populares del resto de la ciudad, producto de la acción combinada de los controles policiales, el desempleo, la baja conectividad y las dificultades en la movilidad cotidiana.

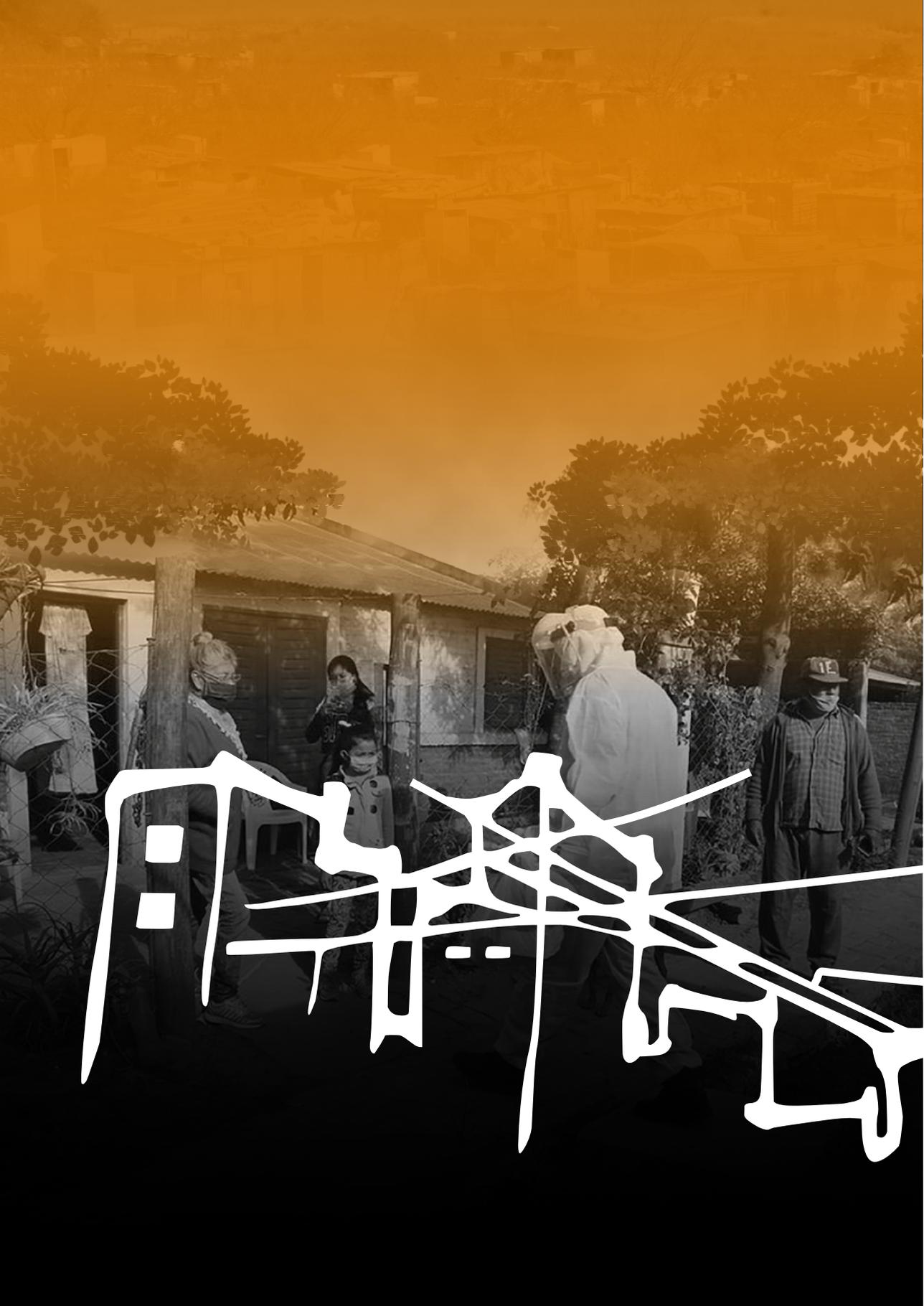
\*\*\*\*

A modo de cierre, dos cuestiones: por un lado, me parece que esos lugares y esas escalas —la casa y el barrio— son polivalentes, es decir, pueden funcionar como refugio y soporte, pero también muchas veces funcionan como prisión y como confinamiento. Debemos pensarlas en esa tensión. Y eso tiene que ver con las clases sociales, pero también con el género y con el lugar de residencia. Y por último una pregunta, sobre la que queremos seguir pensando, que tiene que ver con saber si el distanciamiento social que requiere el tratamiento de la pandemia muchas veces no lleva a reforzar las distancias físicas y sociales que existen entre los barrios populares y el resto de la ciudad.

## Bibliografía

- Benza, Gabriel & Kessler, Gabriel** (2021). *La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fernández Bouzo, Soledad & Tobias, Melia** (2020). Los barrios populares a la intemperie. Desigualdades socioespaciales, salud ambiental y ecofeminismos en el AMBA. *Revista Ensamblés*, n.13, pp. 12-42.
- Grinberg, Silvia & Verón, Eduardo** (2021). #COVID-19: Shock y el derecho a tener derechos en las periferias metropolitanas. Un estudio en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima y Jochen Kemner (Coord.). *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina*. Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS), Editorial Universidad de Guadalajara.
- Maneiro, María; Farías, Ariel & Oliveira, Leónidas** (2020). Espacialidades y temporalidades como lentes para entender la propagación del COVID-19 en el sur del conurbano. *Revista Ensamblés*, n.13, pp. 43-71.
- Segura, Ramiro** (2020). Fragmentación, interdependencia y convivencia. Notas para renovar una agenda urbana en crisis (después de la crisis). En Manuel Dammert Guardia (Coord.) *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- Segura, Ramiro & Caggiano, Sergio** (2021). La casa como proceso: aislamiento y experiencia urbana durante la pandemia a través de la fotografía. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N.º 8. 

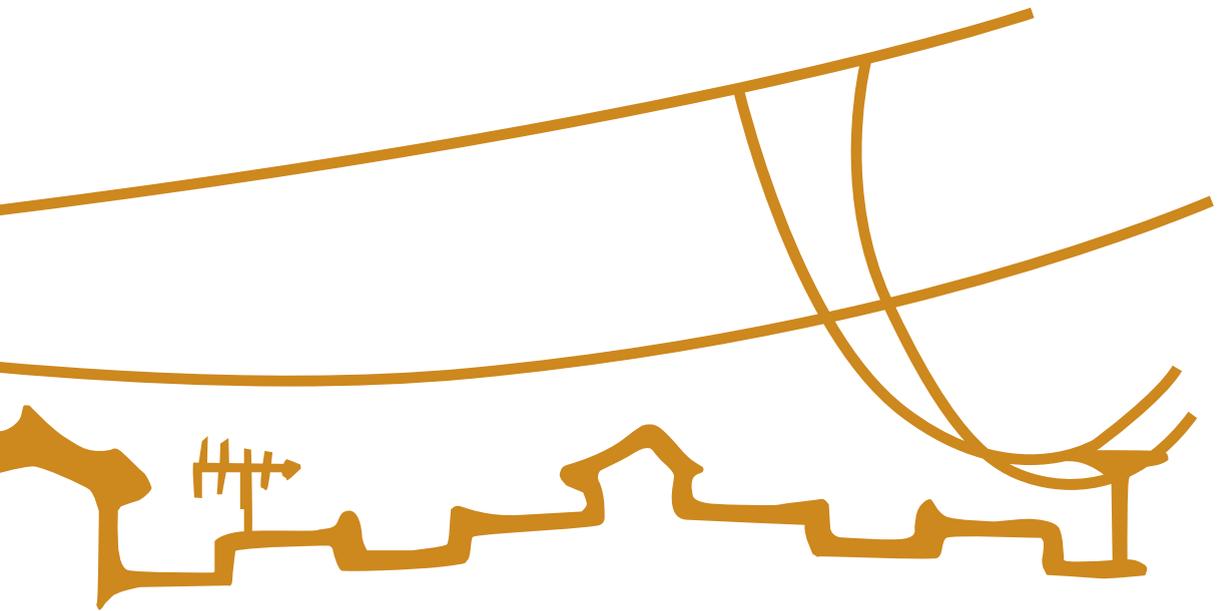




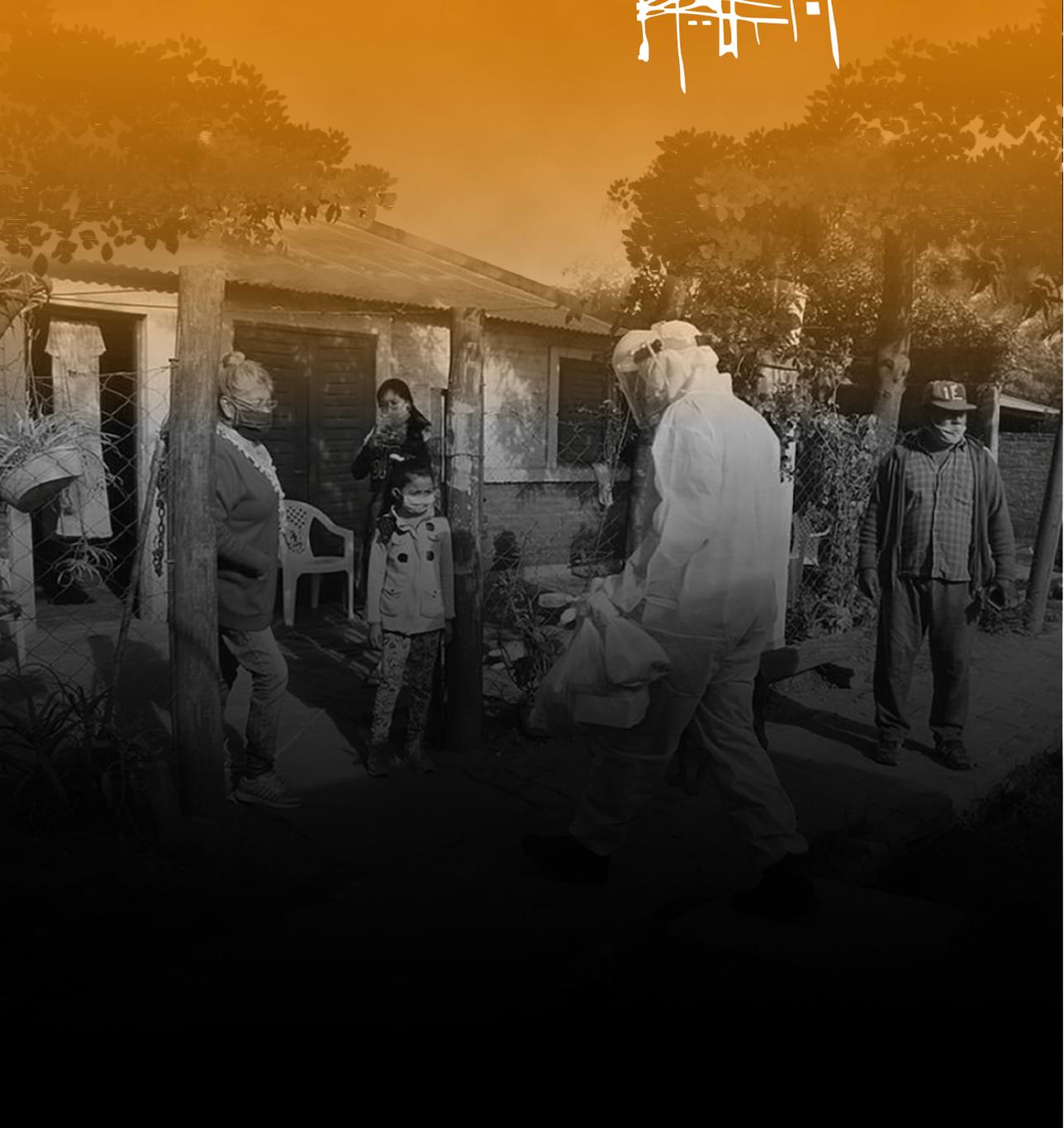
在宅訪問

II ENCUENTRO  
DE LA RED DE  
ASENTAMIENTOS  
POPULARES

## Mesas temáticas



# Mesa 1



# Impacto de la pandemia de la *COVID-19* en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados

## COORDINACIÓN

### **María Victoria CAZORLA**

Docente auxiliar de primera en la cátedra Teoría del Diseño y la Gestión Urbana de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNNE, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Vivienda.

### **María Virginia MONAYAR**

Investigadora asistente CONICET (INHAB-FAUD cv IDH-CONICET). Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat FAUD UNC cv IDH-CONICET.

## Introducción

El eje 1 tuvo como tema central el impacto de la pandemia en los territorios populares, expresado en una evidente profundización de las desigualdades y problemas preexistentes, pero también como disparadora de múltiples estrategias de organización, que se dieron sobre todo en las comunidades, para hacer frente a las problemáticas y mayores dificultades que impuso el contexto actual.

Entre los trabajos presentados se mencionan las siguientes problemáticas comunes y recurrentes en los diferentes territorios que fueron objeto de análisis:

- las mayores dificultades que significaba el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) para la población que vive del trabajo con ingreso diario;
- las condiciones habitacionales de gran parte de la población con condiciones deficitarias de espacios de residencia y servicios domiciliarios y/o urbanos;
- las condiciones de residencia por casos perjudiciales y/o riesgosos para cumplir con dicho aislamiento, cuyo objetivo era mitigar la propagación del virus.

En este sentido, algunos de los interrogantes que surgen y que la pandemia puso tan en relieve giran en torno a los déficit y las condiciones habitacionales de gran parte de la población que, en el contexto sanitario, debía "quedarse en casa", pero... ¿en qué condiciones? ¿En qué casa? ¿Con quiénes y cuántos convivientes? ¿Cómo mantenían el sustento diario? ¿Cómo se abastecían en la proximidad de la vivienda?

Estos barrios, los barrios populares, en general invisibilizados, fueron espacios muy afectados por las acciones y decisiones en el marco de la pandemia y quedaron en evidencia las serias dificultades que tienen para desarrollar la vida, y más aún en este contexto tan particular. Precariedad en las viviendas, hacinamiento, trabajos inestables, servicios e infraestructuras deficientes o inexistentes, baja calidad urbana y ambiental hacen casi imposible cumplir con protocolos y medidas que les fueron solicitados a la población Argentina.

Otra de las cuestiones que surgen de los trabajos presentados es la escasa información y las diversas estrategias que se sucedieron para construirla. Si bien se trata de un fenómeno de emergencia nunca vivido (en un corto tiempo se declaró y desató la pandemia, se decretaron los cierres y se tuvieron que adaptar desde las estructuras de gobierno, hasta los espacios públicos y privados a lo que ahora llamamos comúnmente "nueva normalidad"), quedó en evidencia la falta de mecanismos de construcción de datos fiables y necesarios para la elaboración de diagnósticos en el particular contexto. Esto demandó también por parte de las organizaciones sociales, vecinales, barriales, suplir tanto la ausencia del Estado en los territorios como la construcción de información y asistencia social en los barrios populares. Si bien esto ya lo realizaban anteriormente, este esfuerzo fue magnificado y de mayor relevancia en la pandemia.

## Desarrollo

De acuerdo con las ponencias presentadas, podemos afirmar que, si bien en los territorios populares la pandemia profundizó la precariedad preexistente (habitacional, de infraestructura, servicios y laboral inclusive), así como las desigualdades, también activó múltiples estrategias por parte de organizaciones sociales y agentes territoriales no gubernamentales, para hacer frente a la profundización de las problemáticas mencionadas que impuso el contexto actual.

Algunos puntos claves y complementarios entre los trabajos fueron los siguientes:

El trabajo de URSINO, VILA, GIANNONI, ESPINEL, GIAGANTE e ILARREGUI desarrolló los avances de investigación referidos al barrio Las Palmeras, ubicado en la delegación de Los Hornos de La Plata, cuya complejidad ejemplifica las dificultades para hacer frente a la **COVID-19** por sectores sociales postergados de la sociedad que viven diariamente la precariedad habitacional y la vulnerabilidad socioeconómica, y en este sentido las principales dificultades en estos sectores se resumen en condiciones del hábitat y razones laborales. Entre las primeras se destacan el hacinamiento, la carencia de servicios básicos y, en particular, la falta de agua potable. Mientras que, entre las segundas, se resaltan fuertemente las dificultades derivadas en el trabajo cuentapropista y el temor a la pérdida del empleo. Si bien el hábitat y las viviendas del barrio previamente al contexto

ya revelaban características críticas, el acceso al agua potable fue un gran problema. También pudieron notar que la presencia de organizaciones sociales, que salieron a dar respuestas a demandas de alimentos, apoyo escolar y cuidado barrial, fue fuerte.

El trabajo de VALENTE EZCURRA, por su lado, buscó reflexionar sobre los impactos de la desigualdad socioespacial en el hábitat popular, evidenciados por la pandemia, tomando como base el estudio de los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil. Concluyó que durante las etapas de ASPO y DISPO se generó un doble proceso diferencial, en el cual las desigualdades sociales y espaciales se reprodujeron mutuamente (aceleradas por las restricciones de circulación) y se consolidaron y configuraron en torno a nuevas relaciones y prácticas de habitar la pandemia.

La ponencia de PUNTEL y BARRETO indagó en la relación existente entre los usos de los espacios de la vivienda para la realización de trabajos remunerados en el Área Metropolitana del Gran Resistencia y los hogares afectados por la pandemia de **COVID-19**. En este sentido, la crisis de la pandemia de **COVID-19** impactó más fuertemente en los hogares que ya se encontraban en la pobreza y/o percibían ingresos bajos-medios, con inserción laboral en trabajos por cuenta propia y asalariados informales, con condiciones precarias y menos protección, además de mayores carencias educacionales y habitacionales. Como conclusión afirman que la pandemia de **COVID-19** transformó el concepto de vivienda digna, ya que ahora no basta una estructura edilicia y servicios básicos de calidad, sino que debe ayudar a la salud y la reactivación económica, por lo que es necesario promover viviendas dignas que pongan énfasis en las viviendas productivas.

La ponencia de ABILDGAARD y BARRETO se propuso indagar la relación existente entre los usos de los espacios de la vivienda para la educación en el Área Metropolitana del Gran Resistencia. Prácticamente la totalidad de los hogares encuestados que contaron con la presencia de hijos en la vivienda realizaron las actividades escolares allí durante el período analizado. De acuerdo con sus afirmaciones, dejaron bastantes evidencias de que la pandemia de **COVID-19** tuvo un impacto importante en las actividades escolares realizadas en las viviendas durante el período de confinamiento analizado, y que especialmente afectó más a los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad social y que presentan condiciones habitacionales más desfavorables o deficitarias.

El trabajo de CANESTRARO y COMESAÑA nos presenta la puesta en marcha de los Comités Barriales de Emergencia (CBE) en el partido de General Pueyrredón, como dispositivos de articulación comunitaria que tienen por objetivo "distribuir recursos y redes para sostener y acompañar las medidas asociadas al aislamiento social, preventivo y obligatorio".

Resulta interesante y también una visión común que “Las diferentes necesidades emergentes en el contexto de pandemia fueron procesándose como demandas”, y cómo la gestión de ellas estuvo atravesada por los recursos emergentes y las condiciones de organización previa, así como la confluencia de múltiples actores en espacios organizativos. También se menciona cómo esas demandas ya estaban presentes en los territorios y fueron profundizadas por la pandemia, pero también cómo esta se activó como un dinamizador de estrategias y de acción y visibilización de ciertos conflictos.

Por su parte, también el ASPO determinó medidas por parte de los gobiernos locales que impactaron en las dinámicas de los territorios. El trabajo de TABORDA et al. desarrolla el impacto de las disposiciones sobre el transporte urbano de pasajeros (TUP) en la ciudad de Córdoba, las que se identificaron negativamente en la cobertura del servicio en los barrios populares, que se vieron desfavorecidos por las medidas en relación con la accesibilidad y distancias necesarias para acceder al TUP.

Nuevamente en este trabajo se ve reflejado cómo las necesidades ya se encontraban antes de la pandemia. En este caso se menciona que la cobertura del TUP era deficitaria para los barrios populares de Córdoba, y cómo una vez más las acciones en el marco de la pandemia tendieron a profundizar las desigualdades ya existentes en sectores poblacionales de elevada vulnerabilidad.

El trabajo de RUS y OLMEDO nos aporta datos muy interesantes y de primera mano en cuanto a las condiciones urbanas y habitacionales de la población del Gran Resistencia y Gran Corrientes para enfrentar el ASPO. Deja nuevamente en evidencia las serias dificultades que ya tenía esa población en relación con su hábitat, que se exacerban en el contexto de pandemia frente a acciones insuficientes o inexistentes por parte del gobierno para mitigarlas. En este trabajo también aparece de manera evidente un tema que ha sido mencionado como recurrente, y es la forma en que el virus nos enfrenta “al otro”, “al desconocido” que puede traer la enfermedad a los territorios y cómo algunas medidas fueron “aceptadas” aun siendo violentas o vulnerando derechos, en el marco de “extremar los cuidados”. También en este trabajo menciona otro tema central: los desalojos en pandemia, que, a pesar de las disposiciones nacionales frente a ello, fueron recurrentes en varios territorios, y vulneraron no solo el derecho al hábitat, sino a la salud y la integridad de la persona. Ello también evidencia que las medidas dispuestas se basaron en la formalidad, mientras que las situaciones informales nuevamente quedaron libradas a su suerte.

ARANCIBIA y FAINSTEIN ponen el foco en las vivencias y consecuencias del ASPO en la población joven habitante de los barrios populares. Nuevamente se visibiliza aquí un

grupo poblacional con serias dificultades de acceso tanto al mercado de trabajo como a la vivienda, y cuyas consecuencias empeoran o socavan aún más las vulnerabilidades en las que se encuentran.

Este trabajo realiza un aporte metodológico en relación con la investigación entre pares, que resulta de interés no solo por lo que supone particularmente en estos grupos sociales, sino en este contexto tan particular donde la presencialidad en los territorios se volvió dificultosa. Entre los resultados presentados, se reivindica a los grupos, las organizaciones, las personas como las encargadas de sostener y gestionar la pandemia en los territorios de los BP. Aquí también otro punto comúnmente mencionado en este contexto: la conectividad y el acceso a tecnologías como servicio básico e indispensable para el desarrollo de la cotidianidad, el trabajo y la educación. Cuestión que resulta novedosa como parte de las demandas en estos territorios. Finalmente, si bien el trabajo presenta cómo la crisis habilitó otros espacios para los/as jóvenes, significó un mayor deterioro hacia la vulnerabilidad e incrementó la brecha de las desigualdades ya impuesta para los/as jóvenes de los BP.

## Conclusiones

Las condiciones de precariedad de los asentamientos populares son históricas, y su criticidad fue aún más evidenciada y magnificada debido a la pandemia por **COVID-19** y a las medidas necesarias adoptadas por los distintos gobiernos para hacerle frente. El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) se observa como una medida sanitaria necesaria, pero que llevó a un nivel más crítico tanto la precariedad laboral como habitacional en los Barrios Populares. Por un lado, la imposibilidad de realizar trabajos cuentapropistas o informales, las condiciones deficitarias de las viviendas, el hacinamiento, etc., se expresó en una mayor dificultad para las actividades cotidianas, a las que se sumaron las actividades escolares y laborales en algunos casos.

La menor cobertura de servicios de internet en estos sectores imposibilitó en muchos casos el acceso a la educación de los/as estudiantes, que en algunos de los casos usaban celulares para acceder a las clases virtuales o el material proporcionado por el establecimiento, pero no siempre podían disponer de conexión adecuada.

El papel de las organizaciones sociales fue relevante en el difícil contexto de pandemia, ya que intentaron proporcionar apoyo escolar, facilitar las actividades e incluso los trámites administrativos y gestiones, brindar ollas populares ante las menores posibilidades de acceder al alimento de la familia, refugio en casos de violencia doméstica, lo cual también se profundizó en el contexto mencionado.

Se señalan algunas problemáticas que se consideran centrales y comunes para varios territorios:

- Las dificultades que produjo el ASPO para la población que vive de ingresos diarios, por ser cuentapropista o trabajar de changas.
- Las situaciones habitacionales de gran parte de la población implican condiciones deficitarias e incluso perjudiciales y/o riesgosas para cumplir con dicho aislamiento, cuyo objetivo era mitigar la propagación del virus. Entre las cuestiones más relevantes surgen el hacinamiento, el déficit de servicios e infraestructura básica (agua y transporte, entre los destacados), pero también de nuevas infraestructuras que se volvieron básicas, como la conectividad y el acceso a internet. También las tipologías y configuraciones de la vivienda para permitir la residencia, la escolaridad y el trabajo en el mismo espacio.
- La falta de servicios como internet, que impidió no solo el acceso a la educación de los/as niños/as y jóvenes que viven en estos territorios, sino también la posibilidad de continuar actividades laborales y/o acceder a programas y beneficios (como el IFE, Ingreso Familiar de Emergencia), que buscaban aminorar la carga económica de las familias que produjo el no poder salir a trabajar.
- Otras problemáticas mencionadas tuvieron que ver con la carga extra que representó, especialmente para las mujeres, el complementar el trabajo en casa con la educación de los niños, y las situaciones de violencia a las que quedaron más expuestas en muchos casos.

También fue recurrente en las presentaciones de la mesa la interpelación a la forma en la que se desarrollan las investigaciones, la falta de información y la necesidad de recurrir a otras estrategias y metodologías frente a la imposibilidad de la presencialidad en territorio. No obstante, esta situación activó innovaciones, vinculadas en algunos casos con la utilización de nuevas herramientas que posibilitan el contacto de manera indirecta y la generación de datos, elaboración de diagnósticos y a veces la posibilidad de aportar esos datos en mesas de toma de decisiones.

Finalmente, interesa mencionar algunas líneas que aparecen como puntos para repensar y/o seguir profundizando:

- La incorporación de estrategias comunitarias en el diseño e implementación de programas y políticas.
- La construcción de información fiable y relevante de cada territorio, desde las condiciones del hábitat (físico), al entramado social; reconocimiento de actores y redes comunitarias, entre otras.
- La construcción de demandas ante el Estado a partir de nuevas estrategias de

acción desde y para los territorios. Si bien se señalan actuaciones estatales, estas se observan insuficientes y paliativas de la cuestión sanitaria básica, mientras que el hábitat se observa como uno de los ámbitos más críticos y sin dispositivos claros para sostenerlo.

- Necesidad de repensar los considerados "servicios básicos" y las condicionantes de la vivienda en función de los requerimientos de habitar-trabajar-estudiar.

- Aprender y aprehender nuevas metodologías y herramientas de investigación y abordaje de los territorios, que se pusieron en práctica por la nueva puesta en crisis de la academia frente a la pandemia. (Re) pensarnos desde el ¿qué y cómo aportar?, ¿cómo transferir?, ¿cómo llegar a los territorios?, ¿cómo co-construir con ellos? ■■



# Reflexiones juveniles sobre el impacto de la cuarentena en barrios populares del AMBA. Una investigación entre pares

---

Milena ARANCIBIA

Carla FAINSTEIN

---

## Cargos o filiaciones

Investigadora asistente CONICET-FLACSO.

Becaria posdoctoral CONICET-FLACSO.

## Eje temático 1

Impacto de la pandemia de la *COVID-19* en el hábitat popular.

Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## Resumen

El Área Metropolitana de Buenos Aires concentra el mayor porcentaje de los casos de *COVID-19* del país, y los barrios populares son los territorios más vulnerables ante el virus. Las problemáticas estructurales históricas de los barrios populares, que preexisten a esta pandemia mundial y que suponen graves déficits habitacionales, económicos y sociales se han visibilizado y profundizado en este contexto. Con base en una metodología de investigación entre pares, se indagó específicamente en las problemáticas que atraviesan las personas jóvenes, partiendo de sus reflexiones y miradas. El eje estuvo puesto en abordar ciertas dimensiones centrales en la vida cotidiana de las y los jóvenes que habitan en barrios populares del AMBA y que fueron transformadas con las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio tomadas por el Gobierno a partir de la pandemia de la *COVID-19*. Los resultados ponen en evidencia cómo, durante la pandemia, el capital comunitario en barrios vulnerables fue clave para apoyar acciones de acompañamiento, las cuales fueron sostenidas principalmente por jóvenes. Se parte del supuesto de que las trayectorias de jóvenes vulnerables tienen un fuerte arraigo territorial, lo que da como resultado una mayor desigualdad social con base en la segmentación generada por la brecha digital. Y, finalmente, que los proyectos productivos comunitarios pueden brindar elementos válidos para la salida de la crisis y la atención de la discriminación de género.

**Palabras clave:** Juventud; metodología entre pares; asentamientos informales; trayectorias ocupacionales; pandemia.

## 1. Introducción

La crisis provocada por la pandemia de la **COVID-19** está generando una profundización de las desigualdades sociales, que afectan de forma particular a las personas jóvenes y dejan fuertes huellas en sus trayectorias. La crisis ha generado altas tasas de desocupación (EPH, 2020), la ampliación de la desigualdad educativa por la brecha digital (Narodowski & Campetella, 2020; CEPAL, 2020), desigualdad en el acceso a la atención en salud (salud sexual, consumos problemáticos y atención psicológica) (Kessler et al., 2020), un incremento de problemas convivenciales y de género (UNICEF, 2020) y una fuerte expansión de la inactividad absoluta, sobre todo en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

El AMBA concentró la mayor cantidad de casos de **COVID-19** y los índices más rápidos de contagio. Las poblaciones de los barrios populares en particular fueron las más vulnerables ante el virus, dadas sus deficitarias condiciones en términos de vivienda, hábitat y acceso a los servicios públicos. Las problemáticas estructurales históricas de esos territorios, que suponen graves déficits habitacionales, económicos y sociales, fueron visibilizadas por los efectos de la **COVID-19**. Las problemáticas particulares que atravesaron las personas jóvenes presentaron sus especificidades relacionadas con la dificultad para generar ingresos económicos, los problemas de conectividad y la imposibilidad de continuar manteniendo sus propias viviendas, entre otras.

Así, y en el marco de un proyecto que se venía realizando sobre jóvenes, generación de ingresos y trabajo comunitario en barrios marginalizados del Gran Buenos Aires<sup>1</sup>, en marzo de 2020, una vez decretadas las medidas de aislamiento por el Estado Nacional, se retomó el contacto con un grupo de jóvenes que participaba de las actividades de una organización con fuerte presencia en los barrios populares del país, los Centros Barriales del "Hogar de Cristo"<sup>2</sup>. En base a una metodología de *investigación entre pares* se indagó específicamente en las problemáticas que atravesaban las personas jóvenes, partiendo de sus reflexiones y miradas. El eje estuvo puesto en abordar ciertas dimensiones centrales en la vida cotidiana de las y los jóvenes que habitan en barrios populares del AMBA y que fueron transformadas con las medidas de **Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio** tomadas por el Gobierno a partir de la pandemia de la **COVID-19**.

---

1. El proyecto Colectiva Joven (2019-2021) se desarrolla de forma conjunta entre el Canada's International Development Research Centre (IDRC), la Fundación de Investigación de San Pablo (FAPESP), la Organización Acción Educativa, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina) y la Federación Familia Grande Hogar de Cristo (FGHC). También cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas que reconoce el proyecto como un Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs).

---

2. La Federación FGHC es una asociación de segundo grado que surge en marzo de 2017 con el objetivo de coordinar las acciones que venían desarrollando los diferentes Centros Barriales desde el año 2008. Los Centros Barriales son espacios comunitarios que nacen de la mano de parroquias de barrios populares y asentamientos y que tienen como fin principal la prevención y el acompañamiento de personas en situación de alta vulnerabilidad económica y social, que atravesaron o atraviesan situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas.

El artículo se ordena en diversos apartados en los que se desarrollan los objetivos planteados. En primer lugar, se expone la metodología **entre pares** utilizada en la investigación. Luego se presentan algunos conceptos teóricos del campo de estudio de las juventudes y los estudios urbanos que constituyen el marco desde el que parte este trabajo. Así se describe la importancia del estudio de las trayectorias juveniles y la dimensión espacial de estas. Posteriormente se ahondará en las principales dimensiones de análisis surgidas de la investigación: conectividad, afectos, ingresos y organizaciones comunitarias. Finalmente, se expone el debate y algunas reflexiones finales derivadas de los argumentos planteados.

## 2. Metodología

La investigación se llevó a cabo en el marco de Colectiva Joven, un proyecto de investigación-acción, que tuvo como objetivo de apoyar a grupos de jóvenes que realizan acciones orientadas a la producción de forma comunitaria. Como parte de la producción en transferencia, el proyecto incluyó la participación de jóvenes en la planificación, ejecución y análisis de resultados siguiendo la metodología de investigación entre pares (Santis et al., 2004), sobre la base de la idea de que “las personas que se benefician de los proyectos (de investigación aplicada o investigación acción) son las más adecuadas para juzgar el valor y la validez del trabajo” (Lebel & McLean, 2018, p. 24). El proyecto abordó una perspectiva enmarcada en discusiones hoy clásicas de la sociología, en torno a la relación entre conocimiento y práctica, sujeto y objeto, ciencia y activismo. Estos debates, abordados en América Latina desde los años 60, han buscado ponderar la relación entre investigadores e investigados, considerando el proceso de investigación-acción en términos de pedagogía liberadora en articulación con un recorrido de acción transformadora–reflexión–acción transformadora (Fogel, 1999; Fals Borda, 2012, entre otros).

En el caso particular de Colectiva Joven, y dado que se trabajó con grupos de jóvenes en situación de vulnerabilidad que han sufrido consumo de sustancias psicoactivas ilegales, lo que a menudo conduce a la estigmatización de los usuarios (FGHC, 2020), se partió del supuesto de que tratándose de una “población oculta”, la investigación entre partes permitiría generar conocimiento válido para el apoyo de actividades comunitarias. Así, se buscó establecer una red de recolección de información formada por personas que realizaran entrevistas que fueran reconocidos por quienes fueran entrevistados y entrevistadas como pares (Rodríguez et al., 2005). De esta forma, la investigación entre pares permitió dar voz a jóvenes convocados no solo como personas para entrevistar, sino también como investigadores e investigadoras, protagonistas del estudio y parte activa en el proceso de investigación (Carcar et al., 2020).

Siete jóvenes integrantes de distintos Centros Barriales de la FGHC conformaron el equipo de investigadores pares (cinco varones y dos mujeres) y participaron de diversos encuentros con el equipo de FLACSO. Para conformar este equipo se seleccionaron jóvenes que ocupaban lugares de referencia en los Centros Barriales de la FGHC, es decir, llevaban adelante tareas específicas vinculadas con el acompañamiento de jóvenes. Además, la mayoría trabajaba dentro de la FGHC como "acompañante par" y cuatro de ellos, en acompañamiento a personas privadas de su libertad. En los encuentros realizados se los capacitó en metodología de investigación social y luego participaron de todas las etapas de una investigación cualitativa llevada a cabo en 2019 acerca de las trayectorias educativo-laborales de las personas jóvenes que participaban de las actividades realizadas en los centros barriales.

En el año 2020, se buscó continuar esa articulación y abonar el análisis del nuevo contexto originado por la pandemia. Se propuso entonces a los investigadores pares la realización de un video documental para poner el eje en ciertas dimensiones centrales de la vida cotidiana de las personas jóvenes que habitan en barrios marginalizados del AMBA en un contexto de cuarentena obligatoria y expansión del virus causante de la **COVID-19**. El objetivo fue entonces doble. Por una parte, profundizar en la metodología de investigación entre pares poniendo a prueba nuevos instrumentos para llevarla adelante (el audiovisual). Por el otro, obtener un análisis de primera mano de los efectos de la pandemia en la vida de las personas jóvenes de barrios populares del área. Esta ponencia buscará exponer el proceso de realización de este producto audiovisual y los resultados preliminares que surgieron del análisis.

La propuesta inicial consideró la paridad de género entre los investigadores pares, a la vez que el objetivo de lograr una cierta cobertura geográfica del Área Metropolitana (ver mapa 1): las/los jóvenes que participaron de la producción habitaban en barrios de la zona sur, oeste y norte del Gran Buenos Aires, en distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires. Además, vivían en diferentes tipologías de hábitat (barrios formales, asentamientos informales, villas) y atravesaron la cuarentena de distintas maneras (en espacios comunitarios, con sus familias, en su vivienda propia), lo cual le agregó diversidad y mayor representatividad al proyecto.

Los barrios a los que los/as investigadores/as pares hicieron referencia en los relatos no fueron siempre aquellos donde habitaban. Además de esa opción, otros reflexionaron sobre aquellos en los que realizan trabajo comunitario como miembros de organizaciones de la sociedad civil u organizaciones sociales, y dos de ellos sobre el lugar donde habitaban (Centros Barriales pertenecientes a la FGHC localizados en barrios formales de la ciudad de Buenos Aires). Los barrios y organizaciones que se ven reflejados en el video documental son Casa Animí (FGHC), Ciudad de Buenos Aires; Casa Libertad (FGHC),



**Figura 1. Mapa de barrios referidos por los investigadores.** Fuente: elaboración propia

Ciudad de Buenos Aires; Villa 31-31 bis (Barrio Mugica), Ciudad de Buenos Aires; Villa 1-11-14, Ciudad de Buenos Aires; Parroquia San José, Barrio 17 de Marzo, Partido de La Matanza; Villa Los Eucaliptos, Partido de Quilmes, Casa Abierta a la Vida, Barrio La Esperanza, Benavidez, Partido de Tigre; Bajo Boulogne, Partido de San Isidro.

### 3. Marco teórico

#### 3.1. Las juventudes en los estudios situados

En los estudios de juventud de la última década fue ganando terreno el enfoque generacional para abordar las distintas oportunidades que tienen para insertarse en el mercado de trabajo y conseguir la independencia habitacional quienes transitan su juventud en distintos períodos (Woodman & Wyn, 2015; Wyn & Woodman, 2006; Roberts, 2020; Mac Donald et al., 2019). Incluyendo una mirada histórica, este enfoque aborda la transición educación-trabajo prestando especial atención a las condiciones que se le presentan a una determinada generación en su juventud, la etapa más crítica de la vida para aprovechar las oportunidades a largo plazo. Las condiciones externas que afectan a una generación incluyen un contexto compartido de oportunidades de empleo, pero se extienden a un determinado tipo de Estado, un cierto sistema de justicia

penal, el estado actual del sistema educativo, las condiciones de hábitat que generan una acumulación de desventajas especialmente en algunos territorios de la ciudad, a lo que se agregan situaciones particulares, como la crisis sociosanitaria producto de la **COVID-19**. El trabajo aquí presentado desarrolla un análisis temporalmente situado, por lo que delinea algunas de las primeras tendencias que marcaron las personas jóvenes como efectos de la pandemia.

### **3.2. Transformaciones en las condiciones de hábitat en barrios marginalizados**

Durante las últimas dos décadas, la globalización, la financiarización de la renta urbana y su impacto en la segmentación social han generado grandes diferencias por motivos de clase, género y origen étnico, y dieron como resultado una gran heterogeneidad en las trayectorias juveniles. Diversos estudios en la región se focalizaron en dichas desigualdades y prestaron especial atención a sus efectos en la vida de las y los jóvenes que habitan en barrios marginalizados en distintos países de América Latina (Bayón, 2015; Capriati, 2017; Mora Salas & Pérez Sainz, 2018; Saravi, 2015; Segura, 2012; Zamorano, 2007). El concepto de barrio marginalizado es utilizado como sinónimo del más tradicional barrio popular o asentamiento informal, que se compone de una variedad de tipologías habitacionales populares, de las cuales forman parte los barrios llamados villas y asentamientos. A pesar de que existen diferencias en sus topografías y trayectorias históricas, estas dos tipologías comparten la informalidad en la tenencia del suelo y las viviendas de sus habitantes, y presentan graves déficits en relación con el acceso a servicios básicos y a infraestructura urbana (Cravino, 2008). Los barrios marginalizados de la región presentan una gran heterogeneidad, pero comparten la cobertura deficiente de las redes de agua potable y cloacas, el acceso deficitario al transporte, la existencia de un sistema de recolección y disposición de residuos sólidos urbanos que muchas veces no transita sus barrios, además de localizarse en espacios contaminados, y de las falencias en términos de acceso a la salud, a la educación y a la justicia, entre otros derechos básicos (Fainstein, 2019).

En particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), como resultado de los procesos de fragmentación social que se profundizaron en las últimas dos décadas (Segura, 2017; Saraví, 2015; Prévôt Schapira, 2001), conviven barrios con características muy diferentes, y transitar la juventud en ellos conlleva fuertes implicancias en las trayectorias de vida y en las posibilidades de autonomía y construcción de hogares propios. Dichos procesos contribuyeron a profundizar la desigualdad social y a restringir las oportunidades de aquellos que habitan en asentamientos populares (Bayon, 2015; Cravino, 2008; Saraví, 2008), lo que dio como resultado experiencias generacionales altamente diferenciadas entre los distintos grupos sociales (Saraví, 2015; Miranda & Arancibia, 2018).

La mayor parte de los centros barriales en los que se llevó adelante el trabajo de campo se localizan en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires, donde habitan los y las jóvenes encuestados. Así, forman parte de las personas que, en ese territorio, viven en diversas tipologías de hábitat popular (Varela & Cravino, 2012). El análisis de la dimensión espacial de la desigualdad representa un insumo de gran interés en la profundización del estudio de las transiciones juveniles, que permite una ampliación del foco hacia poblaciones que se diferencian de los modelos hegemónicos. Particularmente, permite el abordaje de las biografías juveniles que transcurren en espacios de privación, donde lo colectivo es la estrategia principal de supervivencia, o donde la actividad principal es la reproducción de la vida.

El contexto de valorización especulativa de las propiedades y de reactivación del mercado inmobiliario argentino al que se asistió a partir del año 2003 empeoró las posibilidades de acceder a un hogar propio para los jóvenes, en especial para los sectores de menores ingresos (Arancibia, 2017). La modificación de las condiciones macroeconómicas reactivó la economía y el mercado interno, lo que generó un crecimiento en la demanda de suelo urbanizado para las diferentes actividades. El aumento de los costos de los bienes raíces (Baer, 2012), junto con la reducción de los créditos hipotecarios (Herzer & Di Virgilio, 2011; Capello & Galassi, 2011; Putero, 2012) limitaron el acceso a la propiedad de la vivienda para los jóvenes de sectores populares. Por otra parte, si bien durante la década de 2000 el Estado asumió un papel más activo en la provisión de vivienda social que en décadas anteriores, careció de una política de regulación del suelo (Cravino et al., 2012) e hizo cada vez más difícil el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos. Paradójicamente, el accionar del Estado, a través de las políticas implementadas, también contribuyó a la valorización del suelo urbano y su consiguiente aumento de precio. Por ello, las posibilidades de autonomía habitacional pasaron a depender en mayor medida de los recursos materiales de las familias de origen. En este contexto, algunas de las cifras del déficit habitacional se agudizaron tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la periferia. Si bien existen grandes falencias en el registro de la cantidad de barrios marginalizados en el país y la población que los habita, uno de los registros muestra que en 2016 había un total de 1024 asentamientos de ese tipo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, habitados por 429.469 familias (TECHO, 2016). El cambio de Gobierno a nivel nacional en el año 2016 supuso un intento de reimplantación de un modelo económico neoliberal en la Argentina, con eje en el ajuste fiscal, la apertura de la economía y la revalorización financiera. En términos de políticas de vivienda y hábitat, este período presentó algunos hitos significativos, pero pobres resultados, mucho más ligados a las disputas de las organizaciones sociales territoriales que a acciones estatales.

En este sentido, destacamos tres hitos que se vincularon estrechamente con las medidas tomadas en el ámbito de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En el año 2016, se realizó un relevamiento nacional de los barrios populares existentes en el país que se presentó como una forma de poder diagnosticar la situación de estos territorios a nivel nacional para poder avanzar sobre políticas para abordar sus diversas problemáticas. Se elaboró como producto el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), que tuvo como objetivo “determinar el carácter dominial (terrenos fiscales o privados) en los que se asientan los barrios populares, el reconocimiento de las construcciones que existen en ellos y los datos de las personas que allí habitan” (Di Virgilio et al., 2019). Según el registro, existían en 2016 un total de 1024 asentamientos de ese tipo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, habitados por 429.469 familias (TECHO, 2016). Se les otorgaron a los hogares censados (a una proporción, no a su totalidad) “Certificados de vivienda familiar” que posibilitaron la instalación de servicios públicos y la posibilidad de reclamo ante las empresas proveedoras para estas viviendas. Finalmente, se sancionó en el año 2018, nuevamente, impulsada por el conjunto de movimientos ya nombrados, la Ley de Integración Urbana y Regularización Dominial, que tenía incidencia en los barrios relevados y registrados en el RENABAP y que determinaba la expropiación de las tierras en las que estos barrios se asentaban, la suspensión de los desalojos por dos años y habilitaba la realización de obras por parte de las empresas proveedoras de servicios en estos barrios, aun cuando no se cumpliera con todos los marcos regulatorios necesarios (Di Virgilio et al., 2019). De todas maneras, estas medidas supusieron más novedades en términos legislativos y simbólicos, como disputas ganadas al modelo de ajuste estructural en curso por parte de estas organizaciones que hechos concretos.

### **3.4. Evolución de la situación educativo-laboral de las personas jóvenes en la Argentina antes de la pandemia de la COVID-19**

La investigación llevada adelante pone el foco en juventudes de sectores populares, específicamente en una generación que ingresó al mercado laboral entre los años 2000 y 2019. Se trata de un período que en Argentina registró la salida de una importante crisis y luego la superación con crecimiento inclusivo, pero que no logró mejorar las oportunidades y condiciones laborales entre quienes se encontraban en el segmento no calificado. Los datos que ofrecen las estadísticas públicas nacionales acerca de estos procesos y que permiten observar la evolución de los indicadores educativo-laborales de las y los jóvenes en las dos primeras décadas del siglo muestran la persistencia de las grandes dificultades de las y los jóvenes de sectores populares para insertarse y permanecer en el mercado de trabajo. En el grupo de jóvenes de 19 a 24 años, quienes no se encontraban estudiando ni trabajando en el sector

bajo<sup>3</sup> representaban el 40,8 % en 2006 y el 37,6 % en 2019 (Encuesta Permanente de Hogares, III trimestre 2006 y 2019). En el grupo de 25 a 29 años (jóvenes mayores), los valores mostraron un aumento desde un 39 % de jóvenes del sector bajo que no estudiaban ni trabajaban en 2006 a un 43,4 % en 2019 (en el total de los jóvenes, los valores pasaron de 23,7 % a 29,7 %). Por otro lado, se evidencia la persistencia de la precariedad en las ocupaciones tanto del grupo de jóvenes de 19 a 24 años como de aquellos de 25 a 29 años (de 58 % a 58,5 % en el primer grupo y de 42,8 % a 39 % en el segundo grupo). Específicamente en el sector bajo, donde la mayoría de los y las jóvenes poseen empleos en condiciones precarias de contratación, los valores se mantuvieron para los y las jóvenes de 19 a 24 años (76,7 % en 2006 y 74,2 % en 2019) y mostraron una leve mejora entre aquellos y aquellas mayores (del 68,8 % en 2006 al 59 % en 2019).

## 4. Análisis

### 4.1. Jóvenes y pandemia

El documental fue realizado en dos etapas; un primer momento consistió en una descripción o relato guiado por las investigadoras del equipo de FLACSO, en el que se le preguntó a los/las investigadores/as pares por los efectos del contexto sobre la vida cotidiana de los y las jóvenes de sus barrios y/o de los que asistían a los centros comunitarios de los que formaban parte. La propuesta fue recuperar, retomar y poner en valor la palabra de los investigadores pares, dando cuenta y visibilizando su rol como sostenedores de las personas de su entorno (comunidad, barrio o dispositivo) y de las organizaciones sociales en las que participan en la particularidad del contexto de pandemia.

La grabación de los relatos de los y las investigadores pares se llevó adelante por medio de la modalidad virtual atendiendo a la disponibilidad de dispositivos tecnológicos y de conectividad de los investigadores pares, ya que por la cuarentena no fue posible realizar encuentros presenciales. En este sentido, las personas jóvenes utilizaron los dispositivos a su alcance para filmarse, siguiendo algunas indicaciones técnicas para que el material pudiera ser utilizado posteriormente. Para esto, el equipo de coordinación envió a cada investigador/a par individualmente la propuesta inicial de trabajo al mismo tiempo que generó un grupo de Whatsapp para compartir dudas, propuestas y generar un espacio colectivo de intercambio durante el proceso de filmación. El segundo momento consistió en la producción de material audiovisual por parte de los/as investigadores/as pares. El disparador que se les transmitió como consigna fue que retrataran la vida cotidiana en sus barrios produciendo contenidos que dieran cuenta de cambios o efectos producto de la cuarentena.

---

3. Los sectores fueron estratificados sobre la base del nivel de ingresos per cápita familiar.

A partir del material producido se evidenciaron los principales ejes de análisis. El primero, acerca de la conectividad y el trabajo, reflejó las desigualdades respecto del acceso a internet y a la tecnología de los y las jóvenes de asentamientos populares que se visibilizó en la cuarentena, así como distintas maneras en que se buscó resolver comunitariamente las dificultades producidas por esta brecha digital. Se centró en los efectos que la cuarentena tuvo en las trayectorias laborales de las personas jóvenes, remarcando su vinculación con el tipo de inserción laboral de este grupo social antes de la pandemia.

Otro eje fueron los recursos que surgieron frente a la crisis generada por la pandemia y la relevancia del acompañamiento y los afectos en este período como forma de contención y sostén para los y las jóvenes de barrios populares del AMBA. Los relatos reflejaron una serie de iniciativas comunitarias que surgieron o se consolidaron durante este período atípico con el objetivo de resolver las necesidades básicas más urgentes en estos barrios.

## 4.2 Conectividad y trabajo

El material relevado visibilizó en primer lugar la gran desigualdad respecto del acceso a internet y a la tecnología de los y las jóvenes de sectores populares. En cuanto a los efectos que la cuarentena tuvo en las trayectorias laborales de las personas jóvenes, los testimonios dieron cuenta del peso que tuvo la inserción laboral en empleos precarios de este grupo social, que se vieron interrumpidos por las medidas tomadas para afrontar la crisis sanitaria.

Lucas lo explicaba de la siguiente manera:

Con respecto al trabajo, creo que se nos hace difícil hoy más en sí a nuestra comunidad, a los jóvenes, por el simple hecho que la mayoría trabaja en negro. También el simple hecho de volver a la fase 1, nos complica el acceder a los permisos, no, y eso hace que el ingreso sea mínimo o para algunos nada (25 años, 17 de marzo, La Matanza, 2020).

El Gobierno Nacional, para dar respuesta a las necesidades de la población en condiciones de exclusión o precariedad laboral y en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, otorgó un subsidio llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional. En el año 2020 se realizaron tres pagos de IFE (abril, junio y agosto) de un monto de 10.000 pesos. Según los datos oficiales, el primer pago alcanzó a 8,9 millones de personas, dentro de las cuales el 33,3 % fue otorgado a personas de entre 25 y 34 años y el 28,2 % a aquellos entre 18 y 24 años (Anses, 2020). Entre los más jóvenes, 18-24 años, el 72,4 % corresponde a jóvenes desocupados o con trabajos informales y el 4,5 % percibe además el PROGRESAR (OAJ, 2020).

Luis relataba algunas estrategias de las personas jóvenes:

Con el tema de la pandemia y la cuarentena, ha habido muchos cambios en muchos sentidos. También se han abierto más comedores, pero así también se han cerrado comedores. También hay gente que sale más a con el carro a estirar más, sale gente a juntar cartones porque es una, la única salida económica dentro de todo que tienen además de las asignaciones que tampoco todos las tienen (23 años, Villa 31, CABA, 2020).

### **4.3. Estrategias comunitarias frente a la crisis: acompañamiento y afectos**

El trabajo de campo realizado en los primeros meses de pandemia en el mayor aglomerado urbano de la Argentina puso en evidencia que el “capital comunitario” en barrios vulnerables fue clave para apoyar acciones de acompañamiento de las medidas de aislamiento dispuestas por el gobierno, en un conjunto de actividades que fueron sostenidas por personas jóvenes. La vinculación entre estos jóvenes y las organizaciones con presencia territorial mostró que puede tener una fuerte incidencia en sus trayectorias de vida.

Frente a las dificultades que enfrentaron las personas jóvenes de barrios populares en las últimas décadas para la inserción en el mercado de trabajo, el acercamiento a experiencias de distintos tipos de trabajo comunitario surgió como una posibilidad de generación de recursos (Miranda et al., 2021). La expansión de un paradigma de desarrollo inclusivo en el país generó la articulación de la acción del Estado con las organizaciones sociales, ensamblando los recursos estatales con fuentes del mercado y la solidaridad comunitaria. Se generaron así procesos de organización colectiva de los sectores populares que corrieron la mirada de los circuitos mercantiles para centrarse en la unidad doméstica como la base para el desarrollo comunitario (Fernández Álvarez, 2016). En este contexto, se expandieron para los jóvenes las opciones de inserción en modalidades asociativas de trabajo fuertemente ligadas a los espacios barriales.

En el contexto de la crisis por la pandemia de la **COVID-19**, una serie de iniciativas comunitarias surgieron o se consolidaron durante este período atípico con el objetivo de resolver las necesidades básicas más urgentes en estos barrios. De distintas maneras se buscó resolver comunitariamente las dificultades producidas por esta brecha digital. Se pudieron ver las estrategias desplegadas en el relato que hacía Emilse acerca de lo que pasaba en su barrio:

Se nos hace un poco difícil que los chicos puedan acceder a las clases virtuales, pero contamos con un equipo donde alcanzan las tareas a los vecinos, a nuestros jóvenes y también contamos con algunas computadoras también que los chicos se las alcanzan, van rotando de casa. Lo cual hace que el trabajo por ahí se nos complique, se les complique a ellos también el llegar a hacer todas las tareas a tiempo (23 años, Barrio Esperanza, Benavidez, 2020).

Pudo verse cómo el trabajo comunitario creó puentes de conectividad a través actividades de alimentación, apoyo a la escolaridad e higiene. Por último, el acompañamiento y los afectos derivados de estas redes comunitarias fueron fundamentales como forma de contención y sostén para los y las jóvenes en este período, como se ve en el discurso de Soledad cuando se refería al cambio en las actividades que llevaban a cabo en su centro barrial:

Estoy a cargo de los talleres que con este momento de pandemia justo que me tocó este año cambió, nosotros lo hacíamos acá que tenemos la cocina, todo, pero con todo esto tuvimos que cerrar la Casa del Joven, pero sí sigue el curso porque lo estamos haciendo vía online por WhatsApp, por Facebook (25 años, Bajo Boulogne, 2020).

Se parte del supuesto de que las trayectorias de jóvenes vulnerables tienen un fuerte arraigo territorial (Miranda y Arancibia, 2020), lo que da como resultado una mayor desigualdad social sobre la base de la segmentación generada por la brecha digital. Además, la persistencia de la división sexual del trabajo, que delega la mayor carga de las tareas reproductivas en las mujeres, tiene fuertes implicancias en sus posibilidades de autonomía.

## 5. Reflexiones finales

### 5.1. Barrios populares y pandemia: condiciones preexistentes agravadas

Las problemáticas estructurales históricas de los barrios populares, que preexisten a esta pandemia y suponen graves déficits habitacionales, económicos y sociales, parecen asombrar al resto de la población cuando, en realidad, la situación que se observa hoy en los asentamientos populares es producto directo de esas desigualdades preexistentes. La *COVID-19* ha visibilizado las problemáticas (y demandas) históricas de los barrios populares. El aumento veloz de los contagios en estos barrios y las falencias de la reacción estatal dieron cuenta de que no solamente las condiciones urbanas de por sí suponen un mayor riesgo para sus habitantes, sino que es imprescindible que desde los gobiernos se diseñen políticas específicas que puedan justamente atender a las especificidades de estos territorios. El hacinamiento, la falta de agua potable, asfaltado, cloacas, espacios públicos o de circulación aireados, la concentración de la población en los espacios comunitarios, la falta de sistemas de recolección de residuos y las falencias en la difusión de información, la necesidad de un accionar diferente ante los contagios (en términos del testeo y aislamiento preventivo, las personas consideradas de contacto estrecho, etc.) son algunas de las variables que es necesario tomar en cuenta para el abordaje de la pandemia en los barrios populares del AMBA. La presencia de redes comunitarias en las que participan las personas jóvenes se concibe como una oportunidad en el momento de diseñar, implementar y aplicar políticas públicas. Relevar el tejido social

existente permite acciones situadas con un fuerte sentido comunitario que son un apoyo crucial en estos tiempos de pandemia.

Como resultado de la crisis, y a pesar de los esfuerzos realizados a nivel comunitario, la desigualdad se ha incrementado, las condiciones de vida, el acceso al trabajo y la continuidad educativa se han deteriorado sobre todo en poblaciones vulnerables. Las crisis dejan fuertes marcas en las trayectorias juveniles. La crisis de la **COVID-19** ha visibilizado las grandes desigualdades entre grupos juveniles al tiempo que generó una ampliación de las desigualdades. Partiendo de la idea de que no hay ninguna marca irreversible, se propone pensar estrategias enfocadas en juventudes en situación de extrema vulnerabilidad, que posibiliten sinergias para el diseño de políticas que busquen mitigar el impacto de la **COVID-19** en los asentamientos populares de los grandes aglomerados urbanos del sur global. Es en este sentido que la información que se describe constituye un elemento de gran importancia para los ejecutores de políticas. Brinda evidencia acerca de la importancia de incorporar estrategias comunitarias en el diseño e implementación de programas y políticas sociales de reconstrucción orientadas a poblaciones juveniles en situación de vulnerabilidad.

## Referencias bibliográficas

- Bayón, M. C.** (2015). *La integración excluyente: experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*. Bonilla Artigas.
- Capriati, A. J.** (2017). A cada uno lo que le toca. Vulnerabilidades y soportes en la condición juvenil. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Jujuy*, (52), 119-140.
- CEPAL** (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Serie: Informe Especial COVID-19. No. 7.
- Cravino, M. C.** (2008). *Los mil barrios informales en el AMBA*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cravino, M. C.; Del Río, J. P.; Graham, M. & Varela O. D.** (2012). Casas nuevas, barrios en construcción. En Cravino, M. C. (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS-CICCUS.
- Fainstein, Carla** (2019). *Políticas urbano-ambientales judicializadas. Organizaciones barriales y actores estatales en dos asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires enmarcados en la causa "Mendoza" (2010- 2018)*. (Tesis de Doctorado). Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Fernández Álvarez, M. I.** (2016). Experiencias de precariedad, creación de derechos y

- producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular. *Revista Ensamblés en sociedad, política y cultura* 4/5, 72-89. <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/76/50>
- Kessler, G.** (Coord.) (2020). Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN. [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)
- Miranda A.; Arancibia M. & Fainstein C.** (2021). Estrategias comunitarias de construcción de oportunidades de juventudes en situación de vulnerabilidad. *Revista Reflexiones* 100 (2). DOI 10.15517/rr.v100i2.43796.
- Miranda, A. & Arancibia, M.** (2020). Women, spatial scales and belonging: signalling inequality in Latin-America. In Garth, S.; Sadia H., Mike W. (ed.), *Youth, Place and Theories of Belonging*. Oxon; BSA Routledge Book, Taylor & Francis (pp. 80-91).
- Mora Salas M. & Pérez Sáinz J. P.** (2018). El desafío de la inclusión laboral de jóvenes en barrios urbano-marginales en Centroamérica: más allá de las políticas de capacitación para el empleo. En Corica A.; Freytes Frey A. & Miranda A. (Comp.). *Entre la educación y el trabajo: la construcción cotidiana de las desigualdades juveniles en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Narodowski M. & Competella D.** (2020). Educación y destrucción creativa en el capitalismo pospandemia. En Dussel I. et al. (Comp.). *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera*.
- OAJ, IIGG** (septiembre de 2020). Jóvenes migrantes y jóvenes de barrios populares en Pandemia. Del tiempo detenido a las nuevas fronteras.
- Prévôt Schapira, M. F.** (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, diciembre, pp. 33-56, FLACSO, México.
- Saraví, G. A.** (2008). Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *Eure (Santiago)*, 34(103), 93-110.
- Saraví, G. A.** (2015). *Juventudes fragmentadas: socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO México/ CIESAS.
- Segura, R.** (2012). Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (2), 106-132.
- Segura, R.** (2017). Desacoples entre desigualdades sociales, distribución del ingreso

y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. Reflexiones a partir de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). *Revista CS*, (21), 15-39.

**UNICEF** (2020). Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. <https://www.unicef.org/argentina/media/8646/file/tapa.pdf>

**Woodman, D. & Wyn, J.** (2015). Class, gender and generation matter: using the concept of social generation to study inequality and social change. *Journal of Youth Studies*, 18(10), 1402-1410.

**Wyn, J. & Woodman, D.** (2006). Generation youth and social change in Australia. *Journal of youth studies*, 9(5), 495-514.

**Zamorano Villarreal, C. C.** (2007). Vivienda y familia en medios urbanos. ¿Un contenedor y su contenido? *Sociológica (México)*, 22(65), 159-187. 



# La continuidad pedagógica en el hábitat popular durante el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio en el Gran Resistencia, Argentina

---

**Miguel Á. BARRETO**

**Evelyn R. ABILDGAARD**

---

## **Cargos o filiaciones**

Arquitecto, magíster y doctor en Antropología Social, investigador principal del CONICET, profesor titular cátedra Desarrollo Urbano 1 de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Argentina (FAU-UNNE).

Arquitecta, becaria doctoral del CONICET, docente investigadora cátedra Desarrollo Urbano 1 (FAU-UNNE).

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH, UNNE CONICET).

## **Eje temático 1**

Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## **Resumen**

La pandemia de la **COVID-19** y el aislamiento social obligatorio como principal medida preventiva colocaron a los sistemas educativos frente a una situación inédita que conllevó desarrollar distintas estrategias para sostener la continuidad pedagógica, es decir, la continuidad del vínculo de los y las estudiantes con las escuelas y los aprendizajes (UNESCO, 2020). Desde la perspectiva del Hábitat Digno, se plantean en este contexto nuevos interrogantes relacionados con el interrogante de si la vivienda es adecuada para garantizar la continuidad pedagógica en los hogares de los barrios populares. El objetivo de esta ponencia es presentar resultados de avances de una investigación en curso desarrollada en el marco de un proyecto que estudia las incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la **COVID-19**. La metodología es de tipo cuantitativa; se analizan resultados de una encuesta dirigida a personas afectadas y allegados de personas fallecidas, realizada sobre la base de una muestra representativa de casos registrados en el Área Metropolitana del Gran Resistencia en el período marzo/agosto de 2020. Los resultados evidencian que la pandemia afectó la realización de las actividades escolares en la vivienda de manera diferenciada de acuerdo con los distintos niveles de vulnerabilidad social de los hogares.

**Palabras clave:** Pandemia; educación; habitabilidad.

## Introducción<sup>1</sup>

La pandemia de la **COVID-19** y el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) como principal medida preventiva colocaron a los sistemas educativos de la mayor parte de los países del mundo frente a una situación inédita en la historia de la escolarización. Más del 90 % de la población estudiantil del mundo (aproximadamente 1.500 millones de niños, niñas y jóvenes) fue afectada por el cierre de escuelas en más de 180 países. Frente a esta situación, en casi todos los países del mundo se desarrollaron distintas estrategias para sostener lo que se ha llamado la continuidad pedagógica, es decir, la continuidad del vínculo de los y las estudiantes con las escuelas y los aprendizajes (UNESCO, 2020).

En Argentina, la suspensión de clases en todos los niveles educativos fue establecida el lunes 16 de marzo de 2020, a través de la Resolución N.º 108/20 del ministro de Educación de la Nación, en principio por catorce días y luego extendida por el decreto presidencial que estableció el aislamiento social preventivo y obligatorio como medida sanitaria frente a la expansión de la **COVID-19**. Esa misma semana, los gobiernos, nacional y jurisdiccionales, comenzaron a desplegar un conjunto de acciones destinadas a garantizar que las escuelas siguieran abiertas para sostener el servicio de alimentación y a diseñar e implementar iniciativas para viabilizar la continuidad pedagógica, según lo destaca el Ministerio de Educación de la Nación (2020). Estas acciones generales fueron aplicadas mediante distintas estrategias según la capacidad operativa de cada establecimiento escolar y el grado de compromiso docente.

Sin embargo, a pesar de estas medidas, la continuidad pedagógica no siempre estuvo garantizada. Las distintas realidades familiares en relación con el nivel educativo de los miembros del hogar, que deben suplir el rol del docente, sumadas a las condiciones de habitabilidad de las viviendas plantean interrogantes sobre qué variables analizar en relación con el efecto de las condiciones habitacionales en el campo educativo, el acceso a los dispositivos tecnológicos y el capital educativo de los hogares, teniendo en cuenta además que estos factores se manifiestan de forma diversa en el territorio nacional y su desigual distribución redundan en posibilidades bien distintas de continuidad pedagógica en un contexto de suspensión de clases (Cardini & Torre, 2020).

Desde la perspectiva del Hábitat Digno (Barreto, 2010), que postula que la vivienda es el ámbito de desarrollo de la vida doméstica de un hogar, y continuando con investigaciones sobre la incidencia de las condiciones materiales de la vivienda y las

---

1. La ponencia fue realizada en el marco de las actividades del proyecto de investigación "Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la COVID-19 en la provincia del Chaco. Recomendaciones de políticas públicas. Proyecto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología **COVID-19** (PF 2020). Director Dr. Arq. Miguel Á. Barreto.

percepciones subjetivas en relación con las oportunidades de movilidad ascendente basada en la educación formal (Abildgaard, 2016, 2017; Barreto & Abildgaard, 2017; Abildgaard & Barreto, 2018, 2019) se plantean en este contexto de pandemia nuevos interrogantes en relación con la adecuación de la vivienda para garantizar la continuidad pedagógica en los hogares de los barrios populares ya que, tal como lo afirma Barreto (2018), "no es posible que una vivienda sea adecuada si el habitar no es adecuado".

El objetivo de esta ponencia es presentar resultados de avances de una investigación en curso desarrollada en el marco de un proyecto que estudia las incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la **COVID-19**. Se exponen aquí resultados en relación con los usos de los espacios de la vivienda para la educación, provenientes del procesamiento de una encuesta realizada en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR).

## Metodología

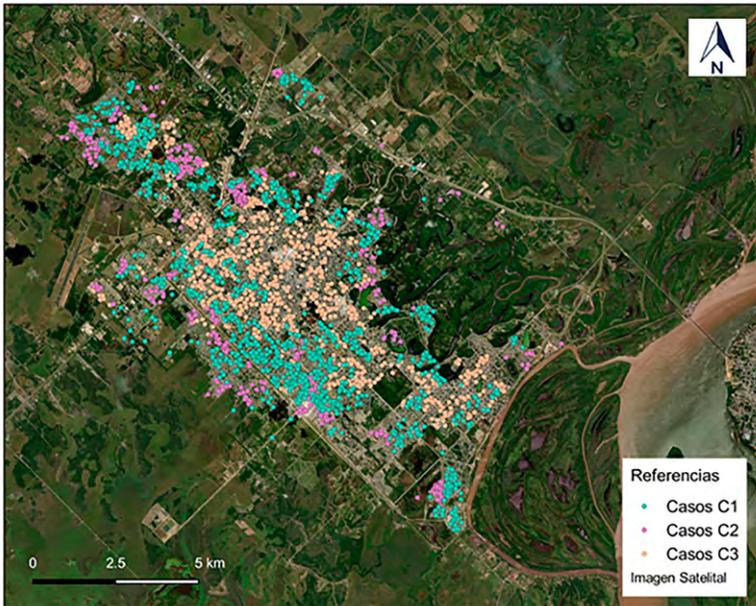
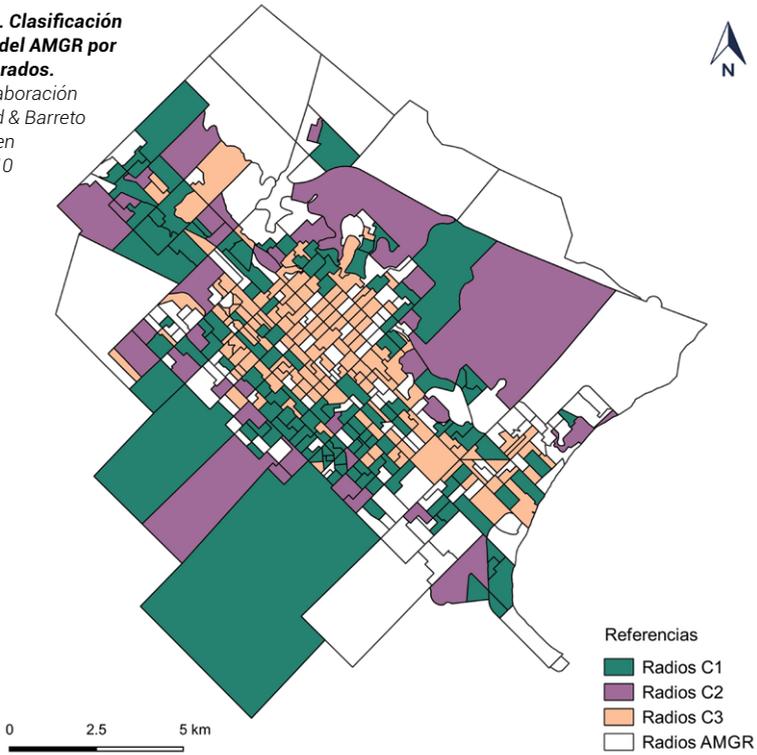
La metodología es de tipo cuantitativa; se analizan resultados de una encuesta realizada en el marco de un Proyecto de Investigación del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología **COVID-19**. Se trata de una encuesta representativa aplicada en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, de tipo analítica, que busca dar explicaciones de las variables que indaga. Es de respuestas cerradas, de aplicación en línea, que es autoadministrada o administrada, dirigida a las personas infectadas (aisladas en su domicilio o recuperadas y familiares o allegados de fallecidos). Fue aplicada por el equipo de rastreadores del Ministerio de Salud del gobierno de la provincia del Chaco.

La muestra se basa en el registro de casos asentados en la base de datos construida por el gobierno de la provincia del Chaco y tomó como fecha de corte del registro el 30 de agosto de 2020; consta de 800 casos sobre un total de 4135 casos existentes en el AMGR hasta esa fecha. Para la representatividad se diseñó un vector de variables de vulnerabilidad, que luego de varias pruebas se consideró que es el que mejor se ajustó a la cantidad de casos, basado en los datos del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda del año 2010 (el último realizado), que tuvo en cuenta la cantidad de casos existentes en cada radio censal, el porcentaje de hacinamiento y analfabetismo existente en cada radio y la cantidad de menores de entre seis y doce años.

La aplicación del vector arrojó tres centros de mayor, media y menor cantidad de casos, cuyas medias fueron significativamente diferentes, y permitió agrupar 411 de los 426 radios urbanos de los cuatro municipios del AMGR en tres conglomerados de 170, 54 y 187 radios, respectivamente (figura 1) de tres niveles de vulnerabilidad social.

**Figura 1. Clasificación de radios del AMGR por conglomerados.**

Fuente: elaboración Abildgaard & Barreto con base en INDEC 2010 y PF 2020



**Figura 2. Distribución del total de casos por conglomerados en el AMGR.** Fuente: Abildgaard & Barreto con base en la clasificación de casos por conglomerados (PF 2020)

El Conglomerado 2 (C2) corresponde a radios periféricos que muestran mayores niveles de vulnerabilidad social; el Conglomerado 3 (C3) corresponde a radios que muestran menores niveles y el Conglomerado 1 (C1) es de nivel intermedio entre ambos en indicadores de vulnerabilidad social. De la muestra de 800 casos diseñada originalmente, se lograron realizar 365 encuestas, es decir, el 46 % de los casos, distribuidas según lo indicado en la tabla 1. La figura 2 representa la distribución del total de casos por conglomerados en el AMGR.

<b>Conglomerados</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>	<b>Total</b>
Encuestas	170	46	149	365

Fuente: elaboración Abildgaard & Barreto con base en la clasificación de conglomerados (PF 2020)

## Desarrollo / resultados / discusión

### 1. Marco de referencia

El establecimiento del aislamiento social y preventivo ha obligado a continuar el proceso educativo fuera de las escuelas y desde los hogares, lo cual implica de un modo inexorable que las condiciones de vida familiares sean, a la vez, condiciones de escolarización. Todo aquello que la escuela puede contribuir a mitigar en términos de desigualdades se recrudece en estos tiempos de emergencia donde son definitorios los recursos educativos y materiales de los hogares (Ministerio de Educación de la Nación, 2020).

En el marco de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica, el Ministerio de Educación de la Nación realizó junto al Programa de Educación de UNICEF Argentina la Encuesta a Hogares "Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19" el Informe Preliminar presentado (Ministerio de Educación de la Nación, 2020) destaca, entre otros, los siguientes resultados:

- Del análisis de las variables coyunturales del aislamiento social, preventivo y obligatorio, en relación con las desigualdades, se observa que el grupo con alta vulnerabilidad socioeconómica de los hogares se concentra en las regiones del Norte (NOA y NEA) y Cuyo y en los hogares con niñas, niños y adolescentes en educación estatal. Se constatan grandes brechas socioeconómicas entre hogares en términos de sector de gestión, dado que la situación de alta vulnerabilidad apenas impacta en los hogares de estudiantes en escuelas privadas (3 % en primaria y 6 % en secundaria), pero alcanza porcentajes muy superiores al promedio cuando se trata de los hogares con niñas, niños y adolescentes en la educación primaria o secundaria estatal (27 % y 23 %, respectivamente).

- En relación con los recursos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y de conectividad, el informe menciona que un 45 % de los hogares del país no dispone de una computadora en funcionamiento y el 53 % no cuenta con una computadora liberada para uso educativo (descontando las computadoras del hogar

usadas por adultos para teletrabajo). Estas situaciones deficitarias resultan más frecuentes en las regiones del NEA y NOA y en hogares con estudiantes que asisten a escuelas del sector estatal. La dotación de equipos informáticos para todos los y las estudiantes es menos frecuente en el norte del país (NOA y NEA tienen 12 y 15 %, respectivamente). Combinando estos dos indicadores, el informe concluye que la mejor situación —conexión fija con buena calidad de señal— incluye a algo menos de la mitad de los hogares (46 %). Esta situación de mejor conectividad se concentra en la región del Centro y, en particular, dentro del área del AMBA (55 % de hogares). En las regiones del norte del país, en cambio, el acceso a Internet de modo exclusivo a través de celulares es muy elevado.

Cardini et al (2020) realizaron un relevamiento del contexto educativo nacional, en el cual, entre los datos más relevantes en el caso de Chaco, se menciona que la provincia cuenta con 316.678 estudiantes en educación común, lo cual representa el 3,1 % de la matrícula nacional; el 15,5 % asiste al nivel inicial; el 45,1 %, al nivel primario y el 39,4 % asiste al nivel secundario. El 86,4 % de los establecimientos es de gestión estatal y el 85,2 % se encuentra en ámbitos urbanos. En el Gran Resistencia, el 69 % son menores de 18 años en situación de pobreza, el 7 % de ellos habita en hogares con hacinamiento. El mayor porcentaje de máximo nivel educativo de jefe de hogar con hijos menores a 18 años es el nivel secundario. El 36,84 % de los hogares tiene acceso a internet fijo. Las viviendas con internet, en hogares de nivel socioeconómico bajo con hijos en escolaridad primaria es del 29,10% y con hijos en edad escolar secundaria es del 47,47 %. La tenencia de celular propio, en hogares de nivel socioeconómico bajo con hijos en escolaridad primaria, es del 45,13 % y con hijos en edad secundaria es del 90,66 %.

Tal como señalan los estudios realizados a nivel nacional, en la región del NEA en general y la provincia del Chaco en particular, las condiciones para garantizar la continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por la **COVID-19** son preocupantes. Los resultados que se exponen a continuación se refieren a los usos de los espacios de la vivienda para la educación, y provienen del procesamiento de la encuesta realizada en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, en el marco del proyecto de investigación señalado anteriormente, perteneciente al Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología **COVID-19**.

## 2. Usos de los espacios de la vivienda para la educación

Las variables indagadas fueron: las actividades escolares en la vivienda (si se realizan o no); los lugares de la vivienda donde realizan las actividades escolares; la exclusividad del lugar de la vivienda donde se realizan las actividades escolares (compartido o individual); la adecuación del lugar para realizar las actividades escolares (si es adecuado o no); la modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena (virtual o a través de material impreso); y los dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales (teléfono celular compartido o propio, computadora

de uso individual o compartido). Los análisis realizados fueron de distribución de los valores de cada variable indagada.

### 2.1. Actividades escolares en la vivienda

La hipótesis orientativa considerada aquí es que, debido a las medidas oficiales adoptadas, de continuidad del ciclo lectivo y de suspensión de la presencialidad, sería considerable la cantidad de hogares que realizarían actividades escolares en la vivienda. Del análisis de las respuestas de los 365 hogares encuestados, se registró que 209 de ellos realizaron actividades escolares en la vivienda durante el período indagado de la pandemia, lo que representa un 57,3 % de los hogares encuestados. (tabla 2 y figura 3).

Actividades escolares en la vivienda	Cantidad	Porcentaje
Sí realiza	209	57,3 %
No realiza	154	42,2 %
Sin datos	2	0,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>365</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020



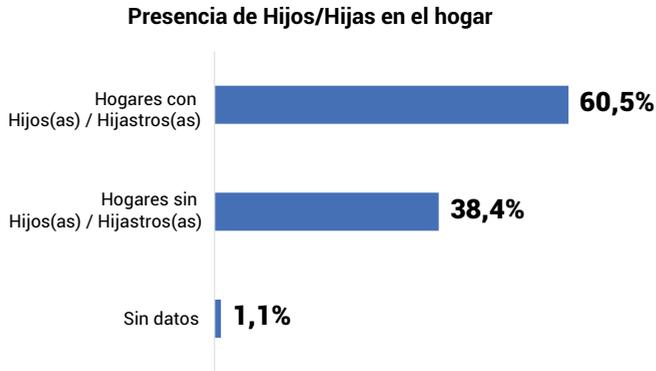
**Figura 3. Actividades escolares en la vivienda**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Esto tuvo correspondencia con la cantidad de hogares con presencia de hijos e hijas en el hogar, que alcanzó a 221 hogares de los 365 encuestados, equivalentes al 60,5 % de los hogares (tabla 3 y figura 4). Por lo tanto, prácticamente la totalidad de los hijos e hijas realizaron actividades escolares en la vivienda durante el período de la pandemia analizado.

Presencia de hijos e hijas en el hogar	Total	Porcentaje
Hogares con hijos e hijas	221	60,5 %
Hogares sin hijos e hijas	140	38,4 %
Sin datos	4	1,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>365</b>	<b>100,0 %</b>

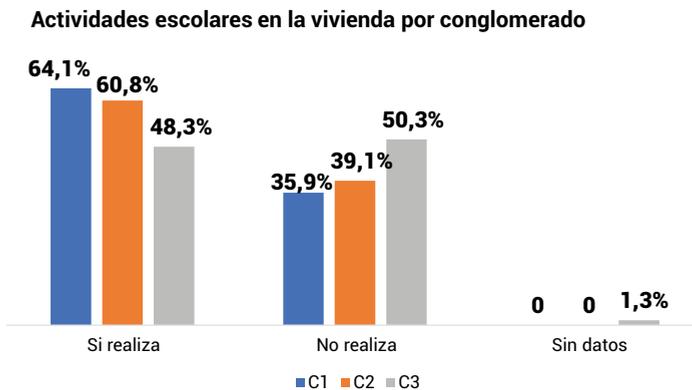
Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020



**Figura 4. Presencia de hijos e hijas en el hogar**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Si se analiza el comportamiento de esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observa que los hogares con mayores porcentajes de cantidad de hijos e hijas en edad escolar que realizaron actividades en la vivienda durante el período marzo-agosto 2020 corresponden en mayor medida a los conglomerados de menores niveles socioeconómicos: C1 y C2, con el 64,1 % y 60,9 %, respectivamente, y en menor medida al conglomerado C3 (hogares de mayores niveles socioeconómicos) en el que el porcentaje de cantidad de hijos e hijas por hogar que realizan actividades escolares fue del 48,3 % (figura 5). Esto a la vez permite inferir que los hogares de menor nivel socioeconómico requirieron más contar con condiciones físicas adecuadas en las viviendas para la realización de estas actividades.



**Figura 5. Actividades escolares en la vivienda, por conglomerados**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

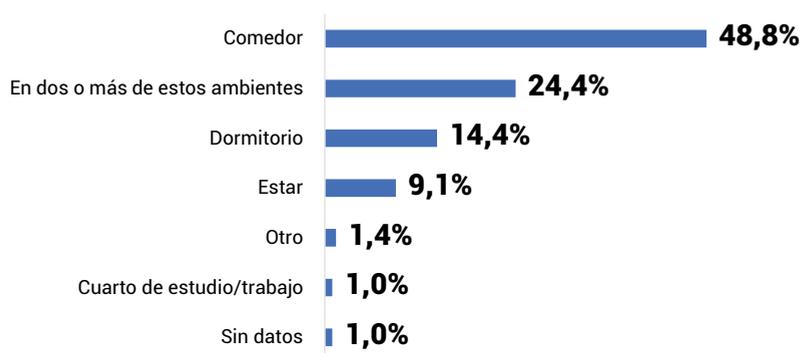
## 2.2. Lugar/es de la vivienda donde realizan las actividades escolares

El resultado de las encuestas confirmó la hipótesis de que no todos los hogares cuentan con espacios exclusivos en la vivienda para realizar actividades escolares, ya que se registra que apenas en un 1 % de los hogares se realizaron estas actividades en cuartos exclusivos de estudio. El comedor es el lugar de la vivienda donde casi el 50 % de los hogares encuestados realizaron las actividades escolares, en el dormitorio el 14 %, en el estar el 9 % y en alguna combinación de estos tres espacios el 24 %. Por lo tanto, la mayoría realizó actividades en espacios destinados para otras funciones y usos en el hogar (tabla 4 y figura 6).

**Tabla 4** Lugar/es de la vivienda donde realizan las actividades escolares

Lugar/es de la vivienda donde realizan las actividades escolares	Cantidad	Porcentaje
Comedor	102	48,8 %
En dos o más de estos ambientes	51	24,4 %
Dormitorio	30	14,4 %
Estar	19	9,1 %
Otro	3	1,4 %
Cuarto de estudio/trabajo	2	1,0 %
Sin datos	2	1,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>100,0 %</b>

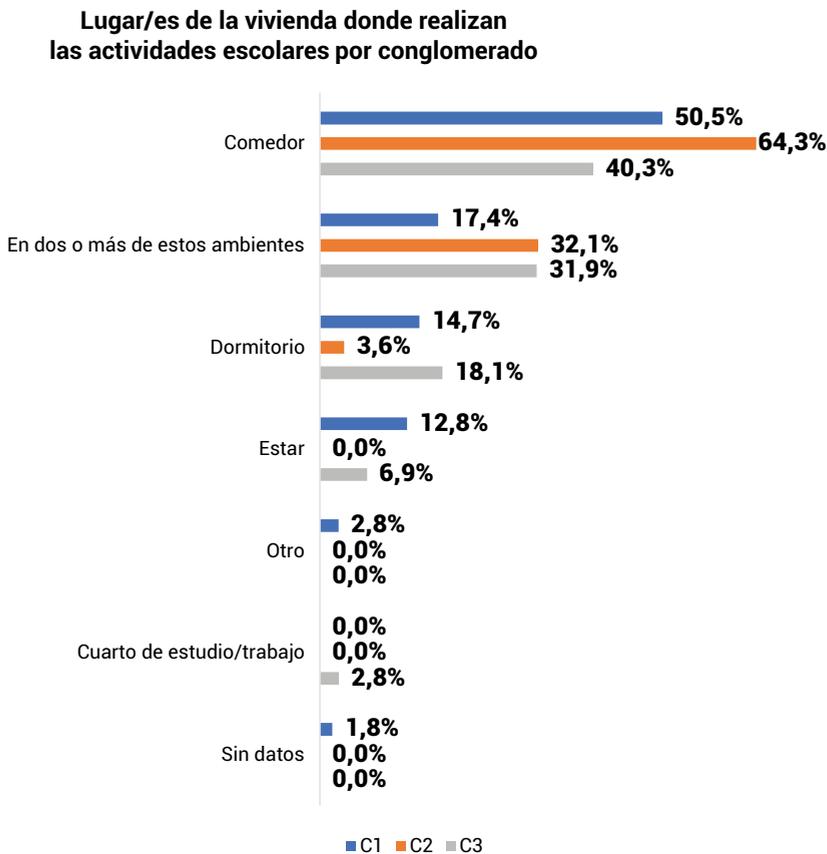
Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020



**Figura 6.** Lugar/es de la vivienda donde realizan las actividades escolares

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Si se analiza el comportamiento de esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que más utilizaron el comedor (64,3 %) u otros espacios comunes (32,1 %) han sido los del conglomerado 2, de menor nivel socioeconómico. No se registra el estar ni cuartos de estudio exclusivo, ya que las viviendas de este conglomerado no cuentan con estos espacios diferenciados. En el conglomerado 1 también predomina el comedor como lugar para realizar las actividades escolares. El dormitorio (15 %) y el estar (13 %) son otros lugares de la vivienda que se utilizan. El 32 % utiliza dos más de estos ambientes. El conglomerado 3 es el único donde se registra actividad escolar en un cuarto exclusivo para el estudio, y el que presenta menor porcentaje en el comedor (figura 7).



**Figura 7. Lugar/es de la vivienda donde realizan actividades escolares, por conglomerado**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

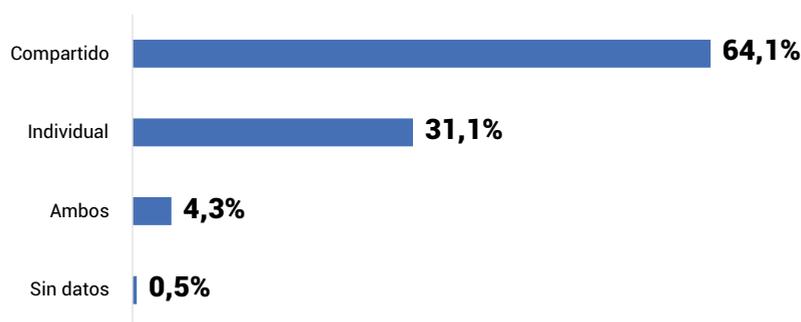
### 2.3. Exclusividad del lugar de la vivienda donde se realizan las actividades escolares

También se indagó si el lugar donde se realizaron las actividades escolares era de uso exclusivo o compartido con otras personas del hogar que también estudian. Se registró que casi dos de cada tres personas compartieron simultáneamente el espacio con otras (64,1 %) y una de cada tres (31,1 %) contó con el espacio para usarlo exclusivamente (tabla 5 y figura 8).

**Tabla 5** Exclusividad del lugar de la vivienda donde realizan las actividades escolares

Exclusividad del lugar de la vivienda donde realizan las actividades escolares	Cantidad	Porcentaje
Compartido	134	64,1 %
Individual	65	31,1 %
Ambos	9	4,3 %
Sin datos	1	0,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>100,0 %</b>

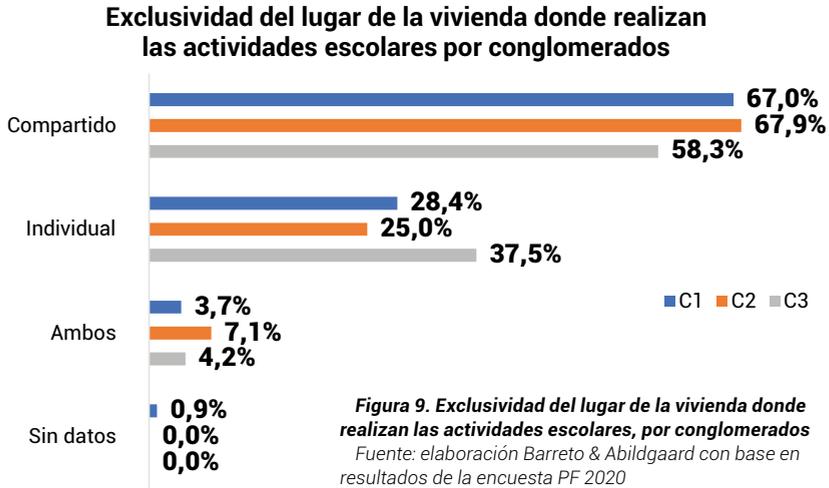
Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020



**Figura 8.** Exclusividad del lugar de la vivienda donde realizan las actividades escolares

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Analizando el comportamiento de esta variable en los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que compartieron el espacio para esta actividad han sido los del conglomerado 1 y 2 (67,0 % y 67,9 %), mientras que el conglomerado 3, el de más alto nivel socioeconómico, es el de mayor porcentaje (37,5 %) de uso individual exclusivo del lugar para estudiar (figura 9).



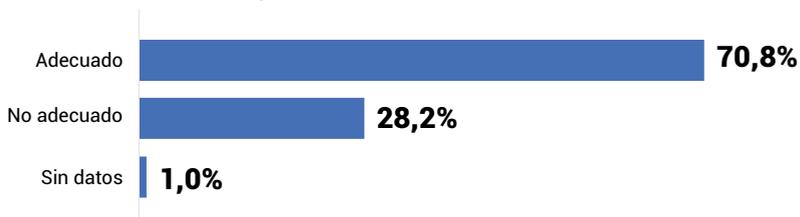
#### 2.4. Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares

En este caso se buscó indagar sobre la percepción acerca de la adecuación de los lugares donde se realizan las actividades educativas dentro de la vivienda. El 70,8 % consideró que es adecuado el lugar y el 28,2 % consideró que no lo es (tabla 6 y figura 10).

**Tabla 6** Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares

Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares	Cantidad	Porcentaje
Adecuado	148	70,8 %
No adecuado	59	28,2 %
Sin datos	2	1,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>100,0 %</b>

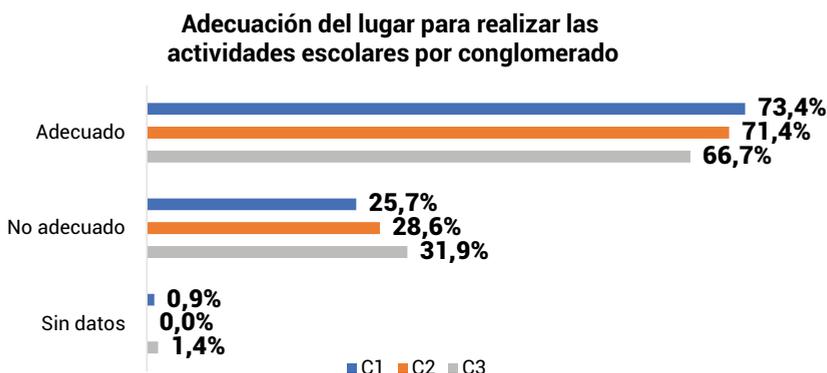
Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020



**Figura 10. Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Si se analiza el comportamiento de esta variable en los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que desde su percepción consideran adecuado el espacio para esta actividad fueron —contrariamente a lo esperado— los del conglomerado 1 y 2 (73,4 % y 71,4 %, respectivamente). En el conglomerado 3, el 66,7 % manifestó que era adecuado el lugar (figura 11).



**Figura 11. Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares, por conglomerados**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

## 2.5. Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena

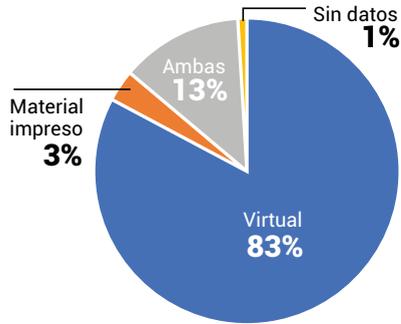
La hipótesis orientativa aquí consideró que, además de la modalidad virtual para acceder al material didáctico, hubo hogares que recibieron el material impreso para suplir la falta de conectividad. Los resultados de la encuesta registraron que el 82,8 % de los hogares recibió los materiales de forma virtual, casi el 13 % lo recibió en ambas modalidades y que, efectivamente, un porcentaje, aunque bajo, recibió solamente el material didáctico impreso (3,3 %) al no contar con los medios suficientes para acceder a las plataformas virtuales (tabla 7 y figura 12).

**Tabla 7** Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena

Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena	Cantidad	Porcentaje
Virtual	173	82,8 %
Material impreso	7	3,3 %
Ambas	27	12,9 %
Sin datos	2	1,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

### Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena

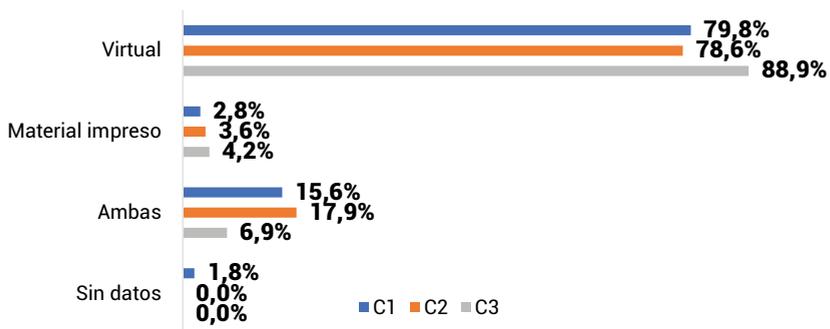


**Figura 12. Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Por conglomerados, el análisis del comportamiento de esta variable demostró que los mayores porcentajes de hogares que accedieron a las actividades escolares en modalidad virtual fueron los del conglomerado 3, mayor nivel socioeconómico (88,9 %). Tanto el material didáctico impreso como las clases virtuales se recibieron en los hogares de los tres conglomerados, siendo el de menor nivel socioeconómico el que recibió en mayor porcentaje ambas modalidades (17,9 %) debido al menor acceso a los dispositivos tecnológicos (figura 13).

### Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena por conglomerado



**Figura 13. Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena**

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

## 2.6. Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales

Otra de las cuestiones indagadas en este contexto de pandemia fue acerca de los dispositivos utilizados para realizar las actividades virtuales, bajo los siguientes interrogantes: ¿cuentan con dispositivos de uso exclusivo o comparten con otros miembros del hogar? ¿Poseen computadoras (PC/notebooks) o utilizan los celulares? El 56 % accedió únicamente mediante teléfonos celulares (29,2 % de uso compartido y 26,8 % de uso propio) y solo el 15,3 % accedió utilizando computadoras (9,6 % de uso compartido y 5,7 % de uso individual). Solo un 10,5 % contó con ambos tipos de dispositivos para uso individual, es decir, disponer de un celular y una computadora de uso exclusivo (tabla 8 y figura 14).

**Tabla 8** Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales

Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales	Total	Porcentaje
Teléfono celular compartido	61	29,2 %
Teléfono celular propio	56	26,8 %
Computadora o celular individual y computadora o celular compartido	29	13,9 %
Ambos de uso individual	22	10,5 %
Computadora de uso compartido	20	9,6 %
Computadora de uso individual	12	5,7 %
Ambos de uso compartido	6	2,9 %
Sin datos	3	1,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020



**Figura 14.** Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales

Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

Del análisis por conglomerados quedó demostrado que los hogares de menor nivel socioeconómico fueron los más desfavorecidos. Fue alto el porcentaje de uso compartido de celulares para realizar las actividades escolares virtuales (70,4 %) y bajo el porcentaje de contar cada integrante con un celular propio para conectarse (18,5 %). En el caso del uso de computadoras (PC, notebook, tablet), también este conglomerado fue el que presentó los menores porcentajes en relación con los otros dos, porque se registró que tan solo el 3,7 % utilizó de manera compartida una computadora y ninguno contó con una computadora de uso individual (0 %). Contrariamente, el conglomerado 3 fue el que contó con mayores porcentajes de teléfonos celulares propios y computadoras de uso exclusivo, es decir, mayor disponibilidad de dispositivos para realizar las actividades escolares. Esto pone en evidencia una diferencia en las condiciones de realización de las actividades escolares en el hogar durante la pandemia según los distintos niveles socioeconómicos (figura 15).

### Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales por conglomerado

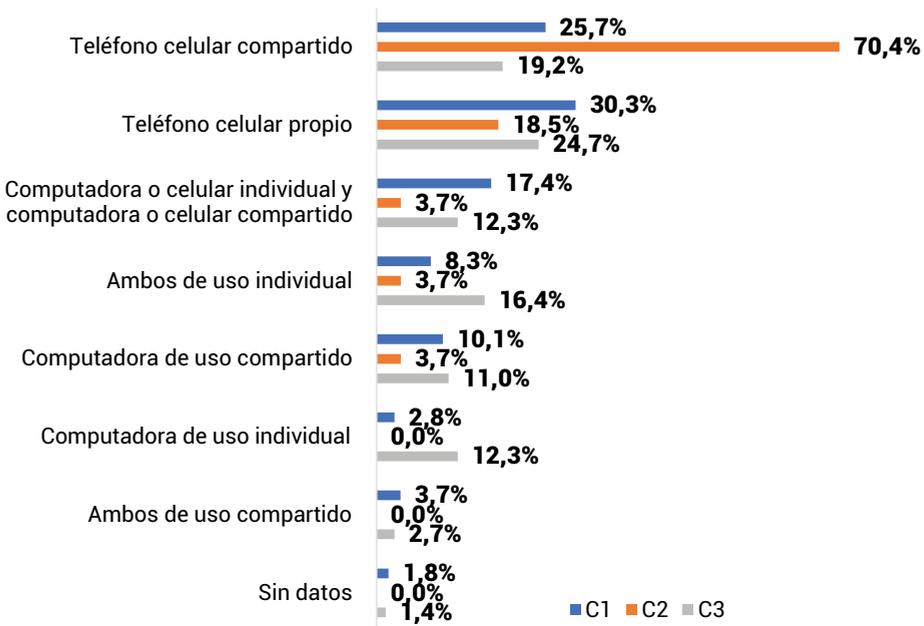


Figura 15. Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales, por conglomerado  
Fuente: elaboración Barreto & Abildgaard con base en resultados de la encuesta PF 2020

## Conclusiones

Este trabajo de investigación se propuso indagar la relación existente entre los usos de los espacios de la vivienda para la educación en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, en el marco de un proyecto en curso que estudia las incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la **COVID-19** en la provincia del Chaco.

Tal como mencionan los estudios realizados a nivel nacional, en la región NEA en general y en esta provincia en particular, las condiciones para garantizar la continuidad pedagógica en el marco del aislamiento y las políticas de cuidado por **COVID-19** fueron preocupantes durante el ciclo lectivo 2020 y afectaron especialmente a los sectores sociales más vulnerables.

En relación con las variables indagadas y analizadas para esta ponencia, podemos mencionar las siguientes conclusiones:

- Actividades escolares en la vivienda (si se realizan o no)

Prácticamente la totalidad de los hogares encuestados con hijos e hijas en la vivienda realizaron las actividades escolares durante el periodo analizado. Los hogares de los conglomerados de menores niveles socioeconómicos contaron con mayor cantidad de hijos en edad escolar por vivienda.

- Lugares de la vivienda donde se realizaron las actividades escolares

Con respecto a los lugares de la vivienda, apenas en un 1 % de los hogares se realizaron las actividades en cuartos destinados exclusivamente para el estudio. La mayor parte lo hizo en el comedor y en menor medida en el dormitorio y el estar o en alguna combinación de estos tres espacios. Al analizar esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observó que los mayores porcentajes de hogares que más utilizaron el comedor han sido los de mayor vulnerabilidad social, que no cuentan con estar ni con cuartos donde puedan realizar las actividades escolares.

- Exclusividad del lugar de la vivienda donde se realizan las actividades escolares (compartido o individual)

En el 64 % de los hogares en los cuales se realizan actividades escolares las personas tuvieron que compartir el espacio simultáneamente con otras que también estudian. Al analizar esta variable por conglomerados, se observó que los mayores porcentajes de hogares que compartieron el espacio para esta actividad fueron aquellos que registran mayor vulnerabilidad social.

- Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares (si es adecuado o no)

Casi el 71 % de los hogares consideró que los espacios en los que realizan actividades escolares son adecuados para realizar la actividad. Analizando por conglomerados, contrariamente a lo esperado, los conglomerados de mayor nivel socioeconómico fueron los que en mayor porcentaje respondieron, según su percepción, que no eran adecuados los espacios (32 %).

- Modalidad de las actividades escolares durante la cuarentena (virtual o a través de material impreso)

No todos los hogares pudieron acceder a las clases virtuales y a los materiales digitales. Si bien casi el 83 % de los hogares accedió de manera virtual, hubo un 4 % de hogares que solo tuvo acceso a material didáctico impreso, sin poder contar con la orientación de docentes o tutoriales; el 13 % restante tuvo acceso a ambas modalidades. Al analizarse esta variable en los conglomerados, se observó que el mayor porcentaje de hogares que pudo acceder a las actividades escolares de manera virtual fue el del conglomerado de menor nivel de vulnerabilidad social (88,9 %).

- Dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales (teléfono celular compartido o propio, computadora de uso individual o compartido)

Finalmente, con relación a los dispositivos utilizados para actividades escolares virtuales, se registró que más de la mitad (el 56 %) accedió únicamente mediante teléfonos celulares, y dentro de ese porcentaje, el 29 % de los celulares era de uso compartido y el 27 % de uso propio). El 15 % accedió utilizando computadoras (9 % de uso compartido y 6 % de uso individual) y solo un 10 % contó con ambos tipos de dispositivos para uso individual, es decir, disponer de un celular y una computadora de uso exclusivo.

Al analizar esta variable en los conglomerados, quedó demostrado que los hogares de mayor vulnerabilidad social fueron los más desfavorecidos; la mayoría no contó con el equipamiento necesario para lograr la conectividad. Para realizar las actividades escolares virtuales se registró un alto porcentaje de uso de celulares, en su mayoría compartido con demás integrantes del hogar; mientras que el conglomerado de mayor nivel socioeconómico fue el que contó con mayor disponibilidad de dispositivos para realizar las actividades escolares, lo cual pone en evidencia una mayor desigualdad en las condiciones de realización de las actividades escolares en el hogar durante la pandemia según los distintos niveles socioeconómicos.

En síntesis, esta parte de la investigación, realizada en el marco del proyecto "Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención

y propagación de la **COVID-19** en la provincia del Chaco. Recomendaciones de políticas públicas", dejó bastantes evidencias de que la pandemia de **COVID-19** tuvo un impacto importante en las actividades escolares realizadas en las viviendas durante el período de confinamiento analizado y que especialmente afectó más a los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad social y que presentan condiciones habitacionales más desfavorables o deficitarias. En esta ponencia se presentaron resultados de análisis de datos cuantitativos; en próximos trabajos se presentará el procesamiento de datos cualitativos provenientes de una entrevista realizada en el marco del proyecto mencionado.

## Referencias bibliográficas

- Abildgaard, Evelyn R.** (2017). Residencia, educación y fragmentación socio-espacial en el área urbana crítica "Golf Club". Resistencia, Argentina. En: *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, N.º Extra 6 (Revista del Área de Estudios Urbanos). Universidad de Buenos Aires (UBA), Págs. 168-183.
- Abildgaard, Evelyn** (2016). Análisis exploratorio socioespacial del Área Metropolitana del Gran Resistencia (Argentina). Una aproximación al estudio de la segregación urbana. En: Selper (2016). *Geotecnologías. Herramientas para la construcción de una nueva visión del cambio global y su transformación para un futuro sostenible: Libro de Actas de XVII Simposio Internacional en Percepción Remota y Sistemas de Información Geográfica*; editado por Walter F. Sione et al. Primera edición Luján: EdUnLu, 2017. Libro digital, PDF. Págs. 3635-3649.
- Abildgaard, Evelyn & Barreto, Miguel** (2019). Estratégias de qualificação de equipamentos educacionais para intervenção integral em áreas fragmentadas do Gran Resistencia, Argentina. En: *XXIII Congresso ARQUISUR. A produção da cidade Contemporânea no Cone Sul: desafios e perspectivas da Arquitetura e do Urbanismo*. Escola de Arquitetura da UFMG. Belo Horizonte, Brasil.
- Abildgaard, Evelyn & Barreto, Miguel** (2018). Habitar y estudiar. La cualificación de equipamientos educativos barriales como estrategia de mixtura social para contrarrestar la fragmentación socioterritorial. Publicado en *Libro de Actas del Congreso XXXVIII Encuentro de Geohistoria regional, organizado por el Instituto de Investigaciones Geohistóricas*, CONICET/UNNE. Resistencia, Argentina.
- Barreto, Miguel & Abildgaard, Evelyn** (2017). Fragmentación social del espacio urbano residencial. El caso del Gran Resistencia (Argentina). En: *Acta del XX Congreso ARQUISUR, Hábitat Sustentable*. Editores: Aarón

Napadensky Pastene, Ignacio Bisbal. Edición Facultad Arquitectura, Construcción y Diseño. Universidad del Bío-Bío, Concepción, Chile, págs. 822-833. [arquisur2016.ubiobio.cl](http://arquisur2016.ubiobio.cl)

**Barreto, Miguel** (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. En: *Revista INVI*, Vol. 25, N.º 69. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Santiago, Chile. pp. 161-187.

**Cardini, Alejandra & Torre, Esteban** (2020). La pandemia agravará la brecha educativa. En: *Puentes Educativos*.

**CEPAL-UNICEF** (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. CEPAL-UNICEF.

**Ministerio de Educación de la Nación** (2020). *Informe Preliminar Encuesta a Hogares Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

**UNESCO, 2020** <https://es.unesco.org/covid19/globaleducationcoalition> 

# Producción de conocimiento desde las organizaciones sociales: la experiencia de relevamiento de datos en 2020 del movimiento Barrios de Pie

Melisa G. CACERES

Javier F. NUÑEZ

## Cargos o filiaciones

Coordinadora nacional del área de educación de Barrios de Pie.  
Coordinador nacional del área de comunicación de Barrios de Pie.

## Lugar de trabajo

Conurbano bonaerense.

## Eje temático 1

Impacto de la pandemia de la COVID 19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## Resumen

Entre mayo y diciembre de 2020, la organización social Barrios de Pie (Libres del Sur) llevó adelante una experiencia de relevamiento de datos en la cual combinó las preguntas del programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación "El Barrio Cuida al Barrio" con preguntas elaboradas por el propio movimiento. El objetivo de estas últimas era ahondar en el impacto de la pandemia en los hogares, en materia de comunicación, educación, género y salud.

En cada distrito del conurbano bonaerense se conformaron equipos abocados a realizar encuestas casa por casa. Este proceso significó un novedoso procedimiento de capacitación interna en la organización, con modalidad virtual, para preparar a esos equipos para la comprensión de la tarea y la resolución diaria de conflictos y dudas. Además de la obtención de datos en sí misma, el propósito de esos equipos fue conformar Juntas Barriales de Emergencia, detectando situaciones a nivel local que ameritaran alguna respuesta dentro del rango de posibilidades de acción del movimiento.

La sistematización de la información relevada fue realizada a través de la herramienta Kobotool, otra novedad en la vida interna de la organización. En los meses de la pandemia hubo un proceso de aprendizaje del uso de esa herramienta, y una posterior implementación, que permitió una presentación rápida y vistosa de los resultados de las encuestas. Asimismo, la implementación tecnológica permitió revisar sesgos en la obtención de información que, en el papel, no habían sido detectados. Este proceso significó un profundo salto en calidad de la información relevada.

Los informes elaborados en cada distrito del conurbano bonaerense fueron enviados, con distinto grado de éxito, a los medios de comunicación, presentados en los municipios y difundidos en las redes sociales.

**Palabras clave:** Herramienta; impacto COVID; barrios populares.

## Introducción

El presente trabajo se propone visibilizar el proceso de construcción en la producción del conocimiento desde un movimiento social en barrios populares del conurbano bonaerense, en un momento crítico del año 2020, con la llegada de la pandemia originada por la **COVID-19**. A través de una encuesta realizada a 5775 hogares en veinticinco distritos del conurbano bonaerense más Pergamino y San Nicolás, se logró evidenciar el agravamiento de las condiciones económicas y sociales por el impacto del ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio).

Partimos de la premisa de que el agravamiento de la situación de los barrios populares ante la pandemia ha sido invisibilizado por los gobiernos municipales, provinciales y nacionales. Esta invisibilización contrasta con el hecho de que los asentamientos informales fueron durante las últimas décadas la forma de acceso al hábitat predominante para los sectores más excluidos de la sociedad (Venturin et al., 2020). Estos ámbitos reúnen las peores condiciones de cualquier variable socioeconómica, laboral, habitacional o ambiental que se pueda analizar (Apaolaza, 2018), lo que los convierte en las áreas más expuestas a la actual crisis económica, social, política y sanitaria, surgida a partir de la **COVID-19** (Venturini et al., 2020).

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, presentamos algunas cuestiones vinculadas con la participación de las organizaciones sociales para construir un diagnóstico territorial participativo durante la pandemia, a través del uso de herramientas estadísticas. En segundo lugar, reflexionamos sobre el despliegue territorial del Estado frente a esta coyuntura. En tercer lugar, presentamos el caso de los barrios populares del conurbano bonaerense para analizar el impacto territorial de la pandemia y las medidas de aislamiento, a partir de lo cual nos preguntamos acerca del carácter coyuntural o estructural de dicha crisis. A modo de cierre del trabajo, reflexionamos sobre los desafíos territoriales que la pandemia presenta y la participación de las organización sociales en la resolución de problemáticas.

## Metodología

Ante el advenimiento del ASPO y el riesgo de la pandemia, las organizaciones sociales se vieron obligadas a reformular sus tareas ante la urgencia y la emergencia de poder visibilizar y contener la difícil situación que se evidenciaba en los barrios populares del conurbano bonaerense.

Desde el movimiento Barrios de Pie nos hemos propuesto conformar grupos de trabajo en cada distrito, abocados a realizar encuestas casa por casa a través de la

herramienta "**Kobo ToolBox**", desarrollada por la iniciativa Humanitaria de Harvard. El objetivo residía en capacitar a militantes sociales de las áreas de educación y comunicación, residentes en los barrios populares, en el uso de la herramienta para que pudieran participar del levantamiento comunitario de datos ante el impacto social de la pandemia.

El proceso de formación se inició en el año 2019 con un proyecto de "**Mapeo colectivo**", en el cual se capacitó a participantes del movimiento en herramientas de mapeos barriales, en los alrededores de los espacios comunitarios de la organización, para poder realizar un diagnóstico más acertado de la realidad. Este proceso permitió generar una base de conocimiento en la creación de mapas y en el relevamiento de datos concretos para pensar mejores intervenciones en la resolución de problemáticas. Cabe destacar, además, que las participantes del proyecto viven en los mismos barrios que relevan, lo que permite contar con cierto grado de referencia y de conocimiento de la dinámica barrial a la hora de encuestar.

En lo que concierne a la presente ponencia, solo vamos a destacar los resultados del trabajo con "**Kobo ToolBox**" realizado entre mayo y diciembre del año 2020. La encuesta fue diseñada a partir de las preguntas del programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación "El Barrio Cuida al Barrio" y otras de elaboración por parte del movimiento. Estas últimas direccionadas en torno a los ejes de educación, salud, comunicación y economía.

El proceso de capacitación y de incorporación de la herramienta se realizó de manera virtual con la participación de una referente por grupo que luego reproducía dicha formación en su grupo de trabajo. Esta dinámica permitió un seguimiento exhaustivo del trabajo y un aprendizaje colectivo desde la novedad de la herramienta.

En una segunda etapa del trabajo, utilizamos el QGIS, un sistema de información geográfica de acceso libre para poder visibilizar los resultados de las encuestas. También realizamos capacitaciones a cargo de Guillermo Vila, en el registro de puntos geográficos en el territorio.

Tal experiencia, enriquecida con la participación de los y las encuestadores/as sobre la mirada de sus barrios, permitió un intercambio de saberes y la presentación de información desde otros soportes, no tan familiarizados por parte de los vecinos, pero con mucho potencial para reclamar e identificar espacialmente las problemáticas de se viven en los barrios populares.



**Foto N.º 1:** realización de encuestas en el barrio Santa Brigida (San Miguel)



**Foto N.º 2:** realización de encuestas en barrio Libertador (Gral. San Martín)



**Foto N.º 3:** realización de encuestas en barrio Piñero, Pilar

## Desarrollo / resultados / discusión

En la tesis doctoral de Apaloaza (2018) se menciona que, en el ámbito nacional, el problema de los asentamientos informales se ha incrementado vertiginosamente durante las últimas décadas. El llamado "Relevamiento Nacional de Barrios Populares" (DN 358/2017) recientemente reconoció la existencia en Argentina de 4100 asentamientos informales (con más de 810.000 familias), de los cuales aproximadamente un 35 % se concentraban en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El último relevamiento de Techo de 2016 directamente establecía que aproximadamente uno de cada diez hogares argentinos residía en asentamientos informales.

La configuración de los barrios populares y asentamientos del conurbano bonaerense evidencia la casi total ausencia del Estado a lo largo de las cuatro décadas de consolidación de los asentamientos informales como modalidad de expansión urbana y de acceso al hábitat de los sectores excluidos. Frente a estas prácticas de poder (y ausencia) "por arriba", las organizaciones vecinales, políticas o autoconvocadas han sido los grupos sociales que producen concretamente el territorio en estos asentamientos (Venturini et al., 2020).

Ante este panorama, la decisión de abordar y relevar con herramientas estadísticas la situación concreta de las familias en veinticinco distritos del conurbano bonaerense supone visibilizar cómo se han agravado las condiciones sociales, sanitarias y económicas de muchos de los hogares insertos en los barrios populares. A pesar de contar con diferencias entre cada distrito, por la historia y configuración de cada barrio, podemos evidenciar un padrón común de deterioro de estas condiciones con el advenimiento de la pandemia por la **COVID-19** y por la implementación del ASPO.

La pandemia puede leerse como un desafío coyuntural, que demanda acciones aquí y ahora. Sin embargo, en los barrios populares esta coyuntura cabalga sobre una situación estructural y persistente de exclusión social, en la cual las desventajas y la precariedad abarcan prácticamente la totalidad de las esferas de la vida social. En estos barrios, los efectos de la parálisis productiva y laboral de la pandemia comenzaron a sentirse desde el comienzo del aislamiento, incluso antes del impacto del virus en sí mismo. El trabajo informal, una constante en la vida de las familias de los barrios y sostén del hogar se ha perdido en los primeros meses de confinamiento social. El trabajo en la construcción, las changas y el trabajo doméstico se han visto interrumpidos en el inicio del ASPO, lo que dejó a las familias con ingresos nulos para sostener la vida cotidiana.

Las políticas de asistencia económica, sanitaria y alimentaria por parte del Estado tuvieron escasa, tardía o nula llegada a los barrios de la periferia metropolitana, donde una vez más las respuestas han surgido de estrategias autogestivas, canalizadas la mayoría de las veces a través de organizaciones sociales que realizan un trabajo territorial multidimensional (Venturini et al., 2020). He aquí la urgencia de abordar una herramienta estadística que nos permita conocer, con datos concretos, la realidad de las familias.

La "ayuda" del Estado, canalizada en el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia), en la tarjeta alimentaria y en los bonos extra fue insuficiente para paliar la grave situación económica que estaban afrontando las familias de los barrios populares. Una de las expresiones de la falta de políticas económicas acordes a las necesidades de los barrios fue la aparición de miles de ollas populares llevadas adelante por vecinos y vecinas en cada barrio. Esta expresión tiene que ver con la urgencia inmediata de resolver el acceso a la alimentación como prioridad. En el proceso de relevar en el barrio se han detectado varias ollas populares financiadas por vecinos y vecinas sin ayuda ni colaboración de los municipios.



**Foto N.º 4: preparación de olla popular en Lanús Oeste**



**Foto N.º 5: olla popular en el B.º 5ta. en Lanús Oeste**



**Foto N.º 6: olla popular organizada por Barrios de Pie/Libres del Sur en Lanús Oeste**

A continuación, presentaremos algunos de los resultados del relevamiento casa por casa, focalizando en determinados ejes que nos parecieron prioritarios para abordar la situación de las familias en los barrios populares del conurbano.

En la figura 1 puede evidenciarse que el acceso al agua potable no es moneda corriente en los barrios populares del conurbano. Si se tiene en cuenta que uno de los cuidados fundamentales para la prevención del contagio de la **COVID-19** es el lavado de manos, el acceso al agua limpia y potable es fundamental para garantizarlo.

En distritos como Pilar (70 %), Moreno (59,39 %), Malvinas Argentinas (58,10 %) y Escobar (58,01 %), más de la mitad de las familias encuestadas no cuenta con agua potable en sus hogares. Estos datos preocupan porque evidencian la falta de urbanización y hábitat dignos que se agrava ante la pandemia.

### Porcentaje de gente encuestada, sin agua potable, por distrito

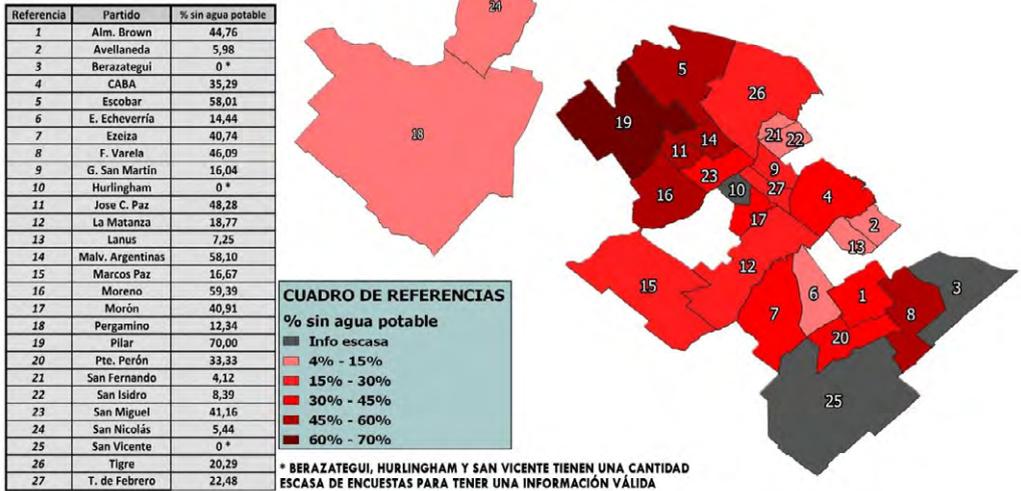


Figura 1. Acceso a agua potable

Otra de las situaciones que se evidencia en los barrios populares es el hacinamiento en las viviendas. A través de las encuestas se ha podido detectar tal problemática, lo que ha complicado poder sostener adecuadamente la cuarentena y desarrollar las actividades cotidianas como las vinculadas a la educación y a los cuidados de adultos mayores. En la figura 2 podemos evidenciar que en la mayoría de los distritos el promedio de personas convivientes es entre 4 y 5. A esto se le suma la falta de agua potable y viviendas precarias, una característica común de los barrios populares y asentamientos.

### Promedio de cantidad de personas que viven en un solo hogar

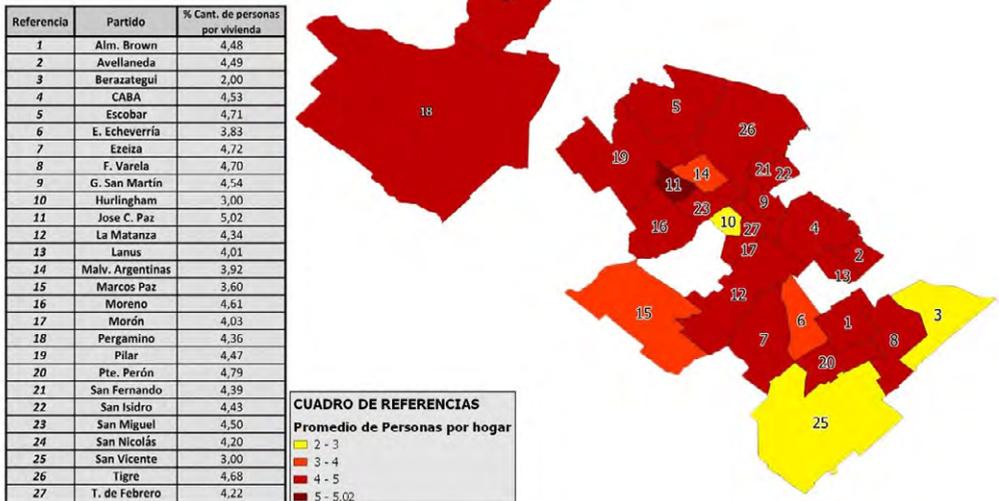


Figura 2. Cantidad de personas por hogar

Otro aspecto importante que nos interesó relevar fue cómo impactó el ASPO en la continuidad pedagógica de niños, jóvenes y adultos ante las medidas de confinamiento y sin poder concurrir a las instituciones escolares. En la tabla 1 se evidencia que el medio más utilizado para obtener y realizar las tareas escolares fue el celular.

**Tabla 1** Soporte para la realización de tareas escolares

Categoría	Porcentaje
Celular	73%
Fotocopias	24%
Computadora	3%

En relación con lo expresado anteriormente, se ha podido notar una fuerte relación entre contar en su mayoría con el celular para recibir y realizar las tareas escolares y las dificultades para sostenerlas durante el ciclo lectivo. En la figura 3 se evidencia que, en la mayoría de los distritos relevados, a más de la mitad de las encuestadas se les dificultó poder realizar las tareas escolares. Un caso alarmante es el de Moreno, donde el 91,88 % de las encuestadas se le ha complicado sostener la continuidad educativa. Recordemos que en Moreno en el año 2018 murieron trágicamente dos trabajadores de la educación por la falta de mantenimiento de las escuelas de la provincia de Buenos Aires. No fue un hecho aislado, sino que visibilizó la falta de presupuesto en educación que se da en toda la provincia, lo que trae aparejadas consecuencias hasta el día de hoy. Sumado a esto, hay un porcentaje notable en algunos distritos, como Ezeiza (17,04 %), J. C. Paz (14,94 %), Malvinas Argentinas (16,19 %), que directamente no han podido recibir ni realizar las tareas escolares.

Que entre un 10 y un 20 % no haya podido continuar los estudios durante un año es un número preocupante, teniendo en cuenta que las dificultades están relacionadas con la falta de conectividad a internet en los hogares y con no disponer de tecnología adecuada para garantizar la realización de tareas para todos los miembros en edad escolar de la familia, teniendo que priorizar, más de una vez, la continuidad de las niñas.

Esta situación es preocupante porque profundiza la desigualdad en el acceso de oportunidades para las juventudes que, más de una vez, son estigmatizadas como "Ni" (Ni estudian Ni trabajan). La estigmatización y la discriminación llevan a la marginalidad y a la exclusión social, ya que no pueden encontrar espacios de contención donde se les garanticen los derechos vulnerados. La formación es primordial para el acceso al mundo del trabajo, cuando ese trabajo existe, y allí son los gobiernos los que deben garantizar una estructura económica para generar empleos dignos. Desde el relevamiento realizado, se puede notar que la mayoría de las familias viven en la exclusión social desde varios años, y sin los trayectos educativos finalizados, con la pandemia, la problemática se profundizó.

### Porcentaje por distrito de las respuestas sobre la conectividad escolar durante el ASPO

Referencia	Partido	% de "Me está costando mucho completarla"	% de "No puedo hacerla"	% de "Si, no tengo dificultades"
1	Alm. Brown	51,05	10,49	38,46
2	Avellaneda	58,70	4,35	36,96
3	Berazategui	0 *	0 *	0 *
4	CABA	52,94	0,00	47,06
5	Escobar	60,90	9,29	29,81
6	E. Echeverría	46,48	6,34	47,18
7	Ezeiza	25,19	17,04	57,78
8	F. Varela	53,91	7,41	38,68
9	G. San Martín	41,13	12,26	46,60
10	Hurlingham	0 *	0 *	0 *
11	Jose C. Paz	40,23	14,94	44,83
12	La Matanza	61,43	4,44	34,13
13	Lanus	61,59	3,62	34,78
14	Malv. Argentinas	46,67	16,19	37,14
15	Marcos Paz	60,00	3,33	36,67
16	Moreno	91,88	1,02	7,11
17	Morón	63,64	0,51	35,86
18	Pergamino	54,04	2,13	43,83
19	Pilar	12,50	2,50	85,00
20	Pte. Perón	48,28	14,94	36,78
21	San Fernando	52,35	1,76	45,88
22	San Isidro	45,10	9,09	45,80
23	San Miguel	54,34	2,57	43,09
24	San Nicolás	60,69	1,61	37,70
25	San Vicente	0 *	0 *	0 *
26	Tigre	53,93	7,50	38,57
27	T. de Febrero	31,78	14,73	53,49

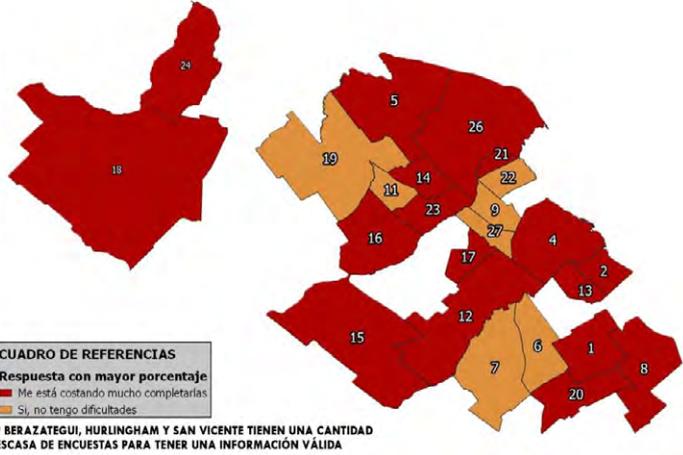


Figura 3. Situación de la continuidad pedagógica

En la cuestión educativa se puede evidenciar la falta de políticas públicas por parte del Estado en intentar resolver y facilitar conectividad y dispositivos a las familias más necesitadas.

Si a todas estas problemáticas, que claramente, cómo podemos notar, se han agravado por la pandemia del COVID y el ASPO, le agregamos la situación económica, el panorama de los barrios populares cobra una dimensión aún más alarmante.

### Porcentaje de gente encuestada, sin trabajo, por distrito

Referencia	Partido	% sin trabajo
1	Alm. Brown	82,17
2	Avellaneda	71,74
3	Berazategui	0 *
4	CABA	52,94
5	Escobar	83,01
6	E. Echeverría	79,23
7	Ezeiza	91,11
8	F. Varela	85,19
9	G. San Martín	73,02
10	Hurlingham	0 *
11	Jose C. Paz	87,36
12	La Matanza	89,59
13	Lanus	71,74
14	Malv. Argentinas	57,14
15	Marcos Paz	48,33
16	Moreno	55,84
17	Morón	58,59
18	Pergamino	73,62
19	Pilar	77,50
20	Pte. Perón	77,01
21	San Fernando	85,29
22	San Isidro	65,38
23	San Miguel	80,39
24	San Nicolás	79,64
25	San Vicente	0 *
26	Tigre	78,43
27	T. de Febrero	72,87

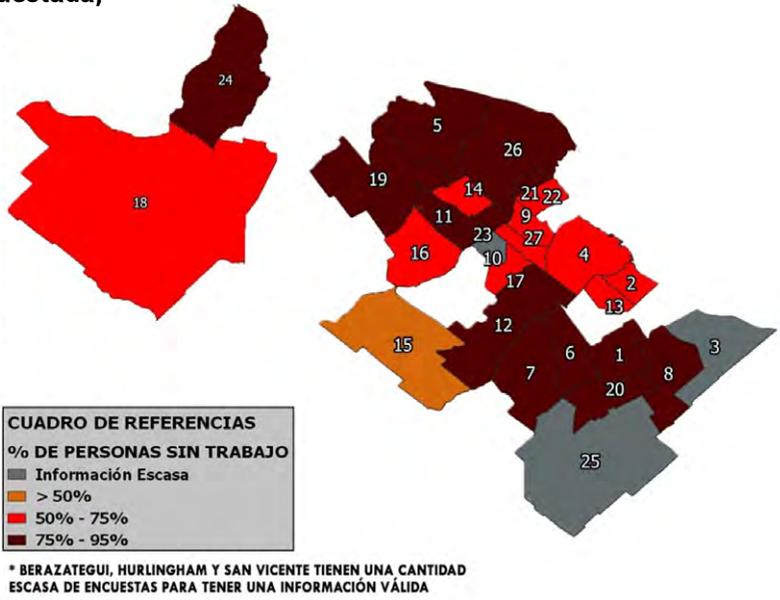


Figura 4. Situación laboral de encuestadas

La figura 4 muestra que en la mayoría de los distritos encuestados, entre el 75 % y el 95 % de las familias no tiene empleo registrado. Es decir, no tienen ingresos fijos ni sostenidos en el tiempo que permitan garantizar las necesidades básicas. Estos datos nos hacen reflexionar sobre la consigna del gobierno del *“quedate en casa”* como una utopía que contrasta con la realidad de miles de familias de los barrios populares y que aún no cuenta con soluciones efectivas; al contrario, se siguen profundizando y agravando la exclusión y la desigualdad.

A la hora de consultar sobre a qué trabajos acceden, quienes cuentan con un trabajo informal respondieron que trabajan en el empleo doméstico y en la construcción, dos áreas que se han visto paralizadas durante el año 2020. La única forma que encontraron las familias de acceder a los alimentos, en esta situación alarmante, fue el acercamiento a las ollas populares, a los comedores comunitarios que no han cerrado sus puertas y al bolsón de mercadería garantizado por las escuelas primarias y jardines de la provincia.

Durante los meses críticos del inicio del ASPO, ninguno de los gobiernos municipales encuestó o relevó la situación de las familias más vulnerables.

### Porcentaje por distrito de gente encuestada impedida de trabajar por el ASPO

Referencia	Partido	% impedido de trabajar x ASPO
1	Alm. Brown	54,55
2	Avellaneda	59,78
3	Berazategui	0 *
4	CABA	52,94
5	Escobar	66,99
6	E. Echeverría	76,41
7	Ezeiza	65,93
8	F. Varela	81,07
9	G. San Martín	71,32
10	Hurlingham	0 *
11	Jose C. Paz	60,92
12	La Matanza	75,94
13	Lanus	69,57
14	Malv. Argentinas	67,62
15	Marcos Paz	73,33
16	Moreno	91,88
17	Morón	58,08
18	Pergamino	65,11
19	Pilar	42,50
20	Pte. Perón	70,11
21	San Fernando	68,24
22	San Isidro	72,73
23	San Miguel	69,77
24	San Nicolás	39,72
25	San Vicente	0 *
26	Tigre	69,65
27	T. de Febrero	75,19

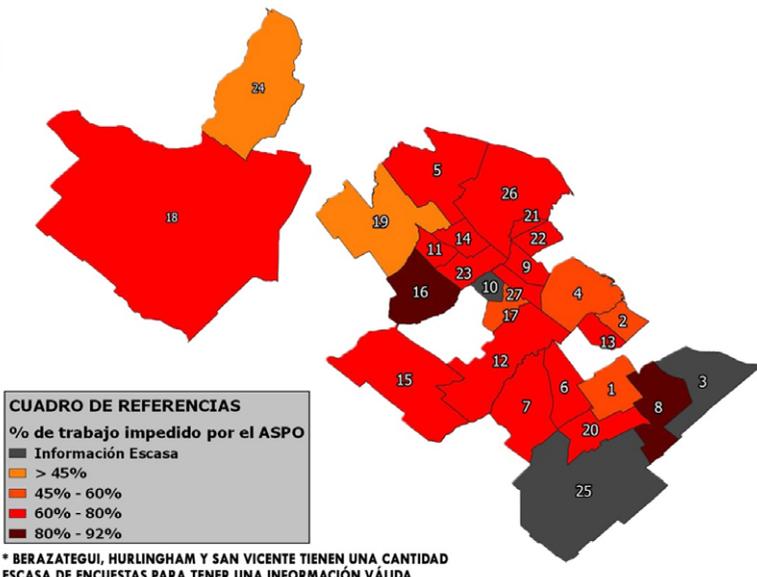


Figura 5. Impacto en la situación laboral por el ASPO

En la figura 5 se pueden evidenciar los altos porcentajes de las encuestadas que han visto paralizado su trabajo con el advenimiento de la pandemia. Estos datos denotan que la mayoría de las familias de los barrios populares accede a trabajos informales, donde no se les garantizan sueldos registrados, obra social y un sinfín de derechos laborales que hubieran paliado el impacto de la cuarentena.

Compartimos aquí un testimonio de una de las encuestadoras del distrito de Gral. San Martín:

Durante el recorrido de relevamiento en los barrios Independencia y Libertador del distrito de San Martín, hemos conocido situaciones de emergencia que padecían los vecinos, y muchas veces no teníamos los medios para asistirlos.

La experiencia de uno de los compañeros que participó fue, por ejemplo, que al encuestar una familia que necesitaba alimentos, y al ver la imposibilidad que teníamos para conseguirlos, el juntó mercadería de su casa y se los llevó a la familia. Esta familia estaba aislada por el Covid-19 y a causa de esto habían perdido sus trabajos y el municipio no se había acercado a ver cómo estaban.

Otro caso fue el de un señor que no tenía alimentos tampoco y se lo ayudó con un bolsón de mercadería, además se lo acompañó a uno de los comedores de nuestro movimiento en donde las compañeras cocinan diariamente para las familias, para inscribirse así podría retirar su vianda. Así también una pareja de adultos mayores en la que la jefa de hogar había perdido su empleo con el inicio de la pandemia y su esposo se encontraba incapacitado para ir a trabajar por temas de salud. De la misma forma se la llevó a la señora a inscribirse en nuestro comedor para garantizar la vianda de comida casera, nutritiva y diaria.

También se han relevado casos en los que familias jóvenes se encontraban sin acceso a la identidad (indocumentados), niños sin escolarizar, familias enteras viviendo en una pieza, situaciones angustiosas que no podíamos resolver. La falta de mercadería es una problemática recurrente y de mucha demanda, varias veces nos organizamos para alcanzar bolsones que conseguimos gracias a nuestra organización, y aunque en los medios se rasgaban las vestiduras para publicitar que el gobierno estaba presente con la gente, la ayuda es insuficiente.

Estos hechos demuestran la importancia del trabajo en los barrios, de la construcción de redes, como lo demuestran las ollas populares que bancaron la ausencia del Estado en nuestros barrios. (Testimonio de Laura, participante del área de educación popular de Barrios de Pie/Libres del Sur).

## Conclusiones

A modo de conclusión, nos interesa destacar, en primera instancia, el trabajo de los participantes del movimiento en la incorporación de una herramienta de levantamiento de datos comunitarios que permite construir un diagnóstico certero sobre la realidad de los

barrios populares del conurbano bonaerense. En momentos críticos, desde la capacitación, formación y el trabajo organizado se ha podido dar respuesta para conocer la realidad concreta de miles de familias. En segundo término, la intervención del Estado ante esta situación ha sido casi nula, no tomando en cuenta el trabajo realizado por vecinos que reclamaban mejores condiciones de vida para enfrentar el ASPO y la pandemia.

Queremos destacar, con el presente trabajo, la importancia de generar estrategias organizativas en los barrios que puedan abordar problemáticas tan severas como las que se están viviendo desde el año 2020, pero también de problemáticas estructurales que persisten a lo largo de los distintos gobiernos y que se agravan en situaciones críticas. Como parte de los desafíos que encarar, queremos proponer la importancia del accionar desde y para el barrio, que parece ser la principal estrategia real para paliar la coyuntura, a la vez que se intenta dar respuesta a algunas dimensiones estructurales.

Las desigualdades sociales en el acceso a la tierra y al hábitat digno evidencia parte de estos problemas estructurales que pudimos relevar en los barrios populares del conurbano bonaerense, donde los asentamientos se han configurado desde la exclusión y la falta de oportunidades a lo largo de los años. La pandemia por la **COVID-19** dejará una marca en nuestra historia, pero es hora de que los gobiernos tomen nota de las urgencias que resolver para poder tener todos y todas vidas más dignas.

## Referencias bibliográficas

- Apaolaza, Ricardo** (2018). Territorio, transporte y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del área metropolitana de Buenos Aires (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4586>
- SOCIALTIC**. Tecnología digital para el cambio social. Guía Kobo: levantamiento comunitario de datos (2018) <https://socialtic.org/blog/guia-kobo-levantamiento-comunitario-de-datos/>
- SOCIALTIC**. Tecnología digital para el cambio social. Levantamiento de datos comunitario para el impacto social (2018). <https://socialtic.org/blog/levantamiento-comunitario-de-datos-para-impacto-social/>
- Venturini, Juan Pablo; Lerena, Natalia; Sabassi, Fabián; Domínguez Roca, Luis; Apaolaza, Ricardo; Pahn, Estanislao; Saban, Laila & Sumiza, Marco** (2020). *La situación de los asentamientos informales periféricos del AMBA en el contexto de pandemia de COVID-19. Desafíos territoriales y aportes desde la Geografía Urbana*. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/article/view/9860> 



# Hábitat popular y estrategias organizativas frente a la pandemia: los comités barriales de emergencia en el partido de General Pueyrredon

**María Laura CANESTRARO**

**Micaela Florencia COMESAÑA**

## **Cargos o filiaciones**

Investigadora CONICET,  
Grupo de Estudios  
Sociourbanos-CESP-  
UNMDP.  
docente-investigadora FH-  
UNMDP.  
Becaria CIN, Grupo de

Estudios Sociourbanos-  
CESP-UNMDP; ayudante  
estudiante FH-UNMDP.

## **Lugar de trabajo**

Grupo de Estudios  
Sociourbanos, CESP, UNMDP.  
Funes 3350, Mar del Plata.

## **Eje temático 1**

Impacto de la pandemia de  
la COVID-19 en el hábitat  
popular. Avances de  
investigaciones, cuestiones  
teóricas, metodológicas,  
resultados.

## **Resumen**

La intensificación de las problemáticas sociales preexistentes que produjo la pandemia por *COVID-19* generó cambios tanto en las prioridades como en la forma de trabajo de las organizaciones en el territorio. Con el propósito de contrarrestar y mitigar los efectos de la emergencia sanitaria sobre los barrios populares, en el Partido de General Pueyrredon (PGP), diversas instituciones y organizaciones sociales impulsaron la creación de los Comités Barriales de Emergencia (CBE), dispositivos de articulación comunitaria que tienen por objetivo "distribuir recursos y redes para sostener y acompañar las medidas asociadas al aislamiento social, preventivo y obligatorio" (Muñoz et al., 2020, p. 5). En ese marco, progresivamente se declararon una serie de alertas —alimentaria, sanitaria, de violencia de género e institucional y económica— y se constituyeron diversas mesas de gestión en torno a ellas. A su vez, comenzó a problematizarse la cuestión habitacional a partir de la articulación entre diferentes referentes territoriales. Con la intención de declarar la "alerta urbana", se conformó una mesa denominada "Derecho a la ciudad", orientada a visibilizar las condiciones habitacionales deficitarias que atraviesan quienes viven en los barrios populares y plantear un posible plan de acción frente a ellas.

En esta ponencia nos interesa aproximarnos a los efectos de la pandemia sobre el hábitat popular, haciendo foco en los CBE como estrategias emergentes de organización comunitaria. Para ello, realizaremos un breve recorrido acerca de la constitución de los mencionados dispositivos y, en particular, de la mesa "Derecho a la ciudad", analizando el entramado actoral que se configura y las principales demandas y

estrategias planteadas para su resolución. Finalmente, pretendemos reflexionar acerca de las implicancias que estos espacios de articulación podrían tener en el abordaje de la problemática del hábitat popular y sus diversas escalas —temporales y espaciales—.

Con ese horizonte, trabajaremos con fuentes primarias, obtenidas a partir de la realización de entrevistas en profundidad a diversos participantes de la mesa —referentes de organizaciones y movimientos sociales, de organismos gubernamentales e instituciones académicas— y con datos secundarios, en su mayoría vinculados con información sistematizada en el marco de un proyecto mayor actualmente en ejecución que aborda el impacto territorial de las políticas de articulación local durante la pandemia en el PGP, atendiendo las múltiples dimensiones del fenómeno.

**Palabras clave:** Hábitat popular; estrategias organizativas; Comités Barriales de Emergencia.

## Introducción

La intensificación de las problemáticas sociales preexistentes que produjo la pandemia de **COVID-19** generó cambios tanto en las prioridades como en la forma de trabajo de las organizaciones en el territorio. Con el propósito de contrarrestar y mitigar los efectos de la emergencia sanitaria sobre los barrios populares, en el Partido de General Pueyrredon (PGP), diversas instituciones y organizaciones sociales impulsaron la creación de los Comités Barriales de Emergencia (CBE), dispositivos de articulación comunitaria que tienen por objetivo "distribuir recursos y redes para sostener y acompañar las medidas asociadas al aislamiento social, preventivo y obligatorio" (Muñoz et al., 2020, p. 5). En ese marco, progresivamente se declararon una serie de alertas —alimentaria, sanitaria, de violencia de género e institucional y económica— y se constituyeron diversas mesas de gestión en torno a ellas. A su vez, comenzó a problematizarse la cuestión habitacional a partir de la articulación entre diferentes referentes territoriales. Con la intención de declarar la "alerta urbana", se conformó una mesa denominada "Derecho a la ciudad", orientada a visibilizar las condiciones habitacionales deficitarias que atraviesan quienes viven en los barrios populares y plantear un posible plan de acción frente a ellas, de corto, mediano y largo plazo. Las demandas y estrategias emergentes han sido diversas no solo en relación con las fluctuaciones propias de la dinámica de la pandemia en el contexto local y cómo ello incidió en la definición de prioridades en la organización general de los CBE, sino respecto de la propia configuración del entramado actoral en el territorio. Esto último supone hacer foco en la dimensión organizativa de la demanda urbano-habitacional, poniendo en relación tanto las articulaciones emergentes como las preexistentes.

Siguiendo a Pérez (1995), al estudiar los procesos de gestión de la ciudad es necesario tener en cuenta que las acciones que llevan a cabo los actores individuales y colectivos no están predeterminadas por procesos estructurales, sino que dependen de la forma particular en que se organicen y se relacionen con los demás actores y con el territorio urbano. En este sentido, nos interesa ver las estrategias y acciones concretas que llevan a cabo los actores de los CBE para hacer frente a las necesidades y los emergentes que surgieron durante la pandemia, focalizando en el entramado de actores individuales y colectivos que aparecen, y las disputas y negociaciones que se producen entre ellos.

En tal sentido, pretendemos aproximarnos a los efectos de la pandemia sobre el hábitat popular, haciendo foco en los CBE como estrategias emergentes de organización comunitaria. Para ello, realizaremos un breve recorrido acerca de la constitución de los mencionados dispositivos y, en particular, de la mesa "Derecho a la ciudad". Posteriormente, analizaremos la configuración del entramado actoral, tanto como las articulaciones y los debates entre referentes, las principales demandas y las estrategias organizativas planteadas. Finalmente, reflexionaremos acerca de las implicancias que estos espacios de articulación podrían tener en el abordaje de la problemática del hábitat popular y sus diversas escalas —temporales y espaciales—. Para ello, trabajaremos con fuentes primarias, obtenidas a partir de la realización de entrevistas en profundidad a diversos participantes de la mesa de "Derecho a la Ciudad" —referentes de organizaciones y movimientos sociales, de organismos gubernamentales e instituciones académicas— y a otros actores vinculados con la problemática del hábitat popular —fomentistas—. También incorporaremos datos secundarios, en su mayoría vinculados con información sistematizada en el marco de un proyecto mayor actualmente en ejecución que aborda el impacto territorial de las políticas de articulación local durante la pandemia en el PGP, atendiendo las múltiples dimensiones del fenómeno.

### **El impacto de la pandemia en el territorio marplatense**

A partir del 20 de marzo, el Ejecutivo nacional decretaba el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)<sup>1</sup> y, con ello, la prescripción del "*quedateencasa*" como vacuna contra el coronavirus trajo consigo un abanico de medidas de excepcionalidad planteadas frente a la emergencia. Desde el inicio de la pandemia tanto la cantidad de casos acumulados como el crecimiento de la curva de contagios en el Partido de General Pueyrredon —cuya cabecera es la ciudad de Mar del Plata— mostraron un comportamiento sensiblemente diferente de la situación a nivel nacional y provincial: apenas siete días después del inicio de la cuarentena, se observaba una desaceleración

---

1. Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020, vigente en todo el país a partir del 20 de marzo de 2020.

de la curva en ambos, mientras que en el caso del PGP *“la desaceleración fue mayor, hasta llegar casi al aplanamiento total de la curva”* (Informe ESIM, 2020)<sup>2</sup>.

Si bien en un principio los casos locales no se volvían alarmantes, rápidamente comenzaron a visualizarse los inconvenientes que traía consigo el sostenimiento del aislamiento. De acuerdo con el informe realizado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus **COVID-19** del MINCYT-CONICET-AGENCIA, apenas iniciado el ASPO las dos principales dificultades para el acatamiento de la cuarentena en el Partido de General Pueyrredon señaladas eran las siguientes:

a) se trata de población que vive de su trabajo diario (changas, albañilería, pequeños comerciantes), por lo que acatar la cuarentena implica que se queden sin el ingreso de ese día (esta es una problemática referida en casi la totalidad de los reportes). Esto se agrava en el caso de la población que se encuentra en irregularidad migratoria y que no tiene acceso a beneficios del Estado. Las condiciones habitacionales (hacinamiento, ausencia de servicios esenciales, como agua o gas) también dificultan el confinamiento en las viviendas (en el caso del partido de Gral. Pueyrredon); b) falta de conciencia respecto de la gravedad del coronavirus (Kessler [Coord.], 2020, p. 33)<sup>3</sup>.

Ello dejaba en evidencia el impacto que la pandemia comenzaba a tener en los sectores más vulnerables, al profundizar condiciones deficitarias preexistentes. El ASPO trajo consigo una reconfiguración de las actividades de producción y reproducción de la población, y, con ello, de la intervención tanto de los diversos niveles y áreas del Estado como de las organizaciones sociales, en vistas a garantizar ciertas necesidades básicas y otras tantas emergentes durante la pandemia.

### **La emergencia de los CBE<sup>4</sup>**

Los CBE se constituyen como dispositivos de articulación entre diversas organizaciones e instituciones en territorio —en general, coincidente con las delimitaciones de los barrios— con las diferentes instancias de los gobiernos —local, provincial y nacional—. Es decir, son espacios de articulación intercomunitaria,

---

2. Informe “Casos confirmados COVID 19 en Argentina, Prov. de Buenos Aires y Partido de Gral. Pueyrredón”, Escuela Superior de Medicina-UNMDP, 13-07-2020.

3. En el caso de Mar del Plata y su zona de influencia se realizaron veintiún reportes a distintos referentes de la comunidad, durante el primer fin de semana de vigencia del ASPO. “En casi todos los casos se trata de zonas “urbano-integradas” (solo un caso es “rural-disperso”), mayormente de sectores de bajos ingresos. En muchos casos se trata de barrios periféricos, con población que vive de trabajos informales, cartoneo y otras changas (no hay una diferenciación de las características de los barrios en función del grado de cumplimiento con la cuarentena) (Kessler (Coord.), 2020, p. 33).

4. Para la reconstrucción de este apartado, se recapitulan los puntos más relevantes de un proyecto colectivo: “Impacto territorial de las políticas de articulación local implementadas en el contexto del COVID-19 en barrios populares del Partido de General Pueyrredón: capacidad de respuesta a las necesidades emergentes y propuestas para su fortalecimiento”, dirigido por la Dra. María Antonia Muñoz. Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, que integran las ponentes.

voluntaria, no estatal, de contención y tratamiento de situaciones de emergencia social en el contexto de crisis sanitaria en el Partido de General Pueyrredon, que fueron creados en el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En un principio, se dividió el partido en cuatro grandes zonas, a los fines de organizar la distribución de los CBE: norte, sur, oeste, sur-oeste. Por entonces, eran dieciséis comités; para el mes de agosto de 2020 ya sumaban 31 y abarcaban más de 81 barrios del partido en su totalidad (Muñoz et al., 2020).

En la figura 1 puede observarse la distribución al mes de abril de 2020, de acuerdo con la información producida por los propios CBE. Hoy son 33 CBE que funcionan en todo el territorio del Partido de General Pueyrredon.

Tal como señalan Muñoz et al. (2020), la presencia e injerencia en el territorio fue el criterio principal que orientó la inclusión de las organizaciones e instituciones en los distintos comités. En función de ello, a través de diversos referentes están representadas

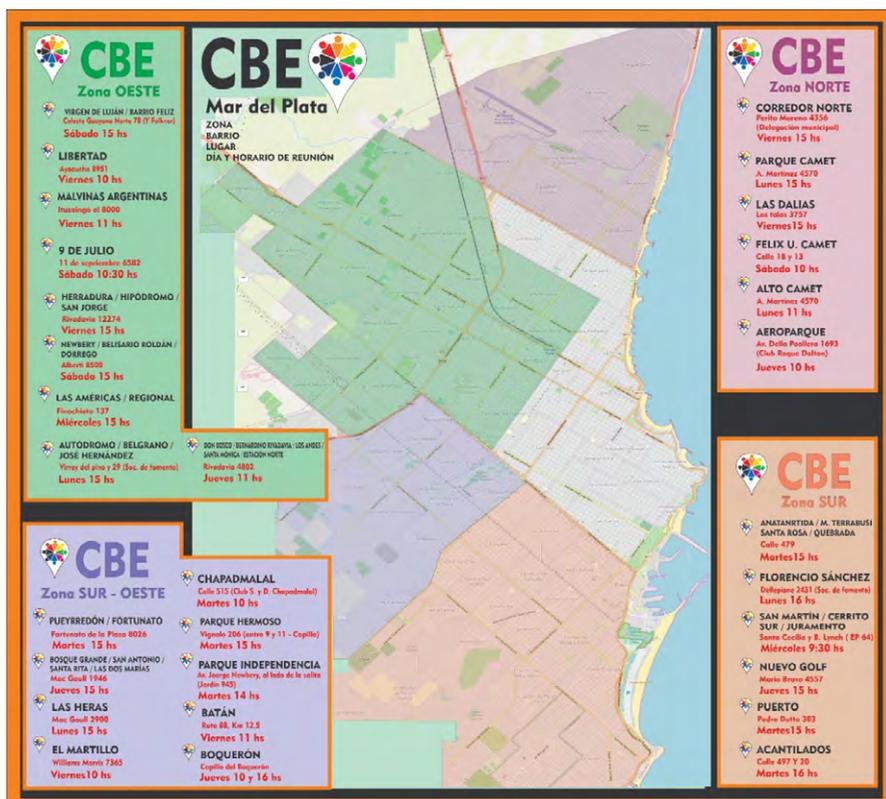


Figura 1. Distribución de CBE en el Partido de General Pueyrredón. Fuente: Facebook Comités Barriales de Emergencia, abril de 2020

organizaciones populares y sociales, iglesias (católica y evangélicas), sociedades de fomento, centros de salud, escuelas, Universidad Nacional de Mar del Plata, clubes de barrio y familias al frente de comedores y merenderos<sup>5</sup>. Los organismos estatales están representados a través del Ministerio de Desarrollo Social (Nación), el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (Provincia) y la Secretaría de Salud y de Desarrollo Social del Municipio. En función de articular esos diferentes niveles de gobierno y también con las organizaciones intermedias, se creó una Mesa Social. A su vez, existe una Mesa de Coordinación, en la que solo participan las organizaciones e instituciones de los diversos comités.

En la articulación de ese entramado incidió la existencia de redes comunitarias preexistentes, que facilitaron la rápida —y en términos relativos, poco conflictiva— organización de los CBE. Por otra parte, los eventuales conflictos que han surgido en el proceso convirtieron los dispositivos en instrumentos de gestión, al tiempo que de administración de recursos. En relación con esto, un eje de discusión es su posible institucionalización, más allá de la pandemia (Muñoz et al., 2020).

### **Sobre la gestión de las demandas: las "alertas"**

Las diferentes necesidades emergentes en el contexto de pandemia fueron procesándose como demandas —esto es, como parte de un reclamo colectivo ante una instancia público-política— a partir de un doble objetivo:

El primero es reducir la circulación a los espacios inmediatos del barrio para prevenir los contagios, y el segundo es contener la situación crítica social asociada a la falta de o pobre acceso de alimentos, la precarización laboral y la inflación. En este sentido, se dio a llamar "alertas" a cada una de estas demandas. (Muñoz et al., 2020, p. 27).

Tales alertas fueron constituyéndose de manera sucesiva en función de las diversas urgencias emergentes: alimentaria, sanitaria, de violencia de género e institucional. A partir de cada una de ellas, se configuró una mesa de trabajo específica, como instrumento de organización y participación colectiva, con una estructura similar a la de las mesas de coordinación.

---

5. "Las organizaciones que inicialmente impulsaron la creación de los CBE fueron el Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa, Descamisados, Patria Grande, Seamos Libres, La Dignidad y Atahualpa, Barrios de Pie, el frente barrial de la CTA, MTE, Somos, Peronismo de Base, a las que se fueron sumando otras organizaciones posteriormente. Por otra parte, algunas organizaciones participaron de reuniones, pero luego decidieron no ser parte del proceso, como los casos del Movimiento Teresa Rodríguez o Votamos Luchar, entre otras. Mientras que las organizaciones asociadas al oficialismo local (Juntos por el Cambio) no tuvieron participación. También comenzaron a participar en la Mesa Social la iglesia Católica y la Universidad Nacional de Mar del Plata. Un sector del fomentismo y las iglesias evangélicas también participaron desde el principio directamente en los CBE por su ya conocida intervención en el territorio (...) Algunxs de lxs referentxs representantes de estas organizaciones tienen una doble característica, son referentxs territoriales, pero tienen inserción en las instituciones estatales, ya sea como funcionarixs públicxs o en cargos nacidos de la representación electoral" (Muñoz et al., 2020, p. 25).

Luego de conformadas aquellas, y en coincidencia con una coyuntura de decrecimiento de casos —en el mes de julio—, comenzó a emerger entre diversos referentxs territoriales la problematización en torno a cuestiones urbanas. El intento de conformación de una “alerta urbana” empezó a bosquejarse a partir de la realización del “Primer Relevamiento Urbano”, destinado a detectar y registrar microbasurales en las zonas de cobertura de los CBE. En las mesas aparecieron diversas demandas vinculadas con cuestiones de infraestructura urbana precaria o inexistente, que se agruparon en cinco ejes sobre los que pretendía actuar la “alerta urbana”: acceso a servicios básicos, estado de las calles, transporte público, recolección de residuos y microbasurales. A partir de ello, se conformó la mesa denominada “Derecho a la ciudad”. No obstante, la cuestión urbana no se configuró —al menos, por el momento— específicamente como una alerta.

### **La mesa “Derecho a la ciudad”**

Como mencionamos (Muñoz et al., 2020), las dimensiones de una —posible— “alerta urbana” son parte del debate que propició la vinculación de diferentes referentxs territoriales pertenecientes a organizaciones y movimientos sociales de diversa escala que conformaron la mesa “Derecho a la Ciudad”: Frente Barrial CTA, Movimiento Atahualpa (UTEPA), Lxs Sin Techo (MTE), Patria Grande, Descamisados, entre otros. Como también sucede en las otras “alertas”, algunxs referentes participan además en su condición de actores gubernamentales en el legislativo municipal y organismos descentralizados vinculados con la problemática del hábitat a nivel provincial. Luego de unos meses de conformada la mesa, algunxs docentes-investigadores de la Universidad Nacional de Mar del Plata fuimos invitadxs a incorporarnos a ella.

A diferencia de las urgencias planteadas por la emergencia sanitaria en las demás alertas, las problemáticas urbanas y habitacionales se vinculan más a demandas y situaciones de vulnerabilidad preexistentes que a emergencias de la contingencia que con la pandemia se profundizan. Esta situación se produce sobre todo en aquellos CBE vinculados con barrios con ciertas trayectorias organizativas previas; por ejemplo, en los que participan sociedades de fomento. Por ello, de alguna manera, se pretende que la estrategia sea más bien de larga duración, atendiendo a problemas estructurales y de larga data, con resoluciones integrales. Tal como expresa uno de los impulsores de la mesa: “la alerta urbana no se entiende como una alerta de emergencia en contexto de pandemia (...) la entendemos como una emergencia permanente, por fuera de la pandemia” (integrante de la Mesa “Derecho a la Ciudad”. Referente de organización territorial y delegado local de organismo provincial. Entrevista realizada el 30/07/2020).

En ese mismo sentido, otra de las referentes, que también se desempeña en el deliberativo municipal, manifiesta:

Quando empezamos a discutir esa situación, empezó a aparecer en la mesa de cada CBE cuestiones de infraestructura urbana precarias o inexistentes en los barrios populares. Algo que ya existía, que se hace visible para un sector de la sociedad por la pandemia pero que

en realidad ya existía y que los vecinos en los barrios ya eran conscientes (Integrante de la Mesa "Derecho a la Ciudad. Referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 07/08/2020).

De alguna manera, el diagnóstico y las demandas en discusión se orientan a partir de dos grandes ejes, que pretenden ponerse en agenda en el proceso de consolidación como alerta. Por una parte, se plantea la visibilización de problemáticas barriales, en tanto espacios comunitarios y no a nivel de los hogares, como sucede en el caso alimentario, por ejemplo. Si bien no se descarta esa escala —de hecho, se gestionaron algunas demandas concretas urgentes, como la intervención de organismos provinciales para el arreglo de techos—, por el momento, abordar las condiciones de infraestructura de algunos barrios es la prioridad. Para ello, se define el relevamiento de diferentes aspectos: microbasurales, recorridos de la recolección de residuos, estado de las calles, desmalezamiento, limpieza de arroyos, recorrido de transporte, red de agua potable, entre otros, cuyo principal interlocutor es el municipio, dado que su gestión es exclusivamente incumbencia del Estado a nivel local. Todo ello con un doble propósito: por un lado, la generación de un mapa único y colaborativo en donde se visualice información sobre la ciudad y sobre los principales problemas barriales y/o comunitarios —sistematizando también algunos datos propios de los CBE, como, por ejemplo, la cantidad de viandas semanales que se reparten—, y al mismo tiempo, que ese proceso contribuya a la sensibilización e involucramiento con dichas cuestiones:

si logramos ahora instalar la cuestión de los microbasurales, capaz se limpien algunos, eso puede ser un efecto catalizador de la participación, y de la preocupación (...) Lo que hay que construir es una herramienta de participación popular que permita operativizar, ordenar las prioridades, y trabajar sobre las prioridades. Porque si no después, digamos, por ejemplo, no tenemos agua, bueno, armamos una cooperativa, o si ya hay una cooperativa en el barrio, que baje un programa, que lo hay, y que se pongan a trabajar, que los mismos vecinos se pongan el agua (integrante de la Mesa "Derecho a la Ciudad". Referente de organización territorial y delegado local de organismo provincial. Entrevista realizada el 30/07/2020).

Una de las dificultades que se presentan en términos organizativos se vincula con el trabajo con referentxs de diversas zonas; es decir, la posibilidad de contar con delegadxs para lograr instalar el tema urbano como problemática que recuperar desde los CBE y así poder legitimarse como "alerta". En tal sentido, se intentó replicar la estructura organizativa que progresivamente fueron asumiendo las otras alertas —encabezadas por la alimentaria: centralmente, la división en cuatro grandes zonas (Norte, Sur, Este, Oeste), donde cada CBE tiene su delegadx por alerta. Por el momento, se avanzó más bien desde el contacto directo de lxs propixs integrantes de la mesa con algunxs referentxs barriales: "la idea es poner promotores también de derecho a la ciudad en todos los CBE. Por ahora tenemos referentes zonales, nada más", plantea otra impulsora (integrante de la Mesa "Derecho a la Ciudad. Referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 07/08/2020).

Por otro lado, a mediano plazo, se plantea un perfil más productivo de la alerta vinculada con cuestiones habitacionales, atendiendo la posibilidad de generar empleo a partir del trabajo en cooperativas, ya sea para la construcción de viviendas u otras intervenciones orientadas a la mejora del hábitat. Aquí, los principales interlocutores son el Estado nacional y el provincial, dado que los principales lineamientos de políticas públicas sectoriales están centralizados. No obstante, podrían realizarse gestiones vinculadas con la resolución de problemáticas de escala local, considerando también la inserción de trabajadores de la economía popular:

Nosotros vamos a necesitar la construcción de viviendas. O sea, la forma de emplear masivamente es construcción de viviendas, ahí generas un empleo significativo, pero también lo que podés generar es estas soluciones a menor escala, el poder garantizar un núcleo seco... Donde vos puedas tener una habitación que no se llueva, poder levantar unas paredes y que tenga piso... condiciones mínimas de hábitat que tenemos que empezar a abordar (...) Quien puede abordar esa problemática es el Estado, y tiene que generar trabajo (referente de frente territorial. Entrevista realizada el 29/09/2020).

Además, el referente pone énfasis en que el municipio podría generar diversas estrategias orientadas a satisfacer demandas habitacionales, con recursos propios y a través del trabajo con cooperativas. En un primer momento, se avanzó con el mapeo y el relevamiento de microbasurales; luego, en función del creciente aumento de casos de **COVID-19** se presentaron algunas dificultades para la continuidad de esa agenda, sobre todo porque la prioridad estaba centrada en alertas más urgentes, como la alimentaria —enfocada al abastecimiento de los sectores más afectados por la imposibilidad de generar ingresos— y la sanitaria —orientada a la detección temprana de casos de **COVID**<sup>6</sup>—.

No obstante, la mesa se propuso desarrollar acciones en vistas a visibilizar la importancia de la conformación de la alerta urbana y sensibilizar sobre la problemática. Con ese propósito, a fines de agosto se realizó una charla virtual sobre "Derecho a la ciudad y protagonismo popular" con dos funcionarias del sector —Fernanda Miño, secretaria de Integración Social y Urbana (SISU) a nivel nacional, y Romina Barrios, directora del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) de la provincia de Buenos Aires—, como parte de una agenda más extensa. Sin embargo, no se dio continuidad.

---

6. A partir del 29 de junio, comienza a implementarse el Plan CuidARnos con el propósito de "detectar en forma temprana personas con sintomatología respiratoria", a partir de la conformación de una Red de Promotores de la Salud, que fueron capacitados por la Mesa de Salud Mar del Plata-Batán, conformada por los CBE, autoridades sanitarias de los distintos niveles de gobierno, la Universidad Nacional de Mar del Plata y miembros del poder legislativo municipal (Fuente: <https://www.lacapitalmdp.com/el-plan-cuidarnos-se-inicia-en-distintos-barrios-de-la-ciudad/>. Consultado el 18 de julio de 2020).

En enero de 2021 se retomó la actividad de la mesa al producirse la convocatoria a audiencias públicas por el Pliego de Transporte de Pasajeros. En ellas participaron diferentes referentes territoriales, incluso algunos lo hicieron en calidad de representantes de distintos CBE.

### **Entramado actoral: articulación y controversias**

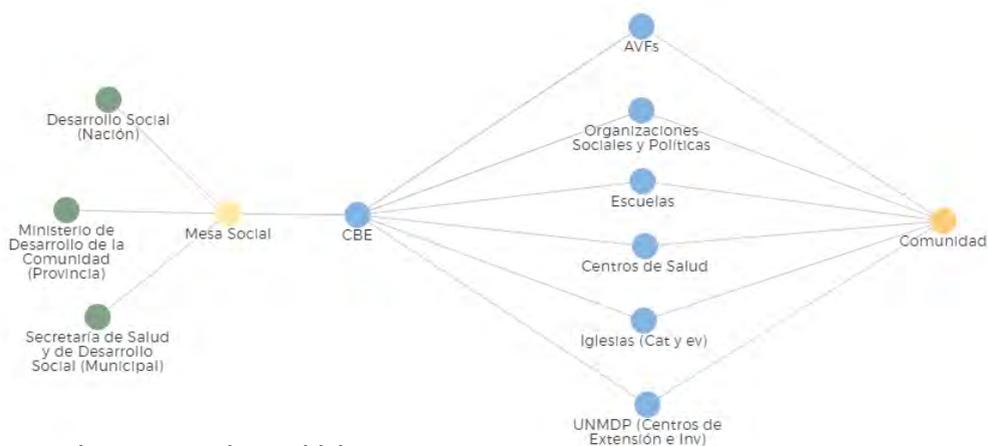
Según Pérez, al detenernos en la red de actores y su trama, podemos observar la ciudad "desde el punto de vista de cómo suceden las cosas" (1995, p. 1). Para el autor, las acciones que la sociedad lleva a cabo dependen principalmente de cómo jueguen su papel los actores, y es en función de ello y de sus articulaciones que les será posible desarrollar estrategias. Por ello, entiende las estrategias como configuraciones que son el resultado de las relaciones entre actores con intereses heterogéneos. De este modo, nos interesa ver cómo es el vínculo entre los actores de los CBE y cómo logran, a partir de la articulación y la movilización de intereses, desarrollar estrategias colectivas.

Como se dijo anteriormente, es ante la situación de crisis sanitaria y alimentaria que se preveía en los barrios vulnerables marplatenses debido a las medidas de aislamiento tomadas por el Ejecutivo Nacional frente al virus causante de la **COVID-19** que las organizaciones sociales demandan al Ejecutivo local la realización de una "Mesa Social". Dicha mesa es concretada y se convierte en un espacio de diálogo y articulación operativa en la que participan lxs referentes territoriales y lxs representantes locales del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de Provincia y la Secretaría de Salud y de Desarrollo Social del Municipio.

La vinculación que existe entre el Estado Municipal y los Comité Barriales de Emergencia es bastante originaria, porque comienza el proceso de construcción de los CBE producto de una Mesa Social que se le demanda al Ejecutivo local desde las organizaciones sociales, pero también desde la iglesia, las universidades, se estaba, a comienzos de la pandemia, exigiendo que el intendente los reciba, los escuche, porque se preveía que se venía una crisis importante en la ciudad (referente de movimiento social y actual concejal. Entrevista realizada el 21/03/2021).

De esta manera, como se puede apreciar en la figura 2, los comités forman parte de una red en la que se vinculan y dialogan con la comunidad a través de sus referentes barriales y, posteriormente, con el Estado, al que comunican las demandas con el fin de operativizar soluciones concretas. Vale decir, funcionan a modo de articulador entre las demandas de la comunidad y las organizaciones en el territorio, y entre estas con el Estado en la Mesa Social.

Es así que el CBE pretende ser una herramienta de y para la comunidad, un espacio de organización colectiva que canalice las demandas que llegan a los distintos espacios y, a su vez, administre los recursos disponibles. Con ese objetivo, lxs referentes territoriales median y se comunican en las "rondas" —reuniones presenciales periódicas entre lxs



**Figura 2. Entramado actoral de los CBE**

Fuente: elaboración propia

referentes— y vía telefónica cotidianamente. Esta comunicación permanente permite el conocimiento inmediato de lo que está sucediendo o lo que se necesita en todos los comités de Mar del Plata y Batán.

Los CBE son una ronda; así median los referentes barriales, y por otro lado también son un grupo de WhatsApp en algún punto, o varios grupos de WhatsApp, y eso hace que en poco tiempo, en pocos minutos, en Mar del Plata en un sector de las periferias barriales una información se difunde muy rápidamente (...). Entonces esa capilaridad se transforma también en una capilaridad operativa, o sea, hacemos cosas juntos en prácticamente todo el territorio de Mar del Plata y Batán con los CBE. Y todo lo que tiene ligado a participación popular es un espacio donde los vecinos y vecinas del territorio que se preocupan por el resto del barrio tienen un espacio de articulación (integrante de la Mesa "Derecho a la ciudad". Referente territorial. Entrevista realizada 16/03/2021).

Por lo tanto, los CBE son espacios físicos y virtuales, donde lo importante es mantener y reforzar las redes de comunicación, tanto entre los habitantes del barrio y las organizaciones e instituciones, como entre ellas y cada uno de los comités. Es así que logran articular con una importante cantidad de organizaciones e instituciones en el territorio y abarcar un espacio mayor, lo que potencia su capacidad de coordinación y acción. Gracias a ello, pueden acercarse a la población en un tiempo mucho menor y hacer partícipes a los propios habitantes de las decisiones y estrategias que se planteen en su barrio.

Yo acá identifiqué que los CBE son claves para un Estado que tenga voluntad de estar presente y de transformar la realidad porque llegamos a la mayoría de la población en un periodo de tiempo mucho más corto del que le podría llevar a cualquier Estado, en particular al Municipal (referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 21/03/2021).

En este sentido, es la presencia en el territorio y el contacto con la comunidad lo que le permite a los CBE conocer y visibilizar las necesidades y el contexto de vulnerabilidad. Sin embargo, esta territorialidad no es propia de los CBE, sino que hay otras instituciones que tienen un vínculo estrecho:

El fomentismo es el lugar neurálgico del barrio, el lugar por donde pasan todas las cosas, donde ya tiene canales de comunicación con los vecinos y las vecinas; entonces es como que es súper necesario que esté. La presencia de los fomentistas es la que termina realmente de consolidar ese trabajo de ese espacio. (...) el fomentismo es fundamental ahí como el enganche que hace, el nexo con el barrio, realmente con el barrio (referente territorial. Actual presidenta de la Federación de Asociaciones Vecinales de Fomento de General Pueyrredon. Entrevista realizada el 01/08/2020).

Este aspecto generó una controversia entre algunxs referentes, principalmente a partir de la tentativa de declarar la "alerta urbana". Para algunos actores, como los miembros de las Asociaciones Vecinales de Fomento, al tratar temas urbanos, los CBE comienzan a ocuparse de cuestiones que corresponden a otras instituciones en el territorio, y, como resultado, deslegitiman e invisibilizan el trabajo que vienen llevando a cabo hace años:

Puedo entender a los fomentistas que plantean esta especie de resquemor o recelo institucional, de decir, "se están metiendo en temas que nosotros trabajamos y eso quita fuerza y valor al fomentismo". Lo puedo entender porque venimos de una historia larga, luchando y remontando lo que es el rol fomentista y que los vecinos y vecinas visualicen en el fomentismo el lugar para canalizar inquietudes, para converger en ideas, en actividades hasta culturales, o sea, más amplio de lo que es el reclamo propiamente de calle (referente territorial. Actual presidenta de la Federación de Asociaciones Vecinales de Fomento de General Pueyrredon. Entrevista realizada el 01/08/2020).

La heterogeneidad de la red de actores que conforman los CBE posibilita mayores articulaciones, pero también genera controversias. La falta de consenso entre lxs referentes gira en torno a la pertinencia de la herramienta en el territorio: si ya se está trabajando en los barrios y existe un cierto grado de comunicación entre las organizaciones y las instituciones, ¿vienen los CBE a ocupar el lugar que históricamente han ocupado otras organizaciones en el territorio, o más bien a hacer lo propio frente a lugares de vacancia? Y si así fuera, ¿qué rol tendrían?<sup>7</sup>

Cuando se abrió la discusión sobre la cuestión urbana, ciertos sectores de las AVF debatieron sobre la pertinencia o no de que los CBE se metan en estos temas. En algún punto ganó la lógica de que sí, los CBE funcionan como un actor articulador en estos temas también. Temas que les eran más naturales a las AVF. Los CBE son articuladores entre las organizaciones en el territorio y la comunidad, y entre las organizaciones y el Estado (integrante de la Mesa "Derecho a la ciudad". Referente territorial. Entrevista realizada el 16/03/2021).

---

7. En palabras de la presidenta de la FAVF: "Yo creo que por ahí se podrían potenciar estos comités desde una articulación más estructural [...] donde se discutan estas cosas y se puedan llevar adelante después como políticas institucionales de cada una de las partes o los sectores que la integran" (entrevista realizada el 01/08/2020).

A pesar de las controversias, los CBE lograron legitimar su importancia como actores articuladores, porque más allá del trabajo en el territorio, permiten “confluir lo institucional con lo territorial” (Muñoz et al., 2020). El trabajo de la Mesa “Derecho a la ciudad” pretende orientarse a visibilizar las condiciones urbano-habitacionales deficitarias que atraviesan quienes viven en los barrios populares y plantear un posible plan de acción frente a ellas, principalmente a largo plazo.

Si bien la mesa se vio interrumpida por el empeoramiento de la condición sanitaria, a comienzos de 2021 se retomó debido a la convocatoria a audiencias públicas para el pliego de bases y condiciones para el llamado a licitación pública del servicio de transporte de pasajeros. En primer lugar, se realizó en cada uno de los comités una lectura del pliego, buscando que sea más comprensible y accesible, para posteriormente analizarlo y hacer una sistematización de las demandas de los habitantes de los barrios.

Quando se empezó a tratar lo del pliego de transporte, nosotros hicimos una serie de encuentros de los CBE donde barrio por barrio, CBE por CBE, se pasó en limpio primero el acceso al pliego de transporte para poder leerlo, comprenderlo, la traducción de eso en relación a cómo afecta positiva o negativamente la vida de las personas el nuevo pliego. Y después poder hacer la sistematización de demandas. [...] Entonces, bueno, esa experiencia fue muy positiva porque después devino en doce compañeros y compañeras que se anotaron en representación de los CBE en la audiencia pública, intervinieron, participaron, hicieron propuestas, lo mismo en la comisión de transporte (integrante de la Mesa “Derecho a la ciudad”. Referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 21/03/2021).

Esta experiencia culminó con la intervención en la Audiencia Pública y en la Comisión de Transporte de doce representantes de los CBE. Las intervenciones y propuestas aludieron a las acotadas frecuencias, los recorridos, garitas y luminarias, deficitarios y hasta inexistentes en algunos barrios, el elevado precio del boleto, la excesiva duración de la concesión —veinticinco años— y la necesidad de crear una línea municipal para desincentivar el monopolio. Pese a ello, el pliego fue aprobado<sup>8</sup> sin modificaciones sustanciales, lo que refleja la falta de voluntad política del oficialismo local de generar políticas urbanas que contemplen las demandas de todos los habitantes del PGP.

De todos modos, la experiencia resultó valiosa porque abrió el camino para pensar el lugar que pueden tener los CBE para visibilizar las problemáticas de los barrios vulnerables e impulsar políticas de acceso urbano y mejoramiento del hábitat popular.

Entendemos que si se sigue trabajando de los CBE las cuestiones vinculadas al acceso urbano podríamos hacer experiencias de este tipo en un montón de cuestiones, ya sea asfaltado de las calles, luminarias, anegaciones; son muchísimas las cuestiones de las que

---

8. Véase en <https://www.lacapitalmdp.com/el-pliego-de-transporte-publico-se-aprobo-en-la-comision-de-movilidad/> (consultado por última vez el 13/04/2021).

podríamos hacer un diagnóstico recontra acabado con la territorialidad que aportan los comités y si el Estado tuviera voluntad podría hacer una política de transformación de la realidad importante (integrante de la Mesa "Derecho a la ciudad". Referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 21/03/2021).

Las desigualdades en el acceso al hábitat ponen de manifiesto la necesidad de una herramienta de comunicación y articulación institucional. Esta no puede ser el CBE, ya que es la organización y articulación comunitaria las que le dan cuerpo, sino un espacio donde los distintos actores **participen** de las decisiones sobre la gestión de la ciudad. En vistas de ello, desde los CBE se comenzó a gestionar un proyecto para institucionalizar la Mesa Social.

Lo que propusimos es que se institucionalice la Mesa Social, en la que participan los CBE y los diferentes actores, y que esa Mesa Social pueda seguir teniendo actividad y laburo posterior a que se termine la emergencia sanitaria (...). Que esa Mesa Social se mantenga en el tiempo y pueda ser una herramienta con la que cuente la comunidad organizada para seguir discutiendo con el Estado Municipal (integrante de la Mesa "Derecho a la ciudad". Referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 21/03/2021).

Sin embargo, aún no se logró realizar los acuerdos y negociaciones necesarias con el Ejecutivo Municipal y los distintos bloques políticos del Concejo Deliberante, para avanzar en la presentación del proyecto.

No llegó a tener tratamiento, porque la idea era que saliera de acuerdo con las autoridades con el Concejo Deliberante, que son quienes vienen persiguiendo la Mesa Social, con los diferentes bloques políticos, con el Ejecutivo, y, si bien nadie manifestó desacuerdo, tampoco avanzó la presentación del proyecto (integrante de la Mesa "Derecho a la ciudad". Referente de movimiento social y actual concejala. Entrevista realizada el 21/03/2021).

## Reflexiones emergentes

La temporalidad de la pandemia fluctúa e incide en la organización de los CBE y la definición de prioridades y, con ello, la emergencia y atención de las diversas alertas. En este contexto, la cuestión urbana-habitacional no solamente presenta la particularidad de ser "permanente" —en el sentido de remitir a demandas y situaciones de vulnerabilidad preexistentes más que a emergencias de la contingencia, que con la pandemia se profundizan—, sino que además su escala de resolución es colectiva, barrial.

En tal sentido, se observa que la "urgencia" es la que ha instalado la agenda de los dispositivos, siendo apremiante resolver el abastecimiento alimentario y la situación sanitaria. La definición de estrategias en relación con esas dos problemáticas ha ido en detrimento de una organización sostenida en torno a la cuestión urbano-habitacional.

No solo en relación con lxs propixs referentes de la “Mesa de Derecho a la Ciudad”, que también participan de otras instancias —mesas— de organización de los CBE y destinan mayor tiempo a ello, sino también vinculado con la viabilidad de que otrxs actores se incorporen al entramado; esto es, tal como mencionaron lxs referentes, poder tener “delegadx” de la mesa urbana, en distintas zonas —y, en la medida de lo posible, en todos los comités— de la ciudad, a los fines de instalar y visibilizar el tema y, finalmente, legitimar la configuración de dicha alerta.

Asimismo, identificamos cierta diversificación de demandas que, tal como hemos planteado más adelante, pueden agruparse a corto, mediano y largo plazo. Las primeras son precisamente las que motorizan la constitución de la alerta —microbasurales, recorridos de la recolección de residuos, estado de las calles, desmalezamiento, limpieza de arroyos, recorrido de transporte, red de agua potable, etc.—, cuyo principal interlocutor es el municipio, dado que su gestión es exclusivamente incumbencia del Estado a nivel local. Las otras, más complejas en cuanto a su resolución y con cierto grado de —posible— integralidad respecto de otras dimensiones implicadas —centralmente, productivas, es decir, generación de mano de obra— remiten a la órbita de los gobiernos provincial y nacional: por caso, la construcción de vivienda o ejecución de obras de infraestructura. Ambas temporalidades suponen también estrategias diversas, dado que la correlación de fuerzas políticas entre las organizaciones políticas y sociales y las jurisdicciones gubernamentales —municipio, provincia, nación— son bien diferentes. Ello obedece tanto a las alianzas y alineamientos políticos como a la capacidad de respuesta y “voluntad política” de las diversas instancias de gestión estatal. En tal sentido, se observa que el entramado actoral configurado alrededor de los CBE ha tenido mayores conflictos con la gestión municipal —sobre todo, ligado a incumplimientos de compromisos asumidos en el abastecimiento a comedores barriales— que con otras instancias jerárquicas superiores —provincial y nacional—.

Asimismo, una discusión central se produce alrededor de la institucionalización de los CBE y atraviesa todas las alertas y mesas en conjunto. Respecto del eje urbano podríamos decir que más allá de las tensiones/correlaciones de fuerza entre las organizaciones sociales, ello interpela la temporalidad propia de instituciones históricamente abocadas a los problemas urbanos, de escala barrial y local, como las AVF. Es decir, pone en disputa la territorialidad misma y, de manera específica, la acumulación de capital político en el territorio. Se pone en juego una coyuntura que opera para lxs referentes de los CBE como la apertura —al decir de Tarrow (1997)— de una estructura de oportunidades políticas que pugna por una cierta “renovación” de referentes territoriales que medien en la relación vecinos-Estado. Por el contrario, lxs AVF lo ven con recelo —agregaríamos, como una posible amenaza— que deslegitima e invisibiliza el trabajo que vienen llevando a cabo hace años.

En ese sentido, la Mesa "Derecho a la ciudad" complejiza el debate en el interior de los CBE, por dos aspectos. Por un lado, temporal, sobre si el CBE puede tratar sobre problemáticas que no emergen con la pandemia, sino que son preexistentes y permanentes, y, por otro, institucional, si acaso este dispositivo viene a reemplazar o quizás complementar el lugar que históricamente ocuparon otras instituciones en el territorio.

## Referencias bibliográficas

- Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 del MINCYT- CONICET-AGENCIA** (2020). Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN; Kessler G. (Coord.).
- Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología Covid-19.** (2020). Impacto territorial de las políticas de articulación local implementadas en el contexto del COVID19 en barrios populares del Partido de General Pueyrredon: capacidad de respuesta a las necesidades emergentes y propuestas para su fortalecimiento. Primer Informe. Disponible en: <http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/xmlui/handle/123456789/895>
- Pírez, P.** (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 28, 8-14.
- Tarrow, S.** (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Ed. Alianza. 📖

# Habitar y trabajar en el hábitat popular. Impacto de la pandemia de la *COVID-19* en el AMGR, Chaco, Argentina

---

**María L. PUNTEL**

**Miguel Á. BARRETO**

---

**Cargos o filiaciones**

Arquitecta, becaria doctoral del CONICET y jefa de trabajos prácticos de Teoría del Diseño y la Gestión Urbana de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina (FAU-UNNE).

Arquitecto, magíster y doctor en Antropología Social, investigador principal del CONICET y profesor titular de Desarrollo Urbano I de la FAU-UNNE.

**Lugar de trabajo**

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y

del Hábitat Humano (IIDTHH, UNNE, CONICET).

**Eje Temático 1**

Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## Resumen

Es habitual en las periferias urbanas del Gran Resistencia, al igual que en muchas ciudades latinoamericanas, que los sectores sociales de bajos ingresos utilicen sus viviendas como unidades reproductivas y productivas de la vida, para complementar ingresos monetarios a la vida del hogar (Barreto et al., 2015). La ponencia analiza el impacto que tuvo la pandemia de acuerdo con las características de la vivienda y sus posibilidades para el cumplimiento de medidas, a la luz del marco del hábitat digno y según grados de correspondencias con los estándares de habitabilidad. Se parte del supuesto de que las medidas promovidas afectan a los distintos sectores socioeconómicos de manera diferenciada, presentan mayor incidencia en los de menores recursos, debido al alto grado de contacto social que representan estas actividades y al tipo de adaptaciones precarias de las viviendas destinadas a su realización. La metodología es de tipo cuantitativa; se analizan resultados de una encuesta dirigida a personas afectadas y a allegados de las personas fallecidas, realizada sobre la base de una muestra representativa de casos registrados en el Área Metropolitana del Gran Resistencia en el período marzo/agosto de 2020. Los resultados evidencian la relación entre la realización de estas actividades y los contagios producidos.

**Palabras clave:** Pandemia; trabajo; habitabilidad.

## Introducción<sup>1</sup>

En todos los continentes, y en particular en países afectados por la pandemia, las minorías y los sectores empobrecidos han sido más afectados por el virus. Buena parte de los gobiernos y la propia Organización Mundial de la Salud han tratado de diferenciar los datos existentes de contagio y de muerte por edad, sexo y lugar, en los que se destaca la concentración de casos en determinados lugares periféricos, fuertemente racializados y donde viven las camadas más populares (Bringel & Pleyers, 2020, p. 20).

En Brasil, Alessandri Carlos destacó que al principio de la pandemia la desigualdad pudo leerse en las calles vacías del centro, mientras las periferias continuaban su vida de trabajo y explotación. Según este autor, quienes mantienen sus puestos de trabajo pueden clasificarse entre aquellos que pueden continuar su trabajo en *home office* y aquellos que están expuestos al riesgo de contaminación (son aquellos que en, su mayoría, viven en la periferia). "Esta situación muestra quién tiene derecho al aislamiento social y quién está privado de este derecho" (Alessandri, 2020, p. 21).

La pandemia de **COVID-19** en Argentina también se estima que afectó de forma negativa a aquellos hogares que ya se encontraban en situación de pobreza y aquellos cuyos ingresos estaban apenas por encima de la línea de pobreza. Con la irrupción de la **COVID-19** y la limitación de la vida cotidiana a la esfera doméstica que impusieron las medidas iniciales de aislamiento (ASPO) y luego de distanciamiento social (DISPO), se estima que en los hogares en situación de pobreza que viven en condiciones habitacionales precarias y que, además, tienen un menor acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), que se revelaron cruciales para sostener el tejido social durante la pandemia, las medidas han tenido mayores repercusiones sobre en su salud.

Estas desigualdades espaciales y habitacionales repercuten en distintos ámbitos de la vida cotidiana; el laboral es uno de ellos. Antes de la irrupción de esta crisis, la mayoría de las personas adultas en situación de pobreza trabajaba. Sin embargo, accedían principalmente a trabajos en condiciones precarias por cuenta propia y/o como asalariados informales. Solo un cuarto de quienes estaban en situación de pobreza y trabajaban eran asalariados/as formales, frente a más de la mitad del resto de trabajadores. De esta forma, por su inserción laboral precaria, estos hogares tienen una mayor exposición a la crisis, carecen del acceso a seguros sociales y de salud que pueden resultar claves en contextos de emergencia sanitaria (Díaz Langou et al., 2020).

---

1. La presente ponencia fue realizada en el marco de las actividades de los proyectos de investigación: Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación del Covid-19 en la Provincia del Chaco. Recomendaciones de políticas públicas. Proyecto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología Covid-19 (PF). Director Dr. Arq. Miguel A. Barreto.

La afectación de la pandemia de **COVID-19** en el ámbito laboral de quienes mantienen sus puestos de trabajo se manifiesta de modo desigual entre aquellos que pueden continuar su trabajo en **home office** teniendo las condiciones físicas y espaciales necesarias para llevarlo a cabo y aquellos que están expuestos al riesgo de contaminación, ya sea porque deben acudir de modo presencial para la realización de trabajos no especializados o porque las estrategias de sobrevivencia que realizan implican desplazamientos diarios por el territorio.

Muchos hogares que habitan en asentamientos informales en la periferia de las ciudades de América Latina fueron particularmente afectados por la pandemia de **COVID-19**, en tanto muchos de ellos carecen de condiciones laborales estables, y dependen de la realización de actividades económicas informales para subsistir, ya sea mediante trabajos domésticos u otros tipos de trabajos no especializados que requieren la presencia del trabajador y que limitan la implementación del distanciamiento social, del aislamiento, ya sea por necesidad de movilidad por el territorio en búsqueda de sustento diario o bien mediante la realización de prácticas económicas productivas, comerciales o de servicios que se realizaban anteriormente y que pasaron a efectuarse en viviendas que muchas veces no están preparadas para albergar este tipo de actividades (Puntel & Barreto, 2020), ni tampoco para cumplir con las medidas y protocolos sanitarios, lo que dificulta la implementación de los lineamientos promovidos.

Al igual que en muchas ciudades latinoamericanas, es habitual que en las periferias urbanas del Gran Resistencia los sectores sociales de bajos ingresos utilicen sus viviendas como unidades reproductivas y productivas de la vida y generen ámbitos donde se superponen tiempos y espacios de tareas de cuidado familiar y de quehacer doméstico con actividades económicas de subsistencia productivas, comerciales o de servicios, realizadas para complementar ingresos monetarios a la vida del hogar (Barreto et al., 2015). Este tipo de actividades, por lo general, se realiza en el interior de las viviendas o en el espacio exterior inmediato de ellas y mediato del ámbito barrial. Para incorporar estos usos económicos, los moradores generalmente modifican los espacios que habitan, los cuales inicialmente fueron previstos para usos exclusivamente residenciales. Estas modificaciones, que van desde el cambio de funciones de los locales de la vivienda hasta la remodelación constructiva, ampliación o división de un sector, en la mayoría de los casos, son realizadas sin asesoramiento técnico profesional, son precarias y generan problemas estructurales, constructivos, funcionales, ambientales y morfológicos (Sepúlveda, 2012, en Fiscarelli, 2016). No se ajustan a los estándares, parámetros y normativas, por lo que afectan las condiciones de habitabilidad de la propia vivienda y del hábitat residencial en general, así como la calidad de vida de los hogares que las habitan (Puntel & Barreto, 2020); además, las actividades en sí pueden ser focos de contagio en la pandemia.

Tal como señala Farha, la vivienda se tornó central en la pandemia. El hacinamiento, la calidad constructiva, la iluminación y ventilación natural, la disponibilidad de espacios para trabajar, así como contar con condiciones de habitabilidad adecuadas, objetivas y subjetivas, se volvieron fundamentales para los hogares a la hora de enfrentar la pandemia. Para la relatora especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, "la vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa frente al coronavirus. El hogar (la casa) rara vez había sido una situación tan de vida o muerte". También señala:

la pandemia ha dejado al descubierto las vastas y preexistentes desigualdades estructurales en los sistemas de vivienda alrededor del mundo, caracterizados globalmente por la creciente inaccesibilidad y la falta de disponibilidad de parque público de viviendas. Las acciones que se tomen ahora pueden ayudar a abordar estas deficiencias, a la vez que sirve para proteger el derecho a la vivienda de los residentes durante la pandemia (Farha, 2020).

En este marco conceptual, esta investigación analiza las condiciones objetivas y subjetivas de habitabilidad de los hogares afectados por la pandemia desde los enfoques de "vivienda adecuada" y "hábitat digno", en sintonía con aportes como los de Yujnovsky (1984), Pelli (2007), Barreto (2010), que en Argentina han abogado por una concepción integral y multidimensional de la vivienda, considerándola como un satisfactor de múltiples necesidades para la realización de la vida de los hogares.

Con estas consideraciones, la ponencia analiza el impacto que tuvo la realización de actividades económicas en las viviendas y en la vida doméstica de los sectores que residen en asentamientos populares del Gran Resistencia (Chaco), de acuerdo con las



**Figura 1. Actividades económicas realizadas en viviendas productivas en barrios de la periferia del AMGR.** Fuente: elaboración propia

características de la vivienda y sus posibilidades para el cumplimiento de medidas, a la luz del marco del hábitat digno y según grados de correspondencia con los estándares de las condiciones de habitabilidad. Se parte del supuesto de que las medidas promovidas afectan a los distintos sectores socioeconómicos de manera diferenciada y presentan una mayor incidencia en los de menores recursos, debido al alto grado de contacto social que representan estas actividades y al tipo de adaptaciones precarias de los espacios de las viviendas destinados a la realización.

## Metodología

La metodología se basa en una investigación cuantitativa, que analiza informaciones primarias y secundarias tanto desde la visión de los investigadores como desde la percepción de las personas encuestadas. Las unidades de análisis son la vivienda y el hogar de las personas infectadas, recuperadas y fallecidas en el área de estudio. Las fuentes de información secundaria se basan en registros de casos e informes, y las fuentes primarias son dos: una encuesta representativa y un registro de observables del exterior de las viviendas y del entorno doméstico realizado mediante estudio de campo remoto a una muestra de los encuestados.

La encuesta fue realizada para el proyecto de investigación. Se trata de una encuesta representativa aplicada en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, de tipo analítica, que busca dar explicaciones de las variables que indaga. Es de respuestas cerradas, de aplicación en línea, autoadministrada o administrada, dirigida a las personas infectadas (aisladas en su domicilio o recuperadas y familiares o allegados de fallecidos). Fue aplicada por el equipo de rastreadores del Ministerio de Salud, del gobierno de la provincia del Chaco. La muestra se basa en el registro de casos asentados en la base de datos construida por el gobierno de la provincia del Chaco, y tomó como fecha de corte del registro el 30 de agosto de 2020. Consta de 365 casos sobre un total de 3490 existentes en el AMGR hasta esa fecha. Para la representatividad se diseñó un vector de variables de vulnerabilidad, que luego de varias pruebas se consideró que es el que mejor se ajustó a la cantidad de casos, basado en los datos del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda del año 2010 (el último realizado), que tuvo en cuenta la cantidad de casos existentes en cada radio censal, el porcentaje de hacinamiento y analfabetismo existentes en cada radio y la cantidad de menores de entre seis y doce años. La aplicación del vector arrojó tres centros de mayor, media y menor cantidad de casos, cuyas medias fueron significativamente diferentes, y permitió agrupar el total de radios urbanos de los cuatro municipios del AMGR (411) en tres conglomerados de 170, 54 y 187 radios, respectivamente, de tres niveles de vulnerabilidad social. En total se realizaron 365 encuestas, distribuidas conforme la tabla 1. El Conglomerado 2 corresponde a radios

periféricos que muestran mayores niveles de vulnerabilidad social; el Conglomerado 3 corresponde a radios que muestran menores niveles y el conglomerado 1, es de nivel intermedio entre ambos en indicadores de vulnerabilidad social.

**Tabla 1** Cantidad de encuestas por conglomerado

Conglomerados	C1	C2	C3	Total
Encuestas	170	46	149	365

Fuente: elaboración propia

El estudio del registro de observación del exterior de las viviendas y del entorno doméstico de los encuestados consistió en la realización de visitas de campo mediante medios remotos con el objetivo de elaborar mediante observación no participante un registro complementario del exterior de las viviendas y del entorno doméstico de los hogares encuestados, sobre la base de una muestra de 80 casos tomados de la encuesta base, seleccionados de manera proporcional en cada conglomerado. Esta muestra sirve para relevar información complementaria y contrastante a la recabada por la encuesta. La visita de campo a través de visualización remota se realizó a través del *Google Earth* y el *Street View*. El registro fue escrito y gráfico y fue asentado en un formulario que permitió construir una base de datos para su posterior procesamiento y análisis.

Tanto de la encuesta como del estudio remoto se realizaron análisis de frecuencia de las respuestas y registros realizados y las variables analizadas fueron las siguientes: actividades laborales en la vivienda (si se realizan o no); los lugares de la vivienda donde realizan las actividades laborales (local de uso exclusivo o compartido con otras actividades y localización), tipo de actividades económicas realizadas (productiva, comercial, de servicios). Los análisis realizados fueron de distribución de los valores de cada una de las variables indagadas.

## Desarrollo / resultados / discusión

De acuerdo con otros estudios consultados, se puede afirmar que la crisis que acompaña la pandemia de la *COVID-19* impactó más fuertemente en los hogares que ya se encontraban en la pobreza y/o percibían ingresos bajos-medios. Por lo general, su inserción laboral es en trabajos por cuenta propia y asalariados informales, con condiciones precarias y menor protección, y además experimentan mayores carencias educacionales y habitacionales que agudizan los desafíos frente a la crisis por *COVID-19* (Díaz Langou et al., 2020).

Díaz Langou et al. (2020) sostienen que, para comprender los impactos de esta crisis en el trabajo, es fundamental tener en cuenta las actividades exceptuadas en el marco del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y el potencial diferencial de la continuidad laboral mediante el teletrabajo. En los primeros meses del ASPO, la mayoría de las actividades exceptuadas estuvieron ligadas principalmente a ocupaciones que realizan los/as trabajadores/as de los deciles de ingresos más altos. Además, la proporción de trabajadores/as en los hogares del decil más bajo que tienen un empleo que se puede realizar por teletrabajo es muy baja (3 %).

Marcús Martín Boy et al. (2020) refieren a los importantes cambios en las prácticas cotidianas que se realizan en el espacio privado durante la pandemia de **COVID-19**, así como en los usos del tiempo y los espacios privados destinados para realizar “tareas productivas y reproductivas en la vivienda”, los cuales se vieron modificados a partir del confinamiento dentro de la propia vivienda que se impuso durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO).

Algunos estudios analizaron las tareas reproductivas que están relacionadas con las actividades domésticas que se requieren para el mantenimiento de los hogares. De especial relevancia son los cambios registrados entre los encuestados en el tiempo dedicado desde el hogar al trabajo productivo, entendido como las actividades monetizables. En este caso, el 57,2 % de los/as encuestados/as aseguró dedicarle más tiempo que antes a trabajar desde casa. Así, un grupo considerable de personas que debían abandonar su vivienda y transitar la ciudad para asistir a un trabajo remunerado, con lugares y reglas de producción propias, vieron súbitamente la necesidad de adaptar esas actividades a espacios domésticos limitados (Marcús Martín Boy et al., 2020).

Con la crisis sanitaria de la **COVID-19**, la vivienda se ha convertido en refugio seguro y único espacio de convivencia, trabajo, ocio y desarrollo de actividades ordinarias y extraordinarias para todos los miembros del hogar. Sin embargo, la experiencia afecta de modo desigual según los destinatarios. La pandemia reavivó el debate sobre la vivienda, núcleo de actividad humana durante el confinamiento; pero también la gestión de espacios comunes reabrió viejos debates, como las características mínimas de las viviendas, la explotación de zonas comunes, el aprovechamiento de espacios infrautilizados, entre otros. Este contexto puso en cuestión la habitabilidad básica, dado que existen viviendas que no cumplen los requisitos mínimos para el normal desempeño de la vida diaria (Cuerdo Vilches, 2020).

Para Cuerdo Vilches (2020), la adaptación de la vivienda ha cobrado interés con la llegada de la **COVID-19**, ya que la alternancia de tareas en los espacios disponibles o la puesta en valor de espacios infrautilizados evidencian la necesidad de viviendas

flexibles ante situaciones fortuitas y cambiantes. La entrada cobra sentido para el ritual de desinfección, higiene y cambio de ropa, del mismo modo que los espacios de contacto con el exterior, altamente demandados. Además, el acceso a internet de los hogares se ha convertido en canal de contacto y reivindicación social. Las clases, el teletrabajo y el control sanitario en línea han medido la capacidad de las familias para adaptarse al cambio, todos ellos indicadores de lo que la autora denomina resiliencia.

Tal como mencionan los estudios realizados a nivel internacional y nacional, las condiciones para garantizar la continuidad laboral a nivel local en el marco del aislamiento por *COVID-19* son limitadas. A continuación, se exponen los resultados de la investigación que se refieren a los usos de los espacios de la vivienda para el trabajo remunerado y provienen del procesamiento de la encuesta y de la observación por medios remotos, realizadas en el Área Metropolitana del Gran Resistencia, en el marco de un Proyecto de Investigación del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología Covid-19, que se encuentra en curso de realización.

### 1. Actividades laborales en la vivienda

La hipótesis orientativa que se siguió para esta variable es que los contagios deberían afectar más a las viviendas donde se realizan trabajos remunerados, especialmente relacionados con los rubros de comercios y de servicios, que suponen mayores interacciones sociales debido a la concurrencia de personas externas. Rueda (2000) y Kellet (2003) sostienen que, incluso en viviendas más precarias, es evidente cómo los usuarios destinan importantes superficies de espacios a estas prácticas en el interior de sus viviendas, en tanto no existe una distinción entre las actividades domésticas (de reproducción) y económicas (de producción).

Según los datos de la encuesta, se registró que un 17 % de los hogares afectados realiza actividades remuneradas en la vivienda, mientras que el 83 % no las realiza. Si bien se trata de un porcentaje de consideración, no se aleja de la proporción de otros casos investigados anteriormente en el área metropolitana antes de la pandemia (Barreto et al., 2015).

**Tabla 2** Trabajo remunerado en la vivienda en general

Trabajo remunerado en la vivienda	Cantidad	Porcentaje
Sí	63	17,3 %
No	299	81,9 %
Sin datos	3	0,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>365</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta del PF

### Trabajo remunerado en la vivienda

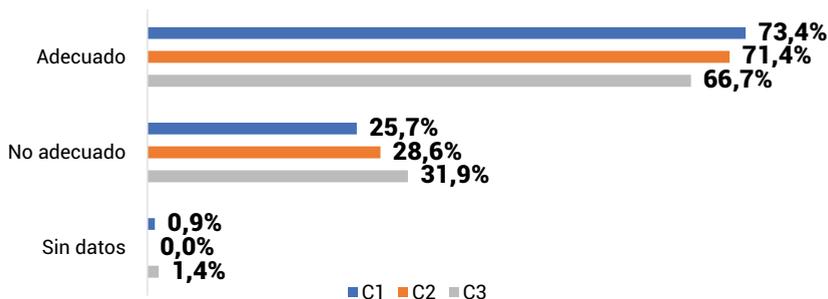


**Figura 2. Trabajo remunerado en la vivienda en general.** Fuente: elaboración propia con base en la encuesta del PF

Si se analiza el comportamiento de esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que realizan trabajo remunerado en la vivienda se localizan en los conglomerados 1 y 2, que contienen los radios censales más periurbanos de mayores niveles de vulnerabilidad social y que presuponen mayores posibilidades de contagio por las condiciones espaciales de las viviendas.

Según los datos obtenidos por observación, el 80 % de viviendas donde residían los casos afectados se localiza en viviendas que no disponen de local para actividad económica, mientras que el 20 % sí lo dispone; es algo mayor la proporción que la obtenida mediante la encuesta.

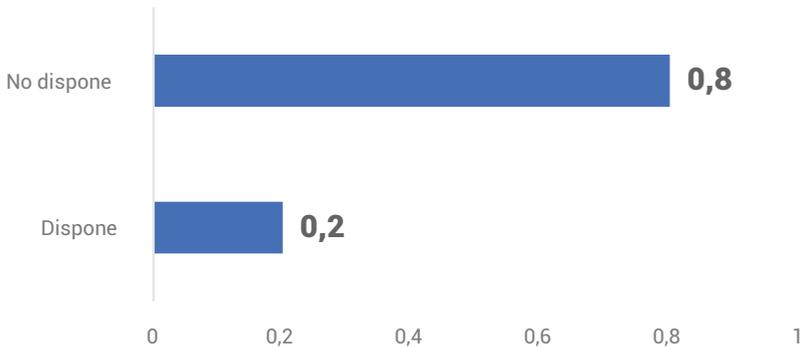
### Adecuación del lugar para realizar las actividades escolares por conglomerado



**Figura 3. Trabajo remunerado en la vivienda por conglomerado.** Fuente: elaboración propia con base en la encuesta del PF

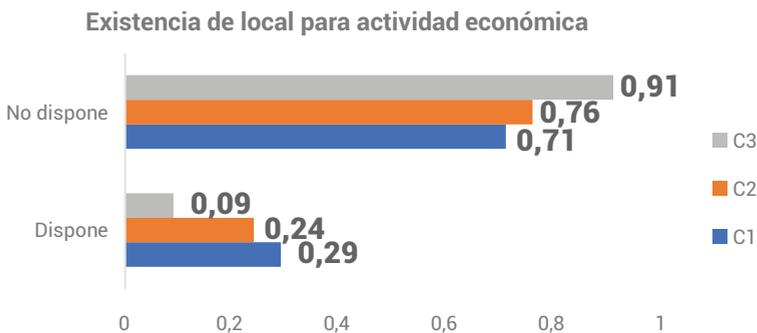
<b>Tabla 3 Existencia de local para actividad económica en general</b>		
<b>Existencia de local para actividad económica</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Dispone	16	20 %
No dispone	64	80 %
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación



**Figura 4. Existencia de local para actividad económica en general.** Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación

Al analizar los resultados de esta variable por conglomerado se observó que los mayores porcentajes de quienes disponen de local para actividad económica se localizan en el C1 y el C2, con un 29 % y 24 %, respectivamente, con una distribución similar que en las encuestas.



**Figura 5. Existencia de local para actividad económica en general.** Fuente: elaboración propia con base en guía de observación

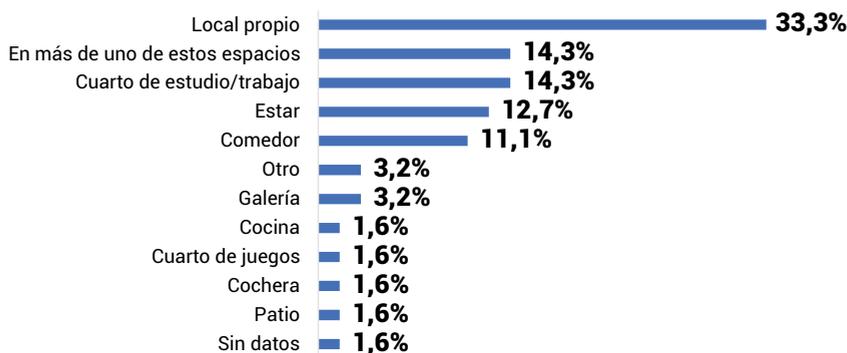
## 2. Lugares de la vivienda donde realizan las actividades laborales

La hipótesis orientativa para esta variable fue que los contagios deberían afectar más a las viviendas donde el trabajo remunerado se realiza en espacios exclusivos y cerrados, porque suponen mayor concurrencia de público y son los que generalmente están destinados a permitir el acceso de los clientes. En coincidencia con lo analizado, Cubillos González (2006) destaca que algunos patrones comunes de los procesos de transformaciones afectan el cierre y la ocupación de áreas libres y el cambio de uso de los locales.

**Tabla 4** Lugares de la vivienda donde realizan las actividades laborales en general

Lugares de la vivienda donde realiza el trabajo remunerado	Total	Porcentaje
Local propio	21	33,3 %
En más de uno de estos espacios	9	14,3 %
Cuarto de estudio/trabajo	9	14,3 %
Estar	8	12,7 %
Comedor	7	11,1 %
Otro	2	3,2 %
Galería	2	3,2 %
Cocina	1	1,6 %
Cuarto de juegos	1	1,6 %
Cochera	1	1,6 %
Patio	1	1,6 %
Sin datos	1	1,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración propia con base en encuesta del PF



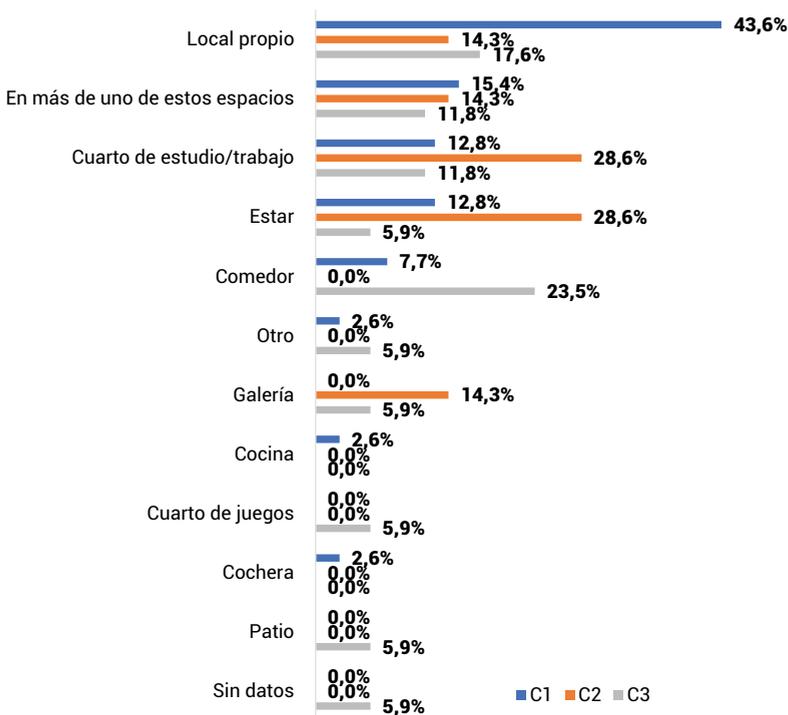
**Figura 6.** Lugares de la vivienda donde realizan las actividades laborales en general

Fuente: elaboración propia con base en encuesta del PF

Según los datos de la encuesta, se registró que un 47,3 % de los hogares afectados realiza trabajo remunerado en un local exclusivo del hogar (33 %) o en un cuarto de estudio o trabajo (14,3 %), seguido de quienes realizan el trabajo en distintas habitaciones de la vivienda. Es muy bajo el porcentaje de contagiados que realiza trabajo remunerado en espacios abiertos o semicubiertos, lo que verifica la hipótesis.

Si se analiza el comportamiento de esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que realizan trabajo remunerado en locales propios se localizan en el conglomerado 1, que es de nivel de vulnerabilidad social medio con predominio de barrios públicos de vivienda, mientras que los del conglomerado 2, de mayor nivel de vulnerabilidad social, realizan mayormente el trabajo en cuartos de estudio o trabajo, y los del conglomerado 3, de menor nivel de vulnerabilidad social, realizan mayormente el trabajo en el comedor.

### Lugares de la vivienda en el realiza el trabajo remunerado



**Figura 7. Lugares de la vivienda donde realizan las actividades laborales por conglomerado.** Fuente: elaboración propia con base en encuesta del PF

Según los datos obtenidos por observación, el 75 % de las viviendas donde residían los hogares afectados utilizan espacios exteriores para la realización del trabajo remunerado, refiriéndose por **exteriores** a las funciones domésticas de la vivienda efectuadas en local propio, cuarto de estudio o trabajo, uno o más de estos espacios o patios, mientras que el 19 % en espacios interiores, refiriéndose por **interiores** a las funciones domésticas de la vivienda hechas en estar, comedor, cocina, cochera, cuarto de juegos u otro, y el 6 % en espacios de transición (galería). Se observa que en la equivalencia de estos espacios con los de la encuesta existen pocas variaciones. Según estos datos, se verifica también en la observación la hipótesis de mayores contagios en locales exclusivos o de cerrados de la vivienda.

**Tabla 5** Espacios de la vivienda utilizados para la realización del trabajo remunerado en general

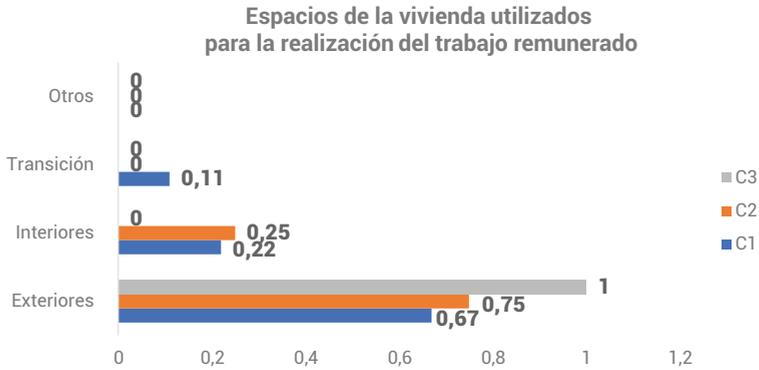
Espacios de la vivienda utilizados para la realización del trabajo remunerado	Total	Porcentaje
Exteriores	12	75 %
Interiores	3	19 %
Transición	1	6 %
Otros	0	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación



**Figura 8. Espacios de la vivienda utilizados para la realización del trabajo remunerado en general.** Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación

Si se analiza el comportamiento de esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que realizan trabajo remunerado en espacios exteriores se localizan en el Conglomerado 3, de menor nivel de vulnerabilidad social, seguidos por el Conglomerado 2, de mayor nivel de vulnerabilidad social y luego por el Conglomerado 1, de nivel de vulnerabilidad social medio.



**Figura 9. Espacios de la vivienda utilizados para la realización del trabajo remunerado por conglomerado.** Fuente: elaboración propia con base en guía de observación

### 3. Tipo de actividades económicas realizadas

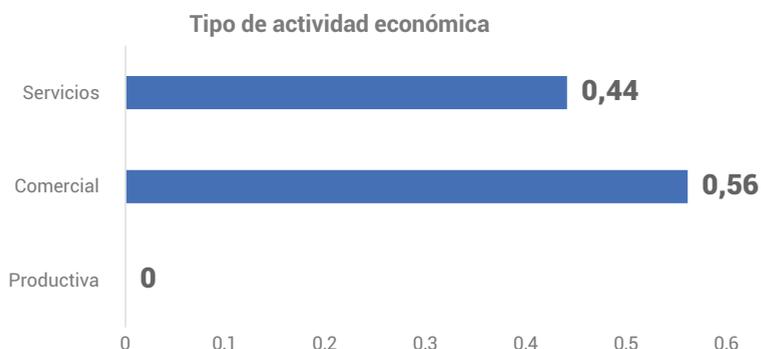
Al indagar en el *tipo de actividades económicas* realizadas, se observó si las actividades efectuadas en las viviendas que contaban con local para actividad económica eran de tipo productivas, comerciales o de servicios. Se partió de la hipótesis inicial de que los contagios deberían afectar más a los hogares que residen en viviendas que cuentan con actividades comerciales y de servicio, porque son las que requieren mayor interacción y contacto con los clientes. Esto evidencia que la prolongación de las cadenas de comercialización (reventa) es la estrategia más recurrida, pero que a la vez tiene un límite que impulsa otros tipos de actividades productivas, de servicios y otras alternativas (Puntel & Barreto, 2020).

Según los datos obtenidos por observación, el 56 % de los casos donde residían los hogares afectados se localizan en viviendas que tienen actividades comerciales, y el 44 % presentaba actividades de servicios, mientras que no se registran actividades de tipo productivas. Esto permite verificar la hipótesis.

**Tabla 6** Tipo de actividades económicas realizadas en general

Tipo de actividad económica	Total	Porcentaje
Productiva	0	0 %
Comercial	9	56 %
Servicios	7	44 %
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>100 %</b>

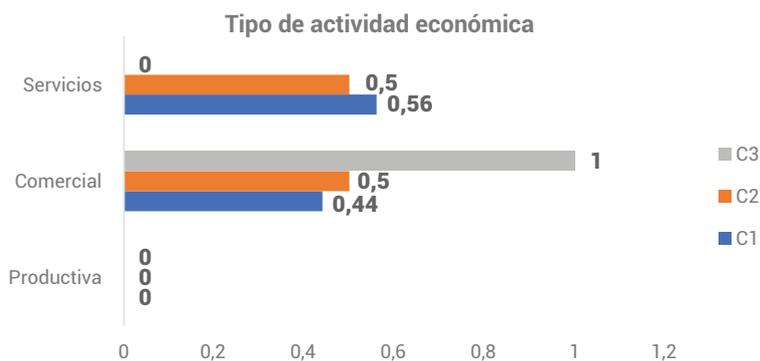
Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación



**Figura 10. Tipo de actividades económicas realizadas en general.** Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación

Si se analiza el comportamiento de esta variable en cada uno de los tres conglomerados, se observa que los mayores porcentajes de hogares que realizan actividades comerciales se localizan en el Conglomerado 3, de menor nivel de vulnerabilidad social y ubicados en la zona más cercana al centro de los municipios del AMGR, seguidos por el Conglomerado 2, de mayor nivel de vulnerabilidad social, localizados más en la periferia del AMGR, y luego por el Conglomerado 1, de nivel de vulnerabilidad social medio, situado en el cordón intermedio entre ambos, en los que se encuentra la mayor parte de los barrios de viviendas públicos más consolidados.

En cuanto a las actividades de servicios, en cambio, se observa que los mayores porcentajes se localizan en el Conglomerado 1, seguido por el Conglomerado 2, mientras que en el Conglomerado 3 no se registra este tipo de actividades.



**Figura 11. Tipo de actividades económicas realizadas por conglomerado.** Fuente: elaboración propia con base en la guía de observación

## Conclusiones y prospectiva

La ponencia se propuso indagar la relación existente entre los usos de los espacios de la vivienda para la realización de trabajos remunerados en el Área Metropolitana del Gran Resistencia y los hogares afectados por la pandemia de **COVID-19** (contagios y fallecimientos), en el marco de un proyecto en curso que estudia las incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la **COVID-19** (Barreto, 2020) en la provincia del Chaco y en este conglomerado urbano.

De acuerdo con otros estudios consultados, se puede afirmar que la crisis de la pandemia de **COVID-19** impactó más fuertemente en los hogares que ya se encontraban en la pobreza y/o percibían ingresos bajos-medios, con inserción laboral en trabajos por cuenta propia y asalariados informales, con condiciones precarias y menor protección, y que además experimentan mayores carencias educacionales y habitacionales. De las variables indagadas en esta investigación es posible inferir que no se incrementó la cantidad de hogares que realizan algún tipo de trabajo remunerado en la vivienda, ya sea comercial, de servicio o productiva, como estrategia para la obtención de ingresos económicos adicionales para el hogar, con respecto a antes de la pandemia. Sin embargo, sí se pudo verificar que los contagios afectaron más a las viviendas donde el trabajo remunerado se realiza en espacios exclusivos y cerrados, por la mayor concurrencia de clientes que esto supone; los mayores porcentajes de hogares que realizan trabajo remunerado en locales propios están localizados en el conglomerado 1, que es de nivel de vulnerabilidad social medio con predominio de barrios públicos de vivienda. Finalmente, también pudo constatarse que los tipos de actividades económicas realizadas fueron de comerciales y de servicios, por sobre las productivas, debido a que son las que requieren mayor interacción y contacto con los clientes. Por su parte, en el comportamiento de esta variable, en cada uno de los tres conglomerados, se observó que los mayores porcentajes de hogares que realizan actividades comerciales se localizan en el conglomerado 3, de menor nivel de vulnerabilidad social y ubicados en la zona más cercana al centro de los municipios del AMGR, seguidos por el conglomerado 2, de mayor nivel de vulnerabilidad social, situados más en la periferia del AMGR, y luego por el conglomerado 1, de nivel de vulnerabilidad social medio, localizado en el cordón intermedio entre ambos, en los que se está la mayor parte de los barrios de viviendas públicas más consolidados. En relación con las actividades de servicios, en cambio, se observó que los mayores porcentajes se hallan en el conglomerado 1, seguido por el conglomerado 2; mientras que en el conglomerado 3, no se registra este tipo de actividades.

Situando estos resultados en prospectiva, se puede afirmar junto a Guallart (2020) que las respuestas adecuadas en los conjuntos de viviendas ante las crisis por pandemia

deben permitir que las personas puedan vivir, trabajar y descansar en el entorno de su vivienda, y en épocas de crisis sanitaria, energética o alimentaria, dar una respuesta adecuada desde el entorno de la vivienda a estas necesidades.

Según Matus-Aguirre (2020), la pandemia de la **COVID-19** transformó el concepto de vivienda digna, ya que ahora no basta una estructura edilicia y servicios básicos de calidad, sino que debe ayudar a la salud y la reactivación económica, por lo que es necesario promover viviendas dignas que pongan énfasis en las viviendas productivas. Una vivienda productiva, según este autor, por lo general está al mando de una mujer y tiene espacio para un pequeño negocio. Adicionalmente a estas áreas de trabajo, cuenta con mejores condiciones de higiene y saneamiento, ventilación, iluminación. Estas características no solo impactan de modo favorable en las condiciones de habitabilidad, sino que tienden a incrementar la productividad de estos pequeños negocios y generar nuevos ingresos familiares, dado que una vivienda productiva permite a las familias beneficiadas no solamente manejar de una manera más eficiente a un familiar con **COVID-19**, sino también aspirar a una recuperación económica, por lo que las viviendas deben ser consideradas en los planes de recuperación económica en la pospandemia.

Quintana Guerrero (2020) indica que la vivienda se ha convertido en la única arquitectura posible en estos tiempos de pandemia. En este nuevo contexto, las viviendas individuales donde reside el hogar deben facilitar actividades de la vida cotidiana anteriormente desarrolladas en lugares de uso colectivo, deben proporcionar los espacios para las actividades que garantizan el balance de la vida cotidiana, hasta hace algunas semanas instaladas en lugares de uso colectivo —entre ellas, se puede mencionar el lugar de trabajo o estudio reinstaladas en salas de estar, cocinas o dormitorios—. También adquiere relevancia la comunicación permanente, donde los medios de comunicación tienen una dimensión de urbanidad inimaginable propia de un mundo globalizado.

Ante esta nueva realidad, cobran fuerza discusiones disciplinares recientes acerca de la necesidad de formular tipologías residenciales más flexibles que no solo satisfagan la configuración de los nuevos núcleos familiares, sino que mitiguen el hacinamiento y viabilicen las condiciones para el teletrabajo u otras actividades productivas en el interior de la vivienda. Más relevante aún es que el aislamiento debería conducir a la población en general a pensar en el papel de la arquitectura en sus vidas cotidianas.

Agudelo (2020) sostiene la necesidad de reinventar el modelo de vivienda actual, donde se promuevan viviendas flexibles que partan de un prototipo que puede ser replicable, que crezca y decrezca y se transforme según las necesidades de cada familia. Las nuevas viviendas deberán ser productivas, y estar asociadas a programas y proyectos ligados a encadenamientos productivos y no a programas únicamente

asociados a la construcción y adjudicación. Se deberá fomentar un modo de vida autosuficiente y autosostenible, en el cual exista una mayor conectividad con la naturaleza y un uso sostenible de los recursos. Con la **COVID-19** reducir la escala de las ciudades y comunidades locales está tornándose más necesario que nunca, en tanto la organización colectiva genera cadenas productivas comunitarias o actividades sociales compartidas que fomentan un hábitat más amable en épocas de crisis.

## Referencias bibliográficas

- Agudelo, L.** (2020). Reinventando el modelo de vivienda. Dirección de Vivienda y Territorio. *Revista Alcentro*. Bogotá, Colombia. <https://www.alcentro.co/wp-content/uploads/2020/06/REIVENTANDO.pdf>
- Alessandri Carlos, A.** (2020). Covid-19: desigualdad y crisis en Brasil. *Crítica Urbana, revista de estudios urbanos y territoriales*, 3 (15), 19-22.
- Barreto, M.; Benítez, A. & Puntel, L.** (2015). Vivienda social y estrategias de sobrevivencia. Soluciones adecuadas a partir de un estudio de caso (Resistencia, Argentina, 2013). *Revista INVI*. 84 (5): 19-57.
- Barreto, M.** (2020). *Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación del Covid-19 en la Provincia del Chaco. Recomendaciones de políticas públicas*. Proyecto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el marco del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología Covid-19. Director Dr. Arq. Miguel Á. Barreto.
- Bringel, B. & Pleyers, G.** (2020). Introducción: La pandemia y sus ecos globales. En *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia* (9-34). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Lima: ALAS.
- Cubillos González R. A.** (2006). Vivienda social y flexibilidad en Bogotá. ¿Por qué los habitantes transforman el hábitat de los conjuntos residenciales? *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 1 (10): 124-135. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18717>
- Cuerdo Vilches, M. T.** (2020). *Repensar la vivienda tras la pandemia*. Recuperado el 12/05/20 del sitio web: <https://theconversation.com/repensar-la-vivienda-tras-la-pandemia-137276>
- Díaz Langou, G; Kessler, G; Della Paolera, C. & Karczmarczyk, M.** (2020). *Radiografía de la pobreza: quiénes son los más afectados por la crisis de la pandemia*. <https://www.cippecc.org/textual/radiografia-de-la-pobreza-quiénes-son-los-mas-afectados-por-la-crisis-de-la-pandemia/>

- Fiscarelli, D.** (2016). Adaptabilidad y vivienda de producción estatal: estrategias y recursos proyectuales Sub Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. 2005-2009. (Tesis de Doctorado). Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58682>
- Gualart, V.** (2020). Las primeras viviendas post-covid las firma un español. *Revista AD España Architectural Digest*. Arquitectura. <https://www.revistaad.es/arquitectura/galerias/las-primeras-viviendas-post-covid-firma-espanol/12808/image/829768>.
- Kellet, P.** (2003). El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales. *Revista Scripta Nova*. Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146 (110). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/749>
- Marcús Martín Boy, J; Benítez, J; Berardo, M; Márquez, A; Peralta, M. A & Vazquez, D.** (2020). *Cambios en los usos y valoraciones de los espacios públicos y privados en la Región Metropolitana de Buenos Aires: la vida cotidiana en tiempos de aislamiento obligatorio por COVID-19*. Relevamiento sobre "Vida cotidiana durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio". Proyecto UBACyT N.º 20020170200089BA "Vida urbana y producción sociocultural del espacio". Grupo de Estudios Culturales y Urbanos (GECU). Área de Estudios Culturales del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Recuperado el 30 de abril de 2020 del sitio web: <http://gecu.com.ar/>
- Matus-Aguirre, F.** (2020). Pandemia de la COVID-19 transforma el concepto de vivienda digna en Nicaragua. *Revista Forbes Centroamérica*. <https://forbescentroamerica.com/2020/10/06/pandemia-de-covid-19-transforma-el-concepto-de-vivienda-digna-en-nicaragua/>
- Puntel, M. L. & Barreto, M. Á.** (2020). *Habitar y trabajar. Condiciones de habitabilidad en viviendas productivas del Gran Resistencia*. (En prensa). CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales. Madrid (España).
- Quintana Guerrero, I.** (2020). Nuestra casa: Única arquitectura posible durante la pandemia. *Revista de la Universidad de los andes Colombia Arquitectura y Diseño*. Recuperado el 24/04/2020 del sitio web: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/arquitectura-y-diseno/nuestra-casa-unica-arquitectura-posible-durante-la-pandemia>.
- Rueda, S.** (2000). La ciudad que no conocemos. *Publicación 100 años de Arquitectura Colombiana*. XVII Bienal de Arquitectura. 



## “Se tenía que decir y se dijo”.

# Producir conocimiento de emergencia para visibilizar los barrios populares de Chaco y Corrientes

---

**María Florencia RUS**

**María del Rosario OLMEDO**

---

**Cargos o filiaciones**

Becaria doctoral UNNE-CONICET;  
Becaria doctoral CONICET.

**Lugar de trabajo**

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVi-FAU-UNNE) e Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y el Hábitat Humano (IIDTHH-CONICET-UNNE).

**Eje temático 1**

Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## Resumen

Para quienes trabajamos en el campo del hábitat popular, el mes de marzo de 2020 produjo un quiebre en varios sentidos. Por un lado, nuestras propias vidas y trabajos se vieron limitados frente a las restricciones vinculadas con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Por el otro, surgieron muchas preguntas sobre cómo atravesaban estas condiciones inéditas quienes antes de la pandemia sufrían déficits urbanos, habitacionales, problemáticas ambientales u otras formas de aislamiento en las ciudades. Frente a las nuevas limitaciones para “ir a campo” y las escasas indagaciones locales sobre este tema, desde un colectivo de hábitat local, TURBA, nos dispusimos a poner en marcha una investigación de emergencia para la emergencia, movilizada entre abril y mayo de 2020. En este artículo nos interesa exponer el diseño metodológico, las posibilidades y dificultades que se fueron produciendo, así como algunos de los resultados y reflexiones a los que arribamos y arribaron las personas entrevistadas para el informe.

**Palabras clave:** Barrios populares; asentamientos precarios; COVID-19; organizaciones sociales.

## Introducción

"La vivienda se ha convertido en la primera línea de defensa frente al coronavirus. El hogar (la casa) rara vez había sido una situación tan de vida o muerte" (Fahra, 8 de abril de 2020). Esas eran las palabras de la relatora especial de la ONU por el Derecho a la Vivienda Adecuada, en el mes de marzo de 2020. En sintonía con un conjunto de informes realizados en Latinoamérica acerca de las condiciones en que los sectores populares se encontraban atravesando la pandemia del nuevo coronavirus (**COVID-19**), desde TURBA-Colectivo de Hábitat se elaboró un estudio acerca de los impactos en los barrios populares del Gran Resistencia y Gran Corrientes, cuyos resultados fueron publicados en mayo de 2020.

Hasta ese momento, en Argentina, los comunicados y artículos que se difundieron a través de las redes sociales y la prensa correspondían a ciudades centrales. Resultaba preocupante que en el ámbito local no se observaran iniciativas al respecto, teniendo en cuenta que entre ambos aglomerados se concentran casi 800.000 personas, de las cuales cerca del 20 % habita en barrios populares (ReNaBaP, 2016), con un promedio del 44 % del total de la población bajo la línea de pobreza antes de la pandemia (EPH-INDEC, 2019). En ese sentido, y ante la consigna "Quedate en casa", los interrogantes eran: ¿pueden efectivamente hacerlo todas las personas? ¿Qué sucede cuando no se tiene casa? Y cuando sí se tiene una, pero no está en condiciones de ser habitada por mucho tiempo, o por muchas personas, ¿qué se hace? ¿Ofrecen los barrios la posibilidad de resolver todas las necesidades sin circular demasiado por otras áreas de la ciudad?

El estudio se organizó y realizó entre la segunda quincena de abril y la primera de mayo de 2020, en contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio estricto y de algunas políticas como cierres de barrios, vallados de áreas, órdenes de desalojos, etc. Frente a un escenario de enorme incertidumbre y preocupación en ambas ciudades del nordeste argentino, el objetivo del estudio fue indagar y visibilizar las múltiples dificultades que surgieron para sostener la vida cotidiana, agravadas por problemáticas vinculadas con déficits históricos. El presente trabajo pretende, por un lado, retomar dichos resultados y, por el otro, exponer algunas reflexiones acerca de la producción de conocimiento en esas circunstancias.

El trabajo se organiza, de manera similar al informe, en un primer apartado metodológico, y luego los resultados agrupados en cuatro secciones: la vivienda, el barrio, problemas causados y/o agravados en el contexto de pandemia y estrategias para sobrellevarla. Por último, se incorporan reflexiones en relación con los temas abordados en la investigación y las que interpelan nuestra forma de producir conocimiento.

## Metodología

En primer lugar, el estudio inició con un relevamiento de antecedentes —académicos y no académicos—, realizados por la Relatoría de la ONU sobre el derecho a la vivienda adecuada (2020), OXFAM Internacional (31 de marzo de 2020), Habitar Argentina (25 de marzo de 2020), La Garganta Poderosa (31 de marzo de 2020), Revista Crisis (31 de marzo de 2020), Proyecto Habitar e Instituto del Conurbano de la UNGS, el estudio realizado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus (marzo de 2020), entre otros<sup>1</sup>. En todos ellos, se hacía un llamado a considerar las desigualdades urbanas que condicionaban la cuarentena de una enorme cantidad de hogares en la Argentina y en el mundo; y que, por lo tanto, no podían desvincularse de las políticas de mitigación del impacto del nuevo coronavirus. Los informes relevados fueron analizados teniendo en cuenta los objetivos, el tipo de investigación, el tiempo en que fueron desarrollados, los equipos y la manera en que los llevaron a cabo y las variables consideradas. A partir de allí, se decidió realizar un estudio para el Gran Resistencia-Gran Corrientes con el objetivo de visibilizar las condiciones en que la pandemia encontró a la población en general y a los barrios populares en particular.

La tarea se desarrolló con carácter de urgencia, debido a que hasta entrado el mes de abril diariamente se publicaban datos sanitarios de ciudades del mundo, del continente, y en nuestro país, fuertemente enfocados en la Capital Federal y otras ciudades centrales. Sin embargo, en cuanto a las capitales de Chaco y Corrientes y sus respectivos aglomerados urbanos, la información continuaba siendo escasa, a pesar de que agrupaban a una gran cantidad de personas contagiadas (particularmente del lado chaqueño, mientras que en el resto del país aún había jurisdicciones sin casos). Por lo tanto, resultaba alarmante que no se estuvieran visibilizando las condiciones en que habitaba la mayor parte de las personas antes de la pandemia y, menos aún, qué implicancias había tenido la cuarentena sobre ese contexto. En ese sentido, fue el Relevamiento Nacional, realizado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus, el que aportó a dos cuestiones fundamentales: para tener en cuenta los impactos sociales de la cuarentena (no solo los aspectos sanitarios de la pandemia, propiamente dicha), y para exponer problemáticas de todo el país, reunidas en un informe federal<sup>2</sup>.

En ese contexto, para poder llevar a cabo el estudio se diseñaron dos instrumentos de recolección de información:

- 1) Encuesta mediante formulario virtual autoadministrado: consistió en un formulario

---

1. Otros documentos y eventos fueron relevados por Urbared: <http://urbared.ungs.edu.ar/covid-19/>

2. Aunque debido a los objetivos y la gran escala abordada no alcanzaba a profundizar en los aspectos mencionados.

de Google de veintitrés preguntas, en su mayoría de elección múltiple, para recopilar información sobre el hogar, la vivienda y el barrio<sup>3</sup>. Para elaborarla se tomaron como referencia una encuesta elaborada por la Universidad de La Matanza<sup>4</sup> y la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. El formulario fue difundido a través de redes sociales y medios de comunicación entre los días 29/04/2020 y 10/05/2020, y alcanzó a ser respondido por 556 personas.

2) Entrevistas telefónicas realizadas a veintitrés referentes barriales: doce en el Gran Resistencia y once en Corrientes<sup>5</sup>. El instrumento semiestructurado consistió en cinco preguntas dirigidas a vecinas, vecinos, referentes de barrios localizados en diferentes puntos de ambos aglomerados, buscando cubrir la mayor amplitud territorial posible (figura 1). El tiempo previsto para cada llamada era de quince minutos. Algunas de las personas entrevistadas formaban parte de contactos previos de los participantes de la investigación, y otras fueron contactos sugeridos por los mismos entrevistados. Los testimonios fueron relatados mediante llamada telefónica grabada y audios de WhatsApp, y complementados luego con información e imágenes compartidas por dichas personas.

El diseño de la entrevista fue objeto de debate en el interior del grupo promotor de la investigación, para reconocer aquellas que permitirían un acercamiento a las problemáticas o apreciaciones de interés para el estudio y la manera de realizarlas, sin que resultaran excesivas. Es por esto que se plantearon dos preguntas iniciales cerradas (1 y 2), dirigidas a reconocer condiciones habitacionales del barrio y las problemáticas para satisfacer necesidades básicas (alimento, salud, limpieza, dinero en efectivo) en el entorno próximo. Por otra parte, las siguientes preguntas se pensaron de carácter abierto para permitir a los interlocutores exponer su percepción y expresarse en opiniones en torno a tres temas: si se habían agravado o surgido nuevas problemáticas en ese contexto, si existían estrategias comunitarias que se hubieran manifestado o acrecentado y cómo percibían la relación con las fuerzas de seguridad<sup>6</sup>.

---

3. Las principales variables consultadas fueron: edades de los integrantes del hogar, lugar de trabajo previo a la pandemia, afectación de la cuarentena a la economía del hogar, dificultades durante la cuarentena, percepción de ayuda estatal, condición de ocupación de la vivienda, cantidad de personas y de ambientes, materialidad predominante, existencia de instalación interior de agua potable, dotaciones barriales.

4. Véase: Observatorio Social. Encuestas de opinión pública sobre **COVID-19**. Universidad Nacional de la Matanza (abril de 2020).

5. Los vecinos o referentes entrevistados viven o trabajan en los siguientes barrios: en el Gran Resistencia: Primavera, 12 de Agosto, 2 de Septiembre, Nuevo Don Bosco, Villa Encarnación, La Rubita, Facundo, Toba, 10 de Mayo, Villa Libertad, La Toma, María Cristina, Luz y Esperanza I y II, Balastro I, Tres Bocas. En Corrientes: Galván, Quilmes, Las del Monte, Mendoza al Sur, La Tosquera, Anahí, San Marcos, Trento, Molina Punta y Quinta Ferré. Referente de la Federación de Trabajadores Correntinos (FETRA), presente en varios barrios.

6. Relevante en un contexto marcado por ciertas arbitrariedades policiales que estaban siendo difundidas por la prensa local, como se verá más adelante (3.6).

**Tabla 1** Guía de entrevista semiestructurada para referentes barriales, vecinas/os

<b>1.</b> En su barrio, ¿considera que las viviendas se encuentran en condiciones para permanecer un largo tiempo dentro de ellas?
<b>2.</b> El barrio ¿cuenta con comercios, cajeros, centro de salud... para resolver todo ahí sin irse más lejos?
<b>3.</b> ¿Considera que se han producido o vuelto más graves otros problemas en este contexto? ¿Cuáles?
<b>4.</b> ¿Qué estrategias se están llevando adelante en el barrio para afrontar estos problemas/la situación?
<b>5.</b> En este contexto, ¿cómo es la relación de las fuerzas de seguridad con la gente del barrio?
<b>Pregunta optativa de cierre:</b> ¿Qué cree que debería reforzarse como apoyo al barrio en este contexto?

Fuente: elaboración propia, 2020

Durante las dos primeras semanas de abril se trabajó en el diseño y la puesta a prueba de ambos instrumentos. En el lapso de un mes, entre la segunda quincena abril y la primera de mayo, se realizaron las diferentes entrevistas, a la vez que se buscó difundir la encuesta por medio de redes sociales, prensa local y grupos de WhatsApp. Las dos semanas restantes fueron dedicadas al procesamiento y análisis de la información. En el caso de las encuestas, el diseño permitió una sistematización automática de la mayoría de las preguntas. En cuanto a las entrevistas, se realizó una matriz, atravesada por las cinco preguntas principales, para detectar convergencias y divergencias de los relatos, entre sí y a su vez entre ciudades.

Luego de ambos tipos de procesamiento, el análisis consistió en agrupar los resultados tanto de las encuestas como de las entrevistas, en función de una estructura vinculada con los temas en los cuales indagó el estudio:

- Datos generales:
- La vivienda
- El barrio
- Problemas causados y/o agravados en el contexto de la pandemia
- Estrategias para sobrellevar la pandemia.

De esa manera, cada apartado incluyó ambos tipos de información, y ese contraste arrojó un nuevo dato: cada instrumento mostraba una perspectiva radicalmente diferente de la realidad y de alguna manera contribuía a reforzar la visibilización de las desigualdades socio-habitacionales que el estudio pretendía exponer. Esto evidenció que, a pesar de que la encuesta pretendió ser aleatoria, no logró suficiente amplitud, posiblemente por lo siguiente:

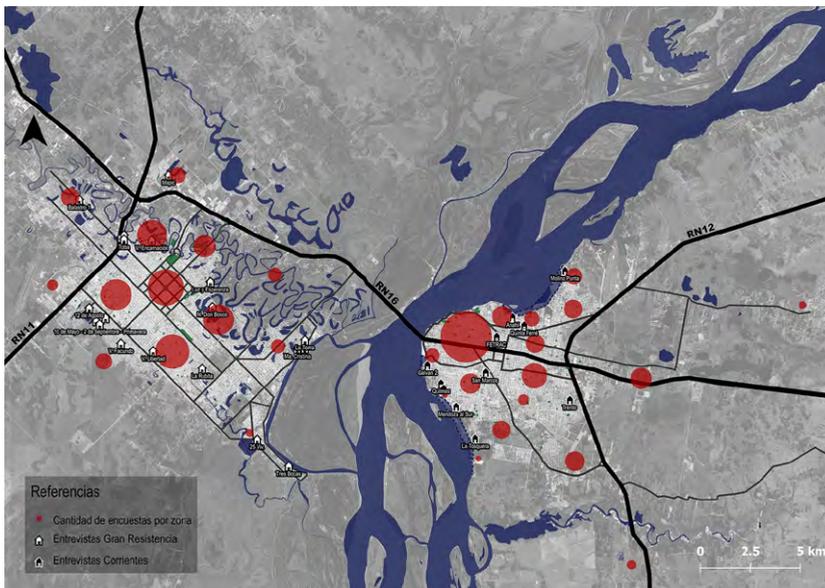
- a) por haber circulado mayormente entre círculos cercanos al grupo promotor de la investigación<sup>7</sup>;
- b) por ser una herramienta poco accesible para ciertos grupos (menores y adultos mayores)<sup>8</sup>;

7. Clase media universitaria con empleos relativamente estables, habitantes de áreas consolidadas o centrales.

8. Los rangos etarios "de 19 a 29 años" y "de 30 a 29 años" constituyeron en conjunto el 64 % de encuestados.

c) por depender del conocimiento de herramientas tecnológicas de quien recibiera el formulario; resultó menos sencilla de lo esperado.

De todas maneras, en ningún momento existió el objetivo de constituir una muestra representativa de todas las experiencias de la población del Gran Resistencia-Corrientes, sino el de alcanzar, con las limitaciones del contexto de ASPO estricto, a la mayor cantidad de personas posible. En ese sentido, las entrevistas tuvieron una relevancia fundamental para visibilizar los aspectos que la encuesta no mostró. Luego del procesamiento y análisis, el informe fue publicado el 28 de mayo en redes sociales de la organización y se trabajó en la divulgación mediante la prensa local, aunque en algunos casos fue iniciativa de los propios medios de comunicación, como el Diario Norte, en el cual —sorpresivamente— se dedicó una página completa en versión impresa ese mismo domingo<sup>9</sup>. A su vez, fue replicada por la revista especializada *Café de las Ciudades*<sup>10</sup>.



**Figura 1. Cantidad de encuestas por zona de residencia declarada + Localización de las entrevistas realizadas y otros sectores mencionados por los entrevistados.**

Fuente: elaboración propia, 2020

9. 31 de mayo de 2020. La pandemia también exagera la falta de vivienda y servicios. *Diario Norte (versión digital sintetizada)*. <https://www.diarionorte.com/192528-la-pandemia-tambien-exacerba-la-falta-de-vivienda-y-servicios-->

10. Junio de 2020. ¿Cómo se vive la pandemia COVID-19 en el Gran Resistencia y Gran Corrientes? Necesidad, solidaridad y desigualdad urbana en la emergencia sanitaria. *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sito/contenidos/ver/323/como-se-vive-la-pandemia-covid19-en-el-gran-resistencia-y-gran-corrientes.html>

**Tabla 2** Datos generales: cantidad de encuestados y entrevistados

	Gran Resistencia	Gran Corrientes
Personas encuestadas	314	242
Personas entrevistadas	12	11

Fuente: elaboración propia, 2020

## Resultados

Los resultados que exponer estarán centrados en los testimonios de los vecinos de los barrios populares, por ser el tema de este encuentro.

### 1. Las problemáticas en torno a la vivienda

Los entrevistados manifestaron muchas dificultades para permanecer en la vivienda todo el tiempo que el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio demandaba, por diferentes razones, que se detallan a continuación.

#### 1.1. Condiciones habitacionales precarias a críticas, relacionadas con la calidad constructiva de la vivienda

La mayoría de las y los referentes entrevistados de ambas áreas metropolitanas refirieron la existencia de diferentes zonas dentro de los barrios (especialmente los de mayor tamaño) con distintos niveles de precariedad: "la situación del barrio Quilmes es que un sector tiene viviendas y otras son casas precarias, de chapa cartón, casas de bolsa" (Y. G., Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020). Se describieron zonas con viviendas "de material"<sup>11</sup> y zonas de materiales reciclados<sup>12</sup>. Estas últimas en situación de precariedad extrema, ya antes de la pandemia generaban dificultades a sus habitantes para permanecer allí, sobre todo cuando se producen fuertes lluvias e inundaciones. Una preocupación recurrente de las personas entrevistadas era la inminente llegada del invierno en esas condiciones. Esta situación fue retratada en general, como correspondiente a áreas hacia el interior de los barrios, o muy cercanas a los ríos Paraná y Negro.

Muchos referentes manifestaron que antes de la pandemia algunas familias del barrio se encontraban construyendo mejoras, ampliaciones o la propia vivienda. Tener que frenar el proceso implicó que volvieran a la casa de sus padres, de otro familiar, o que permanecieran como estaban. "TECHO le ha hecho casas a nuestros vecinos, que son casitas de madera y constan de dos piecitas. Por lo tanto, los chicos no pueden estar mucho tiempo encerrados" (G. V., Resistencia. Comunicación personal, abril de 2020).

11. Piso de carpeta, paredes de ladrillos y techos de chapa.

12. Madera, chapa cartón, bolsas y plásticos, piso de tierra, etc.

## **1.2. Cantidad de espacio en relación con la cantidad de personas que conviven en el mismo (hacinamiento)**

La posibilidad de permanecer en la vivienda también se veía condicionada por la cantidad de personas que habitaban espacios de dimensiones insuficientes. La cantidad de personas, en algunos casos, tiene relación con la convivencia de varios hogares en un mismo terreno o vivienda: "Familias grandes, numerosas, en viviendas de digamos 5 x 4, que están conviviendo familias enteras. Entre 7 y 8 personas. La están pasando mal" (M. A., Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

Tanto por el crecimiento de las familias como por la conformación de nuevos núcleos familiares, las personas entrevistadas afirmaban que en general ven un aumento de la demanda de tierra y vivienda, y que se enfrentan a dificultades extremas para acceder a suelo urbanizado y asequible. Por lo tanto, los barrios se han densificado y cada vez es más intrincada la estructura de calles, que consisten en pasillos, por los cuales no pueden ingresar patrulleros, ambulancias, ni bomberos. Esta compleja situación es la que explica la toma de terrenos vacantes, pese al gran temor al desalojo, que no disminuyó, ni siquiera en cuarentena (ver 3.2).

Mirá, en el barrio la parte mucho más vieja, la que se empezó a habitar alrededor de los 80, esa parte se hizo en la mitad viviendas del INVICO. La otra mitad fue fundada por los mismos vecinos que vivimos en este barrio, porque fueron creciendo las familias. Las familias de estos mismos vecinos fueron tomando los terrenos. En la calle Hernandarias y todo a lo largo. Y actualmente se está pidiendo el desalojo de ese lugar. En ese lugar está bastante complicado, porque no hay asistencia de ningún tipo, más que lo básico (R., Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

## **2. Las problemáticas previas del barrio**

La consigna nacional de acudir a los "comercios de cercanía" durante la cuarentena despertó muchos interrogantes acerca de las condiciones generales de ese entorno inmediato. Los resultados indican que este fue, sin dudas, uno de los puntos más críticos en contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Es necesario aclarar que las medidas adoptadas en Chaco y Corrientes en relación con la circulación dentro de las ciudades diferían significativamente. Lo cierto es que, si bien no estaba prohibido salir de los barrios, la vida urbana se encontraba restringida en la práctica, en varios aspectos. A esto se sumaba la actitud persecutoria de buena parte de la población que juzgaba la circulación de personas, especialmente en áreas centrales. Parte de la explicación se hizo evidente al consultar sobre la situación barrial.

### **2.1. Infraestructura y servicios básicos deficitarios**

En relación con la provisión de agua, partes de ciertos barrios cuentan solo con una canilla pública a la cual deben acudir las familias para poder abastecerse. En algunos casos, es la situación de la gran mayoría de sus habitantes:

Con agua no contamos ni con el 20 % de la cañería [...] Los días de calor esto es un calvario, la gente espera a veces hasta las dos, tres de la mañana para poder sacar un balde de agua, para poder bañarse o para juntar (H. S., Resistencia. Comunicación personal, mayo 2020).

También hay barrios donde la presión no es suficiente, y por momentos quedan sin servicio; otros donde la instalación es muy precaria, y las mangueras y caños pinchados pasan por el mismo espacio que las zanjas de desagüe. Finalmente, aquellos en los que, incluso teniendo red, reciben agua no segura (B.º Toba).

La higiene de los barrios también está condicionada por la presencia de basurales. En algunos casos son la única solución de los vecinos de cada barrio, ante la ausencia de servicio de recolección. En otros la situación se agudiza, ya que los residuos provienen también de otros sectores. Todo lo anterior se agrava con las lluvias, que además de contribuir al deterioro de calles de tierra<sup>13</sup>, en ciertos barrios producen el desborde de los desagües y causan inundaciones en el interior de las viviendas. Las precipitaciones afectan de manera general a las áreas bajas, especialmente aquellas que cuentan con poca o ninguna infraestructura, pero vinculadas con una precariedad histórica de infraestructura, servicios y viviendas torna a ciertos espacios extremadamente insalubres. Especialmente, en barrios que además se localizan sobre el borde de lagunas de oxidación. Resultaba casi absurdo hablar, en esas condiciones, de cuidar la salud propia y de los demás.



**Figuras 2 y 3. B.º 2 de Septiembre, Resistencia. Fotografías enviadas por entrevistada. Fuente: G. V. B.º 2 de Septiembre, 2019**

13. Algunas en estado de grave deterioro debido a que resultaron incluso más transitadas que antes, ya que fueron elegidas como única vía de comunicación del barrio, frente a otros accesos que fueron cerrados (ver 3.1).

### 2.3. Dependencia absoluta de otros barrios o áreas de la ciudad

Los barrios populares, en general, cuentan con poco más que las viviendas de sus habitantes. En algunos existen centros comunitarios, los que entre otros son espacios que durante los meses de abril y mayo de 2020 se encontraban preparando comida para entregar a las familias<sup>14</sup>. Las escuelas, que se encontraban dando de comer a sus matriculados, "siempre están en otros barrios". En algunos casos existen centros de salud o salitas, dentro del barrio o en el entorno, con complicaciones en relación con la disponibilidad de insumos y personal para la cantidad de personas a las que asistían.

Los testimonios del barrio Primavera y otros en esa área de la zona sur de Resistencia expresan una doble complicación: tienen la suerte de encontrarse próximos a un gran conjunto de viviendas construido por el Estado, y que por lo tanto incluye equipamientos a los que pueden acudir; sin embargo, como todo lo que está "del otro lado" de la Av. Soberanía, se ha vuelto de difícil llegada<sup>15</sup>. Existen otros centros de salud en la zona sur, y de hecho las vecinas y vecinos han expresado su gratitud para con el personal, que brinda muy buena atención, pero sin perder de vista que son insuficientes para la magnitud del área y se encuentran alejados de algunos barrios. Por otra parte, un aspecto que las vecinas y vecinos destacaron fue que "ahora con el tema de la pandemia están más organizados [...] antes de la pandemia era un desastre porque vos para conseguir un turno tenías que ir a amanecer" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

Un inconveniente de gran relevancia es que los cajeros automáticos no existen en los barrios populares. En algunos casos, se encuentran en un entorno relativamente cercano, pero en otros, ni siquiera eso: "Lo que nos queda fuera de nuestro alcance, como que tenés que tomar un colectivo o ir en moto: los cajeros" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020). Si bien el Gobierno del Chaco instaló el llamado "Punto de Todos", único espacio al que toda la zona sur debía remitirse para realizar trámites bancarios, de Insssep, Pami, Iprodich y Anses, que instalaron sedes temporales, las vecinas y vecinos observaban que las medidas no tomadas anteriormente, en ese momento constituían un paliativo: "Está bien, salgamos del paso con lo que trajeron acá por Bogotá y Alberdi, el banco móvil y todo lo demás. Pero esto es hoy, ¿y mañana?" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

Por otra parte, los comercios de barrio son muy pequeños (kiosco, verdulería, almacén), y durante la cuarentena no siempre tenían todos los productos necesarios.

---

14. En muchos otros casos, los merenderos funcionan y funcionaron en casas particulares, sobre todo a cargo de mujeres (ver 4.1.).

15. Ya que fueron cerrados muchos de los accesos a la zona sur y limitada la circulación hacia otras áreas de la ciudad (ver 3.1.).

En los casos en que sí, algunos entrevistados mencionaban que los precios eran más elevados que en los comercios más grandes. En algunos testimonios se refiere a que vecinas y vecinos comerciantes o dueños de almacenes en el barrio a su vez tenían inconvenientes para "buscar precios" y poder revender en su barrio, ya que su propia circulación estaba limitada. "Hablan todos de descentralizar el centro ¿y qué hacen para hacerlo? Nada, si no baja nada a los barrios. Y ahora con esto sumale este tema de la pandemia, desnudó todo, la falencia que hay en todos los barrios" (H. S. Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

### **3. Problemas causados y/o agravados en el contexto de la pandemia**

#### **3.1. Cierre de zonas y barrios específicos**

En Resistencia, a fines de marzo, se produjo el cierre con montículos de tierra y vallas en varios accesos a la zona sur, y se dejaron solo cuatro accesos habilitados. También se restringieron los accesos en Barranqueras hacia Resistencia y Puerto Vilelas. En todos los casos, sin vinculación con contagios confirmados. Por otro lado, en Corrientes, frente a casos de personas contagiadas de **COVID-19**, se procedió desde el gobierno provincial al cierre de todos los accesos del barrio San Marcos durante seis días (viernes 10 al miércoles 15 de abril de 2020). Tiempo más tarde, en Resistencia sucedió algo similar en la zona Gran Toba-Toba 1 y 2, Camalote, Chelilly 1 y 2, Cotap, Crescencio López y América (desde el 27 de abril y durante varios meses, con modificaciones en las restricciones para circular).

En la zona Sur de Resistencia, se cerraron con montículos de tierra y con custodia policial varios de los puentes que conectan los barrios al sur-suroeste del canal de la Av. Soberanía Nacional con el resto de la ciudad. En Abril, según cuentan los vecinos, los soldaron y colocaron "vallas como las de las vías del tren". En los testimonios se observan posturas diversas: en muchos casos, se considera que la medida fue adecuada, que los están cuidando, debido a que "la pandemia está del otro lado" y ellos "no los conocen a los que tienen el virus". En otros, se denunció que la medida era violenta y contribuía a reforzar los ya existentes estigmas. Ambas posturas coinciden en que los habitantes de la zona Sur no fueron informados debidamente de las medidas, y sobre todo añadieron nuevas dificultades, en un contexto absolutamente dependiente de otras áreas de la ciudad: desplazamientos más largos para quienes dependen del trabajo del día a día, para acceder a comedores en escuelas que están del otro lado, a equipamientos de salud, para el abastecimiento de productos alimenticios y de higiene, y transitar en días de lluvia: "La Bogotá está en pésimas condiciones, deja mucho que desear esa calle, y es el acceso que dejaron para todos los barrios" (H. S. Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).



**Figura 4. Cierre de puente en Av. Nicaragua y José María Paz, zona sur de Resistencia.** Fuente: Infoqom, 2020 (<http://infoqom.com/cierran-puentes-y-pasarelas-que-conectan-con-la-zona-sur-de-resistencia/>)

En la ciudad de Corrientes, el B.º San Marcos sufrió el aislamiento y cierre total de los accesos, denominado por el gobierno provincial como “cerco sanitario”. Surgió a partir del contagio de una trabajadora de salud que realizaba sus actividades en Resistencia. Sus datos personales fueron filtrados, lo que produjo estigmatización entre vecinos y también por parte de funcionarios que la acusaron de romper la cuarentena, información que ella misma desmintió en medios de comunicación<sup>16</sup>. Se pretendía que este aislamiento durara catorce días; sin embargo, se levantó el cierre al sexto día, a partir de la movilización de los vecinos y, además, según el ministro de Salud Pública de la provincia, se hicieron cuarenta testeos alrededor de la vivienda de la primera infectada, que dieron negativo<sup>17</sup>.

Un vecino del B.º San Marcos relató cómo se vivió el cierre, y mencionó que fue algo que los tomó por sorpresa, sin posibilidades de realizar previsiones y sin explicaciones claras. Los primeros días, cuando debían realizar el abastecimiento para la alimentación, no los dejaban salir a las avenidas; entonces comenzaron a pedir donaciones de familiares:

Tampoco nos dimos cuenta de que iba a ser tan drástico lo que nos hicieron pasar, porque cuando nos traían las bolsas (amigos o familiares) te hacían dejar en el suelo en el medio de la calle. Y cuando los policías te daban permiso podías ir a buscar tu bolsa de carne o de verdura. Pero sin ningún contacto con el que te traía las pertenencias. (H. A., Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

---

16. “Enfermera del San Marcos: ‘Es mentira que anduve paseando por el barrio’” (14/04/2020). Diario El Litoral. <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-4-11-8-41-0-enfermera-del-san-marcos-es-mentira-que-anduve-paseando-por-el-barrio>

17. “Levantaron el aislamiento en el barrio San Marcos” (14/04/2020). Diario El Litoral. <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-4-14-18-34-0-levantaron-el-aislamiento-en-el-barrio-san-marcos>

Durante esos días no funcionaron los comedores del barrio, no se permitían las salidas por ningún motivo (ni siquiera para ir a trabajar o volver a la vivienda en otro barrio, quien estaba de visita). Frente a esto, la solidaridad vecinal como respuesta ante la desidia y las mentiras:

Nosotros no podíamos traer nada, no podíamos comprar nada de afuera. Entonces fue en ese momento que nos organizamos y comenzamos a pedir donaciones de afuera. Y se armaron seis o siete ollas populares en distintos puntos del barrio, y todos colaboramos entre todos. Y fue así que nos organizamos. Pero eso fue recién al segundo día, porque se decía en los medios que a nosotros nos abastecían sanidad, salud, alimentos... pero era mentira (H. A., Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

Por último, en Resistencia, la respuesta del gobierno provincial ante el brote de **COVID-19** en el área conocida como Gran Toba fue la activación del "cordón sanitario". Esto significó el cierre de casi todos los accesos a la zona de más de 31 hectáreas con montículos de tierra y vallas, dejando solo dos accesos abiertos y controlados. Como relató un docente y vecino del Barrio Toba, las viviendas del tramo 1 son de programas estatales, nuevas en relación con las del tramo 3 y 4, que continúan siendo viviendas autoconstruidas por los vecinos, de ladrillos o algunas de chapas tipo casillas. Gran parte de las viviendas están habitadas por los titulares de la casa (los ancianos), sus hijos que ya formaron familias y los hijos de estos últimos:

Ya es parte de la cultura nuestra tal vez de quedarnos en la casa y conformar familia en la casa conjuntamente con los padres. O también como en nuestro caso, tenemos el papel de la nueva vivienda hace años, pero nunca nos otorgaron y quedamos acá en la casa de mi suegra (P. R. Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

Al cercar la zona, muchos de los vecinos que viven de changas, pequeño comercio o ventas de artesanías dejaron de trabajar, y sus ingresos disminuyeron drásticamente. A la grave situación de pobreza se sumó la imposibilidad de obtener alimentos fuera del barrio. Se entregaron algunos bolsones de mercadería a muy pocos vecinos con productos básicos no perecederos, pero no se incluyeron carnes, verduras, lácteos, ni elementos de limpieza e higiene. La ayuda propiciada por el Ejército Argentino con la entrega de raciones también resultaba insuficiente.

Además, la discriminación que sufría la comunidad indígena del Gran Toba se agravó aún más con los contagios: "(...) lo que pasó acá en el barrio Toba fue muy inflado por los medios de comunicación, entonces cuando salimos afuera ya nos discriminan porque somos del barrio Toba. Cómo si nosotros hubiésemos traído el virus" (P. R., Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

### **3.2. Intentos de desalojo y desalojo efectivo**

Si algo atentó contra el cumplimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio y la consigna "Quedate en casa" fueron los desalojos. Se produjeron intentos y un caso

de desalojo efectivo en Corrientes, en el B.º Quilmes, zona Las del Monte. La orden firmada por la jueza María Cristina Sánchez del Juzgado Correccional N.º 2, respondió a un privado que reclamó el dominio del terreno en cuestión. Afectaba a alrededor de sesenta familias y buscaba efectivizarse el 12 de mayo en plena pandemia. Una vecina y referente del barrio mencionó todo el esfuerzo de los vecinos para urbanizar y construir sus viviendas en lo que antes era un terreno ocioso dentro de la ciudad. La llegada de la orden de desalojo implicó que los vecinos deban salir de sus casas y organizarse para realizar ollas populares y movilización: “Eso nos obligó a salir a todos, porque nosotros nos veníamos cuidando adentro de nuestra casa. Tuvimos que romper la cuarentena” (Y. G., Corrientes. Comunicación personal, mayo de 2020). El desalojo fue suspendido mediante una resolución judicial con promesas de expropiación.

El desalojo efectivo a cuatro familias se produjo en B.º Esperanza en Corrientes y fue denunciado por el Foro de Organizaciones Vecinales. Consistió en un desalojo forzoso el día 14 de mayo, llevado adelante por el Fideicomiso de la Caja Municipal de Préstamos, organismo que depende de la Municipalidad de Corrientes.<sup>18</sup> Desconociendo no solo la crisis sanitaria, sino los derechos de las familias radicadas en esos espacios, esto evidenció una enorme irresponsabilidad e insensibilidad de la Justicia local, que posibilita estas órdenes.

### 3.3. Dificultades relacionadas con la subsistencia-trabajo

En primer lugar, es necesario destacar que las entrevistas realizadas expusieron la realidad de situaciones laborales absolutamente precarias e inestables previas a la pandemia: pequeños productores, albañiles, changarines (vendedores de bolsas de tierra, cortadores de pasto), cuidadores/limpiadores de autos en la vía pública, cooperativas de recicladores, carreros, malloneros, ladrilleros; cuentapropistas y muy pequeño comerciante, etc. La pandemia y el necesario ASPO volvieron a muchos de estos trabajos directamente irrealizables. “Acá hay muchachos que lavaban coches en el centro [...] Bueno, ellos, por ejemplo, ahora salen a las casas del barrio y piden para limpiar las zanjas, las cloacas, cosas así. Solamente por mercadería” (J. R. D., Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020). Además, si bien los vecinos mencionaron la importancia del Ingreso Familiar de Emergencia, también destacaron que “no era para todos”.

Entre los entrevistados, se encontraba el testimonio de la FETRAC (que nuclea a la Unión de Carreros y Recicladores, la Unión de Malloneros y la Unión de Trabajadoras Textiles, entre otros) de Corrientes: “El gremio de carreros fue siempre muy perseguido. [...] A los recicladores que iban al centro no les permiten pasar de la avenida para el centro” (FETRAC, Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

---

18. Foro de Organizaciones Vecinales (14 de mayo de 2020) “Nuevo desalojo forzoso en plena pandemia, dejan en la calle a 4 familias en el Bº Esperanza”. Recuperado de: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=841474809680561&id=378618452632868](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=841474809680561&id=378618452632868)

### **3.4. Problemas para el abastecimiento alimenticio y otros productos de primera necesidad**

Muchos referentes destacaban el aumento importante de personas y demanda en los merenderos, comedores y ollas populares, los cuales se encontraban desbordados: "Nosotros comenzamos en un merendero con 50 y hoy tenemos 90. En uno empezamos con 35, el de la costa, y hoy tenemos 105. Se fue incrementando muchísimo" (S. G., Barranqueras. Comunicación personal, mayo de 2020). Algunos de ellos reciben apoyo gubernamental, regular o a través de donaciones, pero continúan siendo insuficientes. Otros se sostienen gracias a las donaciones de vecinos y de personas de otros barrios (ver: 4. 5). El problema es, como expresó una vecina del B.º 10 de Mayo en Resistencia, que "vos no le podés decir 'hoy sí, mañana no' a la gente. Tiene que ser algo coherente y seguido, porque la necesidad está" (comunicación personal, mayo de 2020).

Por otra parte, hay problemas de salud derivados no solamente de la pandemia, sino por ejemplo enfermedades de piel, por seguir todo el tiempo dentro de la precariedad, cerca de las aguas servidas. Y al no trabajar no se tienen insumos de limpieza, si no se entrega. No solamente los alimentos. (S. G., Barranqueras. Comunicación personal, mayo de 2020).

### **3.5. Aumento de la inseguridad y de situaciones conflictivas en el interior de los barrios**

Algunos vecinos y vecinas entrevistados se refirieron a problemas con consumos conflictivos que existen en el interior del barrio, algunos previos y otros agravados a partir de la pandemia: "Hay chicos muy pasados de droga, y hay problemas todos los días. En el barrio hay un sector ya casi llegando a la marginalidad. Pero, por falta de sustancias, hay problemas con la muchachada" (M. A., Corrientes. Comunicación personal, mayo de 2020).

En reiteradas ocasiones, las personas entrevistadas hicieron alusión a un aumento de inseguridad y conflictividad interna en los barrios, que en algunos casos es controlada por las fuerzas de seguridad y en otros no. "Los policías pareciera que tienen miedo de entrar. Cada vez que llamamos por un problema no vienen. Tenés que llamarle muchísimas veces y apurarlos porque si no no vienen, no entran" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

### **3.6. Percepciones contrapuestas sobre el accionar de las fuerzas de seguridad**

La mayor parte de las personas entrevistadas afirmó que la relación con las fuerzas de seguridad fue muy cordial. Algunos empatizaban con la situación de los policías apostados diariamente en los controles y como trabajadores expuestos al virus, y otros mencionaban estar conectados con ellos por si surgía algún problema en el barrio. Sin embargo, no pueden ignorarse situaciones conflictivas y abusivas que relataron otros entrevistados, como en Corrientes:

Ahora con todo esto tienen más poder, y empeoró todo. Tuvimos varias situaciones en las cuales nuestros compañeros salieron ahí cerca a reciclar y tuvieron problemas con ellos. Por ahí no se los llevaron, no les hicieron una causa, pero tuvieron que ir los propios delegados a explicar la situación de que estaban trabajando. O situaciones que iban al barrio, y porque la moto estaba ahí enfrente a la casa, le levantaban la moto para llevársela. Esto, porque supuestamente si la moto está afuera es que ellos estaban por salir de la casa (FETRAC, Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

#### **4. Sobrellevando la pandemia: algunas estrategias**

En una situación tan desoladora, se hacía sumamente necesario visibilizar las diversas formas de solidaridad vecinal reforzadas y/o surgidas en los barrios populares para enfrentarla. Las entrevistas realizadas evidenciaron que quienes realmente estuvieron a la vanguardia de las estrategias para sobrellevar la pandemia de formas ingeniosamente comunitarias fueron (son) las vecinas y vecinos que destinaron tiempo, trabajo y dinero personal a ocuparse de otros. En algunos casos, recibieron apoyo de distintas áreas del Estado (en productos y remuneración al trabajo), pero en la inmensa mayoría, el verdadero sustento estuvo en las redes de solidaridad preexistentes.

##### **4.1. Merenderos, comedores, ollas populares**

Mediante donaciones de otros vecinos o privadas, se comenzaron a realizar ollas populares para complementar las existentes o reemplazar aquellas que se encontraban paradas (algunos comedores provinciales). Cabe destacar que una vez más, estas tareas de cuidado se concentraron mayormente en mujeres. "Algunos familiares se están reuniendo, cocinando todos juntos, hacen una sola olla grande como para quince personas. Y hay algunos que me comentaron que estaban empezando a hacer en el merendero acá cerca, con lo que le dona la gente" (Corrientes. Comunicación personal, mayo de 2020).

##### **4.2. Organización de turnos**

Surgieron espacios que, al no poder brindar alimentos todos los días, organizan turnos para poder cubrir la semana: "Nosotros tenemos un merendero a la vuelta (...), y después está el de la casa de mi hermana, a dos casas de distancia. Hay otro con el que estamos organizándonos para hacerlo nosotros los días que ellos no hacen" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

Nosotros somos ladrilleros, y decidimos con mi familia hacer un almuerzo comunitario (...) Los vecinos se pusieron en contacto con nosotros para ayudarnos. Porque los sábados hacen comidas también los comedores comunitarios que tenemos alrededor. Entonces el almuerzo que no tendría la gente es el del domingo (Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

### 4.3. Entregas puerta a puerta

"Seis bandejas de facturas estaba haciendo con el panadero, y estaba dando casa por casa y llevando en botellas la leche o cocido. Empecé a llevar así por el tema de que no podíamos tener contacto" (J. P., Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

### 4.4. Trueque

Una vez cada quince días le dan dos bolsas de mercadería (...) y como ellos por ahí no ocupan la leche, o por ahí tienen que comprar otra leche, pero la de la tarjeta alimentaria la compran con la tarjeta alimentaria, entonces esa leche vienen y me dicen a mí, a mí o a otro kiosquero, 'bueno, te cambio la leche y necesito tal y tal cosa' (...) Yo el negocio lo tengo más para intercambiar que para otra cosa (Resistencia. Comunicación personal, abril de 2020).

### 4.5. Articulación con organizaciones externas al barrio

La necesidad de sostener la continuidad de la asistencia de merenderos y comedores implicó tareas de gestión con otros actores: "Les damos pan, torta frita; hay una distribuidora de gaseosas que nos dona, así que les damos una gaseosa por familia y una bolsita de pan" (S. G., Barranqueras. Comunicación personal, mayo de 2020).

"Yo estoy presente en la comparsa, y tengo los grupos, tenemos el carnaval solidario, que nosotros si necesitamos algo les pedimos a ellos. Ellos consiguen donaciones y se las traen a las familias" (Corrientes. Comunicación personal, mayo de 2020).

### 4.6. Evitar la competencia

Al quedar sin posibilidades de realizar ciertos tipos de tareas, muchos trabajadores debieron cambiar de rubro y comenzar un trabajo nuevo en plena pandemia. En ese sentido, se destacó el sentido de cooperación en algunos casos, en los que hubo intención de no competir con otros comercios barriales:

Como yo también soy kiosquera, él viene y me pregunta a mí primero, "¿puedo poner una pollería?", y yo le dije: "¿qué problema voy a tener yo, si vos ponés una pollería! Yo puedo poner papa y cebolla y vos tenés la pollería ahí, después pasan al frente" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

### 4.7. Acompañamiento de adultos mayores

Por ahí una familia que tiene dos personas mayores en su casa, con discapacidad u otra problemática de salud, se les dificulta hacer todas las gestiones (...) llevarle pañal, ibuprofeno, curarle una herida. Pero siempre faltan muchas cosas. Por ejemplo, hoy yo tuve que hacer una curación y yo no podía conseguir guantes. Eso tenés que pedir a salud y no llegan (Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

"Yo misma voy, le cambio una camperita para un abuelo, se las cambio por dos kilos de harina, por ejemplo, o un pantalón, algo que les haga falta" (Resistencia. Comunicación personal, mayo de 2020).

#### 4.8. Ayuda mutua entre cooperativas

“Como está el gremio carrero, está el gremio textil. Habían conseguido la tela para barbijos y desde el gremio de las textiles, ellas les están haciendo los barbijos a ellos” (FETRAC, Corrientes. Comunicación personal, abril de 2020).

### Conclusiones

El trabajo realizado por este grupo poco numeroso y con muy poco tiempo y recursos surgió desde la preocupación por las condiciones diferenciales con las que nos encontró la pandemia del nuevo coronavirus en nuestra región, una de las más pobres del país. En el interior de nuestro colectivo, al igual que en otros ámbitos académicos, se plantearon y continúan surgiendo interrogantes sobre el rol de las y los investigadores en un momento como el que atravesamos. ¿Qué temas o problemáticas resultan urgentes de conocer y visibilizar? ¿Cómo producir conocimiento útil para las transformaciones territoriales? ¿Cómo acceder a la información o datos de este nuevo contexto del aislamiento? ¿Qué implicancias tienen las nuevas posibilidades de la virtualidad y la digitalización?

Creemos que este contexto nos plantea a quienes trabajamos en el ámbito académico nuevos desafíos. Será necesario encontrar herramientas y tiempo para actuar e investigar de manera acorde con la urgencia y la emergencia de nuevos temas-problemas o la profundización de conflictos previos, como los desalojos, privatización, contaminación, incendios, violencias de género e institucional, entre muchos otros. La urgencia requiere investigación de mayor calidad, es decir, rigurosa en cuanto a la contextualización y comprensión política e histórica de cada proceso, tanto como la movilización de la visibilidad de un tema y “su puesta en agenda”, además del avance hacia propuestas locales y posibles para la transformación.

La pandemia, como lo han interpretado muchos pensadores, puede ser pensada como una encrucijada civilizatoria, donde la mirada estructural será necesaria para reflexionar en torno a la crisis socioambiental a la que nos ha llevado el modelo neoliberal y sus formas de injusticia distributiva y de destrucción ecológica. Esto último implica seguir aquella frase que nos dice: “que el árbol no tape el bosque”. Aunque, como hemos expuesto en este trabajo, no solo debemos mirar al bosque, sino acercarnos a los árboles. Pese a tener en muchos aspectos miradas contrapuestas, todas las entrevistas coinciden en un punto: vecinas y vecinos tenían claro que la pandemia, en contextos de tanta desigualdad, estaba fuertemente marcada por no haber surgido de los barrios populares, y sin embargo ser los más expuestos a padecerla en las peores condiciones. Creímos que era necesario estar allí, para aportar

lo que pudiéramos donde más se necesitaba, produciendo en la emergencia. Creemos que es necesario, hacia adelante, tejer nuevos lazos colectivos para enfrentar las crisis, a través de una forma de producción de conocimiento desde y con las periferias en defensa de lo común.

Consideramos que esto será importante para movernos en las vicisitudes del presente: las posibilidades de acceder a una infinitud y multiplicidad de datos (como lo expone el *data science*) o la posibilidad de encontrarnos virtualmente desde muchos lugares, pero en un contexto donde las desigualdades crecen en el territorio y ahora además también en el espacio digital, el que produce y producirá nuevas desigualdades en las posibilidades de comunicación, acceso a la información, a la educación, etc. Esto en un contexto donde las *fake news*, el amarillismo o extremismo mediático producen subjetividades muy diferentes, o exacerban miedos, desconfianza, violencias.

Por otra parte, desde la academia será importante preguntarnos ¿qué tipo de lenguaje y herramientas de investigación y de divulgación son necesarias ante estas urgencias? Un *paper*, un informe, un video, una nota de prensa, una historia de Instagram tendrá diferentes efectos. Como pudimos conocer a partir de esta investigación, en un contexto de gran invisibilización y desamparo histórico estatal, las personas de los asentamientos populares con pocos recursos en comparación con otros sectores y con numerosas dificultades ensayan estrategias colectivas ante la crisis todos los días, las cuales son de gran valor y deben ser reconocidas, tanto como sostenidas económicamente. Un informe como el que producimos no está a la altura de esas necesidades, pero al menos permitió que la situación de los barrios populares ocupe una página completa de diario del domingo, que convoque a otro colectivo a usar la información para contactar a referentes y realizar un libro de venta solidaria que aportara al sostenimiento de espacios de contención y asistencia alimentaria<sup>19</sup>, que pueda generarse un relevamiento de espacios que necesitaban donaciones<sup>20</sup>, entre otros efectos que nos han trascendido. Todas estas acciones fueron limitadas, y nada de esto resolvió la situación, pero contribuyó a que encontráramos una manera de producir conocimiento al servicio de transformaciones territoriales concretas.

---

19. "Buscamos revalorizar las voces que están viviendo este aislamiento desde un lugar más íntimo". (19/07/2020) El Diario de la Región. <https://www.eldiariodelaregion.com.ar/articulo/buscamos-revalorizar-las-vozes-que-estan-viviendo-este-aislamiento-desde-un-lugar-mas-intimo/?fbclid=IwAR2xYgpcnq2ovNLvtulFtbc-8aepJxHX1yLIYpUglPqcMIHSCqFT1-MviGU>

20. <https://www.facebook.com/turbacolectivodehabitat/posts/2496299330471887>

## Referencias bibliográficas

- Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19** (marzo de 2020). Relevamiento del Impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN. [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)
- Farha, Leilani** (8 de abril de 2020). Covid-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_rent\\_and\\_mortgage\\_payers.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers.pdf)
- Habitar Argentina** (25 de marzo de 2020). Propuestas urgentes de medidas para combatir el COVID desde una mirada integral del hábitat. <http://www.habitarargentina.org.ar/2020/03/propuestas-urgentes-de-medidas-para-combatir-el-covid-desde-una-mirada-integral-del-habitat/>
- Instituto del Conurbano** (2020). El Conurbano en la Cuarentena. Breve Informe a partir del relevamiento del Instituto del Conurbano (UNGS). <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/El-conurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf>
- La Poderosa** (31 de marzo de 2020). Informe especial: Las villas, el otro grupo de riesgo. <http://lapoderosa.org.ar/2020/03/32219/>
- Proyecto Habitar** (31 de marzo de 2020). Más allá del aislamiento social. Recuperado de: <http://www.proyectohabitar.org/notas/coronavirus/>
- Revista Crisis** (01 de abril de 2020). Informe sobre la cuarentena en los barrios populares. <https://revistacrisis.com.ar/notas/informe-sobre-la-cuarentena-en-los-barrios-populares?fbclid=IwAR2pM34a0mw5VDbboNKQ0YV2noaymrCHtnabvLv-J3yNhPVy2u6fcHaeO2g>
- OXFAM International** (31 de marzo de 2020). El coronavirus no discrimina, las desigualdades sí. <https://medium.com/@Oxfam/el-coronavirus-no-discrimina-las-desigualdades-s%C3%AD-8e54241388e0>
- Observatorio Social**. Encuestas de opinión pública sobre Covid-19 (abril de 2020). Universidad Nacional de la Matanza. <https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/index.php?seccion=4>
- TURBA-Colectivo de Hábitat**. Informe: ¿Cómo se vive la pandemia de coronavirus en el Gran Resistencia y Gran Corrientes? [Manuscrito no publicado] <https://drive.google.com/file/d/1notgBBRP0bYE1qMRKFFX3-1aWX7appH-/view?usp=sharing> 

# La criticidad del hábitat popular en barrios periféricos del Gran La Plata ante la COVID-19: el caso de Las Palmeras

Sandra URSINO

Mariana VILA

Agostina GIANNONI

María ESPINEL

Bianca GIAGANTE

Dolores ILARREGUI

## Cargos o filiaciones

Becaria posdoctoral Conicet, docente e investigadora CIEC/FAU/UNLP.

Doctoranda e investigadora IdIHCS/FaHCE/UNLP.

Becaria CIEC/FAU/UNLP.

Becaria CIEC/FAU/UNLP.

Becaria CIEC/FAU/UNLP.

Becaria CIEC/FAU/UNLP.

## Lugar de trabajo

Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos; Facultad de Arquitectura y Urbanismo; Universidad Nacional de La Plata.

## Eje temático 1

Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## Resumen

Este trabajo es resultado del proyecto de investigación *"Atención primaria del hábitat en barrios populares del Gran La Plata, ante la emergencia sanitaria de la COVID-19"* formulado por la creciente expansión del coronavirus en el mundo.

Las medidas sanitarias de carácter preventivo (ASPO) implementadas por el Ejecutivo Nacional tuvieron un fuerte impacto en la cotidianidad de los sectores populares, los cuales se encontraron con menores posibilidades de acatar las disposiciones de salud sancionadas por el gobierno. Las principales dificultades que enfrentan los barrios populares de la región para el cumplimiento de las medidas de salud son las *condiciones precarias del hábitat y razones laborales*. Entre las primeras se destacan el hacinamiento, la carencia de servicios básicos y, en particular, la falta de agua potable. Mientras que, entre las segundas, resaltan las dificultades derivadas en el trabajo cuentapropista y el temor a la pérdida del empleo.

En esta presentación se desarrollarán los avances de investigación referidos al barrio Las Palmeras, ubicado en la delegación de Los Hornos de La Plata, cuya complejidad ejemplifica las dificultades antes mencionadas para hacer frente a la *COVID-19* por sectores sociales postergados de la sociedad que viven diariamente la precariedad habitacional y la vulnerabilidad socioeconómica.

**Palabras clave:** Criticidad; hábitat popular; Gran La Plata; *COVID-19*.

## 1. Introducción

El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación titulado la **"Atención primaria del hábitat en barrios populares del Gran La Plata, ante la emergencia sanitaria de la COVID-19"**, que desarrolla el equipo de investigación del CIEC/FAU/UNLP en el marco del programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología **COVID-19** dirigido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina.

A partir del mes de marzo del año 2020 en la Argentina comienza el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) ante los primeros casos de **COVID-19** (coronavirus desconocido que se propaga a nivel mundial aceleradamente desde diciembre de 2019). Estas medidas sanitarias de carácter preventivo implementadas por el Ejecutivo Nacional tuvieron un fuerte impacto en la cotidianidad de los sectores populares, los cuales se encontraron con menores posibilidades de acatar a las disposiciones de salud sancionadas por el gobierno. Según el "Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN" llevado a cabo por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus **COVID-19** del CONICET en marzo de 2020, las principales dificultades que enfrentan los barrios populares de la región para el cumplimiento de las medidas de salud frente a la pandemia se pueden agrupar en dos tipos: **condiciones del hábitat y razones laborales**. Entre las primeras se destacan el hacinamiento, la carencia de servicios básicos y, en particular, la falta de agua potable. Mientras que, entre las segundas, se resaltan fuertemente las dificultades derivadas en el trabajo cuentapropista y el temor a la pérdida del empleo.

Los barrios periféricos presentan condiciones habitacionales de extrema vulnerabilidad, con predominio de viviendas precarias, de chapa o madera, en algunos pocos casos pisos de cemento y sin baños en el interior de la vivienda. En las áreas con mayoría de viviendas de material, las situaciones de hacinamiento son mayores. Todos registran numerosos problemas de infraestructura y acceso a servicios: sin cloacas, calles intransitables en los días de lluvia, conexiones eléctricas deficientes y defectuoso acceso a agua potable corriente o con abastecimiento por pozo. Asimismo, la recolección municipal de residuos no se lleva a cabo (Kessler et al., 2020, p. 28).

Estas características resultan centrales y constituyen las principales razones por las cuales las medidas sanitarias para hacer frente a la **COVID-19** en el país se dirigen, en esos sectores poblacionales más vulnerables, a "quedarse en el barrio", en reemplazo del lema extendido referido a "quedarse en casa", ya que en esta situación resulta extremadamente difícil de sostener y se vuelve más riesgoso. El aspecto paradójico de esta reorientación de la medida oficial, que sustituye la casa por el barrio, pone de

manifiesto características preexistentes referidas al hábitat popular y a las realidades socio-económicas de las periferias urbanas en el país. Fundamentalmente, se señala que la llegada de la pandemia a la Argentina significó no solo un momento de dislocación del orden social y la vida cotidiana en la población, sino que, además, puso al descubierto un conjunto de desigualdades históricas, en especial las referidas al desempleo y carencias materiales y, al fuerte déficit de viviendas y las condiciones deplorables de sus hogares, ya sea por su baja calidad constructiva, la falta de servicios o el hacinamiento, entre otras problemáticas centrales que padecen los sectores más postergados de la sociedad (Marcos et al., 2018).

En este contexto, resulta indispensable el diagrama y diseño de medidas dirigidas a abordar las problemáticas más urgentes del hábitat. Principalmente porque garantizar el hábitat digno implica asignar y fortalecer derechos básicos, tales como la vivienda, la alimentación, la educación, la salud y el trabajo. En ese sentido, el estudio sobre la criticidad del hábitat popular se instala como una herramienta central, en tanto aporta comprensión y visibilidad sobre aquellas problemáticas socio-habitacionales vinculadas con las condiciones físicas de la vivienda, la situación socio-económica y cultural de los hogares, el acceso a servicios básicos, la condición de los espacios comunes, movilidad e infraestructuras de salud, educativas y socio-comunitarias.

En dirección con la problemática en estudio, se busca dar cuenta de los rasgos más salientes de las realidades críticas del hábitat popular bajo el contexto de pandemia, y se propone un desarrollo de investigación circunscripto a un registro selectivo de cinco barrios populares del Gran La Plata, provincia de Buenos Aires (Argentina), tomando en cuenta un grupo de características centrales y preestablecidas, a saber: 1) la cantidad de casos, 2) el nivel de organización política, 3) la criticidad habitacional, 4) los niveles de conflictividad habitacional y 5) la accesibilidad al trabajo de campo en los barrios.

Resultado de un campo de observación e investigación amplio, en el presente trabajo se desarrolla el caso del barrio Las Palmeras, ubicado en la delegación de Los Hornos del Gran La Plata, dado que constituye un caso ejemplar o paradigmático (Marradi et al., 2007, p. 244) que grafica los aspectos dinámicos de la precariedad vivida cotidianamente por los sectores de bajos recursos en la ciudad. El barrio Las Palmeras surge como desborde de diversas tomas de tierra que se han venido realizando desde el año 2008 en la zona, cuya complejidad muestra la precariedad habitacional y la necesidad de vivienda como rasgos preexistentes en el momento de desarrollarse la expansión de la pandemia y las medidas sanitarias iniciadas en marzo de 2020 en el país.

Mediante el desarrollo del caso estudiado se exhiben los rasgos más significativos que ejemplifican la realidad social-económica y sanitaria vivenciada en los barrios de la periferia urbana, así como también se ilustran los modos concretos en que la situación de precariedad habitacional y la falta de trabajo actuaron como barrera para el cumplimiento efectivo de medida de aislamiento social dispuesta para el curso de la pandemia y cómo entre estos sectores se fueron profundizando las dinámicas de desempleo, principalmente en las tareas de albañilería, plomería, pintura, mantenimiento, entre otros rubros que componen las fuentes de ingreso centrales de los sectores populares en los barrios en estudio.

Finalmente, a modo de conclusión, se resaltan los aspectos más relevantes de la exposición y se proponen algunos lineamientos tendientes a articular saberes populares, saberes técnicos y políticas públicas orientadas al hábitat popular.

### 1.1. Metodología

La metodología desarrollada utilizada en este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio que se denomina "*Atención primaria del hábitat en barrios populares del Gran La Plata, ante la emergencia sanitaria de la COVID-19*", integrado al Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología *COVID-19*, dirigido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina. La propuesta de investigación de dicho proyecto en curso tiene por objetivo principal construir un diagnóstico integral de las condiciones habitacionales críticas en los barrios populares del Gran La Plata que dificultan el cumplimiento del aislamiento social y propician el contagio de la enfermedad, formulando aportes que permitan elaborar un programa de atención primaria del hábitat que funcione como nexo entre los pobladores y los organismos ejecutores de las políticas públicas. Para ello, se delimitaron objetivos específicos destinados tanto a la confección de herramientas metodológicas vitales para el relevamiento y diagnóstico de las condiciones habitacionales críticas en los barrios populares como al fortalecimiento de las capacidades y redes locales de organización socio-comunitarias existentes y a la detección hogares en situaciones de extrema criticidad, con el propósito de reorientar las políticas públicas para la mejora de las condiciones de vida y hábitat en los barrios de la periferia urbana.

En el marco de esa problemática en estudio, se estableció un **diseño de investigación flexible** que articula estrategias y herramientas de recolección de datos derivadas de las metodologías cualitativas y cuantitativas previstas en ciencias sociales, que enriqueció el análisis del trabajo de investigación, dado que de acuerdo con lo que muchos autores vienen señalando, existen importantes beneficios de la articulación

y complementación de los dos métodos. Principalmente se sostiene la importante funcionalidad pragmática derivada del uso conjunto de los métodos cualitativos y cuantitativos articuladamente para el desarrollo de la investigación que estamos planteando (Cohen & Piovani, 2008, p. 146).

El proyecto comprende una investigación dirigida al **estudio de caso colectivo** (Stake, 1994), en el cual un conjunto de casos es analizado en forma singularizada y recuperando su especificidad para luego poder trazar elementos comparativos y diferenciales respecto de la totalidad. En el proyecto de investigación se han tomado un total de cinco barrios del Gran La Plata correspondientes a las ciudades de La Plata, Berisso y Ensenada. La selección de casos se estableció sobre la base de sus **características paradigmáticas o ejemplares** (Piovani, 2007), de la situación de criticidad del hábitat popular presente en los barrios más vulnerables del Gran La Plata y tomando en consideración los siguientes criterios: 1) la cantidad de casos de **COVID-19**, 2) el nivel de organización política, 3) la criticidad habitacional, 4) los niveles de conflictividad habitacional y 5) la accesibilidad al trabajo de campo en los barrios.

No obstante, en este trabajo se pondrán de relieve los registros recuperados de uno de los barrios que se encuentran en investigación: el caso del barrio Las Palmeras, ubicado en la delegación de Los Hornos de la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires (Argentina). El desarrollo y análisis de este caso que se presenta es resultado de un **uso múltiple de herramientas de recuperación de datos**, enriquecido por los aportes obtenidos de los datos censales, estadísticas y fuentes oficiales (base de datos del Renabap, Registro Provincial de Villas y Asentamientos, TECHO y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010), en conjunto con la recuperación de testimonios a partir de entrevistas y el uso de la técnica **Focus Group**, realizada sobre una muestra intencional de múltiples actores centrales en el tejido barrial en estudio bajo el contexto de la pandemia en el país.

La elección de la modalidad de entrevista, **focus group online denominadas "Mesas de diálogo interactoral"** se consideró favorable al propósito de conocer una pluralidad de perspectivas y de registros heterogéneos existentes en torno al impacto de la **COVID-19** en el hábitat popular Gran La Plata. Principalmente porque el tipo de entrevista se caracteriza por la presencia simultánea de un conjunto de personas que resultan centrales para el desarrollo de la temática en estudio y que se ponen en relación intencionalmente para abordar ciertos ejes de conversación considerados vitales para la investigación. De modo que tanto las personas como los puntos de debates son diseñados para lograr toda la riqueza de la trama dialógica (Marradi et al., 2007, pp. 227-228).

La **selección de entrevistados/as** en la técnica **focus group** estuvo orientada por su carácter homogéneo respecto del barrio de residencia/incidencia (ya sean residentes del barrio o bien personas con tareas cotidianas dentro de él) y heterogéneas respecto de su posición (referentes de un comedor, de una salita, de clubes vecinales, de la escuela, vecinos/as, etc.). Estos perfiles de entrevistado/as múltiples constituyeron una base sólida para el intercambio de reflexiones sobre la problemática en estudio, e hicieron posible no solo el registro de opiniones y actitudes individuales, sino la dinámica de influencia de ideas y debates colectivos.

Para la realización **focus group online**, se establecieron algunas preguntas que nos permitieron llevar adelante la técnica de **entrevistas con guion**, esto es, la realización de una modalidad flexible de entrevistas en la que se cuenta con una guía de preguntas-eje que ofician como disparadores temáticos abiertos que cumplen la función de soporte, contrariamente a la encuesta cerrada (Valles, 1997, p. 219). El diseño de la **guía de preguntas** para la realización de las entrevistas **focus group** estuvo signado por el interés de comprender elementos centrales sobre los siguientes eje temáticos: hábitat y vivienda (calidad de viviendas, infraestructura, servicios y tejido barrial); condiciones socioambientales del barrio; referencias y perfiles socio-educativos; aspectos socio-económicos del barrio; nivel de atención de salud y referencias socio-sanitarias y aspectos político-institucionales, referidos a la trama de actores sociales centrales en el barrio frente la emergencia de la **COVID-19**.

Planteadas estas decisiones y estrategias metodológicas, a continuación se ofrece el desarrollo del caso en estudio trazando, primero, algunos aportes teóricos referidos al hábitat popular en Argentina de los últimos años, y luego, un análisis pormenorizado de la problemática de criticidad del hábitat bajo la emergencia sanitaria experimentado en el barrio Las Palmeras ubicado en la delegación de Los Hornos, La Plata, para finalmente dar a conocer los resultados y reflexiones más importantes recuperados en el presente trabajo de investigación.

## 2. Desarrollo

### 2.1. Reflexiones del hábitat popular en la Argentina contemporánea

En términos históricos, los asentamientos urbanos son un fenómeno que se profundiza en Argentina a mediados del siglo XX, al igual que en muchas de las ciudades latinoamericanas. Los sucesivos gobiernos militares en el país y sus políticas de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires expulsaron a muchos de estos sectores hacia las ciudades del Gran Buenos Aires, lo que hizo que se multiplicaran imprevistamente nuevas formas de ocupación organizada de tierras

como estrategia de acceso al suelo. Cabe mencionar que, durante las últimas décadas, se intensificó de manera exponencial la aparición de urbanizaciones informales en las periferias de las principales ciudades del país (Clichevsky, 2000). Estas conforman modalidades de autoproducción y co-gestión del hábitat promovidas por los sectores sociales de menores ingresos, en su mayoría con muy malas condiciones socio-habitacionales, que pugnan por un lugar en el proceso de urbanización, desarrollando estrategias de supervivencia frente a la brecha entre los alcances de la producción capitalista de la ciudad y la demanda social de vivienda y hábitat. Frente a los procesos de empobrecimiento y desafilación, marginados con respecto a la normativa urbana, los asentamientos constituyen una nueva modalidad de producción del hábitat como forma de defensa ante una identidad amenazada (Merklen, 1991).

Entre estas autourbanizaciones informales se pueden reconocer los asentamientos informales, las villas, los loteos irregulares y clandestinos y la intrusión de edificios y espacios bajo autopistas, entre otras. Este tipo de construcciones se asientan sobre tierras "olvidadas" poco interesantes para el mercado, o zonas degradadas o no aptas de las periferias, tanto aquellas abandonadas en el tiempo por sus propietarios (algunos de ellos en el marco de procesos de especulación sobre el aumento del valor del suelo), como las que no reúnen las condiciones ambientales y de seguridad necesarias para entrar en la oferta del mercado (en bordes de arroyos, aldeañas a canteras y basurales, predios inundables, vías del ferrocarril, etc.). El acceso a esas tierras puede darse mediante el mercado informal del suelo (no exclusivo de los sectores populares) o mediante la ocupación de tierras, incluyendo situaciones de tenencia, localización y construcción extralegales más estrategias de asociación y cogestión del hábitat ante la necesidad (Clichevsky, 2000; Catenazzi, 2011).

Entre los años 2000 y 2002, se incrementaron los niveles de pobreza (del 33,4 % al 52 %) y de indigencia (del 9 % al 24 %). Desde 2003 se implementaron distintos programas, como el Mejor Vivir (para mejoramiento y/o completamiento del parque edilicio existente), Villas y Asentamientos PROMEBA (que apunta al mejoramiento integral de barrios para población con necesidades básicas insatisfechas) y PROSOFA (que provee equipamiento social y/o infraestructura de servicios para pequeñas localidades de frontera), para contribuir a reducir estos indicadores (pobreza al 33,8 % e indigencia al 12,2 %) para el segundo semestre de 2005.

Esas políticas presentan grandes limitaciones ligadas a la escasa participación de los beneficiarios en los proyectos barriales y la elección de áreas degradadas (dado el alto valor de suelo urbanizado), optando por sectores carentes de equipamiento social y accesibilidad a los centros urbanos. A su vez, el hecho de construir unidades habitacionales individuales y aisladas que demandan cantidad de suelo promueve la

expansión de la mancha urbana y, por consiguiente, demandan la expansión de redes y —en el caso particular de La Plata— consumen suelo productivo y absorbente.

En la actualidad, se encuentran vigentes otras estrategias, como el “Plan inquilinos”, “Casa propia”, “Plan Nacional para Trabajadores Sindicalizados” y el “PROCREAR”, pero que no proponen respuestas al problema del hábitat, el cual prevalece y se complejiza. Esto se verifica en estadísticas donde se observa un aumento exponencial del crecimiento y la aparición de nuevas villas y asentamientos, así como también un gran número de tomas de tierra.

A partir del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y la consiguiente profundización del modelo neoliberal, se produce un fuerte recrudescimiento de la brecha social en la que los modelos urbanos resultantes de la concentración del capital generan grandes dificultades que se revelan en las tendencias actuales de construcción de nuestras ciudades. En esta dirección, se destaca la dificultad de acceder a la tierra y la vivienda, la privatización del espacio público, la conformación de centros comerciales excluyentes y barrios cerrados contiguos a asentamientos informales, junto al crecimiento de áreas degradadas y periferias sumidas en la marginalidad.

Una síntesis del recorrido por la trama histórica y la problemática del hábitat en el país nos muestra que las dificultades en el acceso y calidad de vivienda sigue siendo un asunto pendiente que las políticas focalizadas desarrolladas por el Estado hasta el presente no han logrado suplir. Deja entonces entrever que, si bien las distintas políticas habitacionales han puesto en agenda los derechos sociales y resultan instrumentos de activación económico-laboral y de compensación social, el haber privilegiado la atención de las necesidades habitacionales desconociendo las formas de producción social del hábitat y el accionar de organizaciones y movimientos sociales revela un problema estructural de desigualdad en el acceso al suelo que dista de ser resuelto. A su vez, pone al descubierto que el Estado es responsable de su ausencia ante la regulación del suelo al dar espacio al mercado inmobiliario, que lo mercantiliza en su propio provecho.

En definitiva, es necesario comprender la complejidad de factores relacionados que configuran estas condiciones de hábitat de los sectores populares, que no se trata de un mero problema habitacional, sino de situaciones de precariedad y marginalidad multidimensional, en el que el problema de la vivienda es solo un factor más entre otros tantos que conforman el hábitat popular (Curtit & Sgroi, 2018). Por tales cuestiones, se vuelve capital reorientar las políticas públicas urbanas tomando en cuenta los aspectos centrales que hacen a la criticidad del hábitat, y hacer foco sobre las dimensiones que lo abarcan, tales como las problemáticas socio-habitacionales vinculadas con las

condiciones físicas de la vivienda, las condiciones socio-económicas y culturales de los hogares, el acceso a servicios básicos, las condiciones de los espacios comunes, la movilidad e infraestructuras de salud, educativas y socio-comunitarias.

## **2.2. Aspectos generales de la configuración socio-territorial de la periferia platense**

Actualmente, el Gran La Plata se encuentra integrado por La Plata, Ensenada y Berisso, y es la sexta aglomeración urbana en Argentina, después de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán. La fundación de la ciudad de La Plata, en 1882, fue pensada para ser la capital administrativa de la provincia de Buenos Aires, con un plan inicial de "cuadrado perfecto" que manifestó, desde sus comienzos, la configuración de una periferia desigual. La fragmentación y segmentación del territorio de La Plata data desde su fundación, constituyéndose una ciudad con una fuerte polarización social entre su expansión noroeste y la sureste/suroeste. Las transformaciones del mercado de trabajo y la estructura social se reflejan en la estructura urbana de la ciudad y sus periferias (Durante, 2019).

Estas dinámicas, tal como en el resto del país, se profundizan desde 1980, y consolidan un modelo urbano fragmentado y excluyente, fuertemente vinculado con el modelo productivo del momento y el empobrecimiento de las clases trabajadoras, que lleva paulatinamente a la expulsión de estos sectores de la ciudad formal que, paradójicamente, son quienes la construyen. Localidades como Tolosa, Los Hornos y la zona portuaria-industrial se transformaron en los principales núcleos habitacionales donde residían la mayoría de los trabajadores expulsados.

El partido de La Plata no se vio ajeno a las políticas públicas implementadas desde los años 90, cuando "la crisis del régimen de convertibilidad acentuó los niveles de desocupación y precarización laboral que se instauraron en los 90 y provocaron un fuerte incremento de la pobreza" (Adriani et al., 2011, p. 359). Un proceso que continúa y se profundiza con la crisis de 2001, que se reflejó en el incremento de las villas y asentamientos en la periferia sureste y suroeste. Los elevados costos de los lotes céntricos, en relación con los ingresos medios por familia, y los "loteos económicos" en la periferia fueron consolidando un territorio fragmentado socialmente al que solo algunos tienen acceso.

Según el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de Buenos Aires finalizado en el año 2015, el Gran La Plata cuenta con 208 barrios habitados por unas 30.437 familias. La Plata reúne 167 barrios con 21.616 familias; Berisso, 22 barrios con 6146 familias y Ensenada, 19 barrios con 2675 familias. De acuerdo con este informe, la mayoría son asentamientos precarios: el 63 %, seguidos por villas, el 21 %, y por otras

formas de hábitat popular, el 16 %. La información referida al total de barrios inscriptos en el registro da cuenta de unos 164, los que ocupan aproximadamente unas 1500 ha.

Por su parte, según los datos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), los barrios populares en el aglomerado ascienden a 129 en La Plata, 17 en Ensenada y 18 en Berisso. Datos obtenidos en el relevamiento del año 2016 del Gran La Plata muestran que los barrios populares albergaban a unas 60.000 personas, con una densidad de 3,24 personas por vivienda. El 23 % de la población tenía hasta 9 años; el 21 %, entre 10 y 19 años; el 51 %, entre 20 y 59 años y cerca del 5 %, más de 60 años. Teniendo en cuenta la situación laboral de las personas de 16 años y más, el 22 % no tenía trabajo y el 21 % trabajaba "en negro". La mayoría de los trabajadores, un 40 %, lo hacía en la construcción, y en el momento del relevamiento un 35 % buscaba trabajo. Por su parte, un 58 % de la población (menores de 18 años) percibía la AUH.

En el presente, continúa el crecimiento y densificación de las villas y asentamientos. Innumerables problemáticas interfieren en el acceso al hábitat digno, como las condiciones ambientales donde estos barrios informales se localizan, caracterizadas por ser zonas de baja calidad ambiental, cerca de arroyos y ríos contaminados, áreas inundables, de suelos degradados, en viejas cavas que pasan a ser recintos de depósitos enormes de basura, en terrenos abandonados antes de uso ferroviario y/o sobre terrenos productivos o en tierras siempre alejadas de las áreas de centralidad (Catenazzi, 2011). La escasa accesibilidad, que impide el ingreso de recolección de basura, ambulancias, transporte público, etc., es una constante en la mayoría de estos barrios. El 46 % de los asentamientos informales carecen de calles pavimentadas. A su vez, la carencia de servicios públicos es muy elevada. El 59 % de los asentamientos informales del partido de La Plata no cuenta con ningún servicio básico (agua corriente, red de gas y red cloacal), sumado a la falta de luminaria pública, veredas, etc. La densidad en los barrios en constante aumento junto con el incremento de las políticas de ajuste en los últimos cuatro años hacen que los/as habitantes se vean impedidos/as de realizar mejoras en sus viviendas.

En cuanto a la localización de los asentamientos informales en el Gran La Plata, es posible identificar la concentración mayoritaria dentro de localidades de Melchor Romero, Villa Elvira, Los Hornos, San Carlos y Altos de San Lorenzo. Los ejes sudeste y sudoeste se identifican como los más relegados, en términos ambientales, económicos, de crecimiento urbano, accesibilidad y servicios, en comparación con el centro del casco urbano y el eje norte, vinculado más estrechamente con el área metropolitana de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires, a través de la autopista Buenos Aires-La Plata. Dentro de estos ejes, los asentamientos informales se localizan relativamente cercanos al casco urbano fundacional de la ciudad de La Plata, en búsqueda de

accesibilidad al transporte y a los servicios que ofrecen las vías principales que conectan con el casco urbano, y forman el segundo desborde de la mancha urbana (Cortizo et al., 2015; Rodríguez Tarducci et al., 2020). Frente a las problemáticas ya mencionadas, numerosas organizaciones sociales se han volcado a intentar motorizar la organización vecinal en estos barrios, con el fin de generar espacios públicos comunes donde compartir actividades colectivas, y se encontraron con numerosos obstáculos, fundamentalmente por la poca participación, dada por el poco tiempo libre de los vecinos que deben concentrarse en su subsistencia ocupando todo su tiempo y energía en la búsqueda de conseguir un ingreso extra.

Estas dinámicas actuales muestran la complejidad de los procesos de PSH que se desarrollan en la periferia platense, donde la ausencia de la intervención estatal ha generado que la fragmentación y las desigualdades sociales sigan en aumento, sin garantizar los derechos básicos necesarios para el desarrollo de una vida digna.

## **2. 3. Análisis de caso: el barrio Las Palmeras de la ciudad de La Plata**

### **2.3.1. Caracterización socio-territorial del barrio**

El barrio Las Palmeras toma su nombre en referencia a dos grandes ejemplares existentes en el lugar. Se conforma a partir de un asentamiento de 400 familias que, con el impulso de encontrar un lugar propio donde vivir, llegaron a la zona sur de Los Hornos hace unos doce años y comenzaron a asentarse sobre manzanas ya delimitadas, rellenándolas y consolidando sus viviendas (Telechea & Zárate, 2018).

Actualmente, el barrio está integrado por las manzanas comprendidas entre las calles 70 a 73 y las calles 143 a 148, y abarca aproximadamente 25 hectáreas sobre una planicie de inundación. Su ubicación, en cercanía al casco urbano en una zona semiurbanizada (en particular en sus lados NO, NE y SO), presenta relativamente buena accesibilidad por medio de las avenidas 143 y 72 y en cercanía a la avenida 66, donde pasa el transporte público. El uso del suelo es en su mayoría residencial, con viviendas de baja y mediana calidad y algunos comercios sobre avenida 72 hasta la 143 (Giannoni, 2020).

En cuanto a la composición de la población, según el reporte del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP) realizado entre 2016 y 2020, 670 familias habitan el barrio (alrededor de 160 hab./ha), aunque se estima que ascienden a más de 900 familias. El rango poblacional mayoritario es entre los 5 y 10 años y entre los 30-34 años, reduciéndose progresivamente en relación con el aumento de edad.

La mitad de la población (el 50,32 %) trabaja en la construcción de manera informal, siendo en su mayoría hombres, un alto número de mujeres (el 64,32 %) perciben la

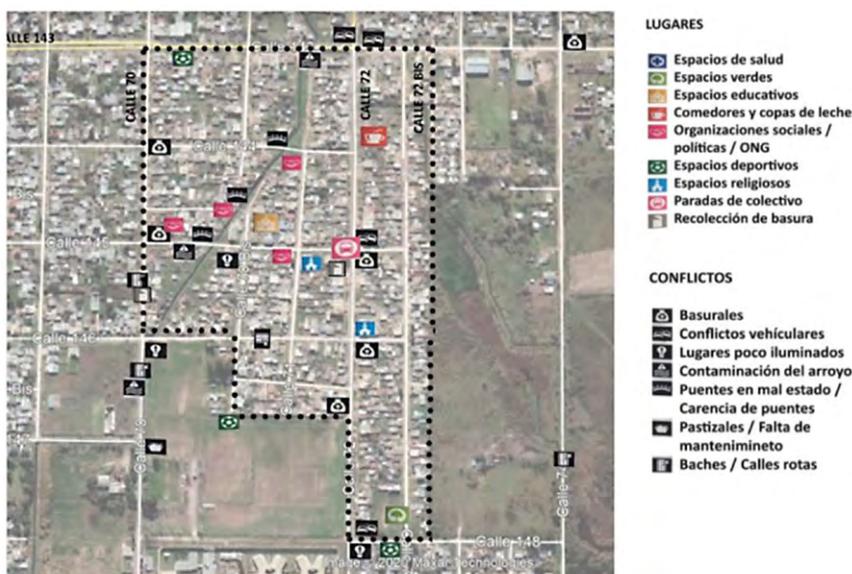
Asignación Universal por Hijo (AUH) y hay más de 200 indocumentados de los cuales el 60 % son extranjeros provenientes de Paraguay (Pauli & Larsen, 2015; Reporte RENABAP 2016-2020). La situación laboral de los habitantes, según las categorías del RENABAP 2016-20 y excluyendo trabajo infantil, nos muestran los siguientes porcentajes: "Trabajo independiente, familiar, cooperativas y programas sociales 31,07 %, "Tareas en el hogar sin sueldo" 18,34 %, "Empleados en negro" 16,17 %, "No trabaja" 14,00 %, "empleados en blanco" 13,81 % y un leve porcentaje de jubilados o pensionados 2,37 %.

Según el RENABAP, un 96,03 % de las familias encuestadas dijeron tener tenencia propia de su vivienda (aunque no sea formal), es decir que puede haber sido adquirida por medio de un boleto de compra-venta o toma de la tierra, entre otras; solo un 3 % es prestada y un 1,13 % alquilada, dato que se reitera en el porcentaje de familias encuestadas reflejado en el Gran La Plata.

Desde sus orígenes, Las Palmeras presentaba en su mayoría una conformación regular, con manzanas alargadas, parcelas (10x20, 10x30 y 10x40) y calles (15 metros de ancho aproximadamente) de dimensiones según las medidas prefiguradas por ley, aunque en algunas habitaran más de un grupo familiar (Informe técnico urbanístico ambiental Barrio Las Palmeras, 2015). Como en la mayoría de los barrios de la periferia, se identificaron múltiples problemáticas referidas a la infraestructura presente en el barrio y en el área. La carencia de servicios es muy alta y el acceso a estos se da, en su mayoría, de manera informal, lo que resulta un riesgo para los habitantes. La mitad del acceso a la energía eléctrica domiciliar y al agua corriente (93 %) se da de manera irregular autogenerada, siendo la primera con conexiones precarias de baja tensión provenientes desde la Cárcel de Mujeres (sobre calle 148). Los desagües cloacales en el 93 % de los casos son a pozos absorbentes, y si bien el área está cubierta hasta 70 y 143, no llegan a abastecer al barrio; lo mismo ocurre con el gas natural, que si bien la zona está servida (sobre calle 72), no se ha extendido al barrio, por lo que el suministro se realiza través de garrafas. El alumbrado público es muy escaso (12 %), y existe solo la calle 72 con este servicio. Las calles son de tierra (85 %) a excepción de 70 y 72 (esta última fue pavimentada en 2015) y se encuentran en mal estado, sin contar con desagües pluviales y zanjas necesarias, y en un 64 % sin veredas. Por otra parte, la recolección de residuos es casi nula (97 % sin servicio formal de recolección). En relación con las viviendas, de madera y chapa y/o mampostería, presentan en su mayoría condiciones precarias (RENABAP, 2016, 2020).

Por otra parte, si bien se identifican equipamientos comunitarios en cercanía y dentro del barrio, entre ellos la escuela primaria y jardín de infantes público (142 y 70), un espacio de primera infancia (a menos de un kilómetro), una escuela secundaria pública dentro del barrio, unidades sanitarias de atención primaria (143 y 66 y 80 y

143), el hospital público (a 1-5 kilómetros de distancia), los comedores "Asociación Civil Comedor Barrio Las Palmeras" 12, y "Mensajeros del Trabajo", el centro de deportes polideportivo de Los Hornos (66, entre 141 y 142) y un centro cultural en cercanía, "no hay cesiones para espacios verdes y libres públicos ni reservas de equipamiento comunitario" (Informe técnico urbanístico ambiental: Barrio Las Palmeras, 2015; RENABAP, 2016, 2020). Se había previsto un espacio para uso de la comunidad en el sector SO (148 y 70), pero actualmente está ocupado por el club deportivo "Club Alumni", el cual igualmente mantiene buena relación con la comunidad y gran cantidad de les niñes asisten a sus actividades (figura 1).



**Figura 1. Mapa de espacios comunes y puntos de conflicto del barrio Las Palmeras.** Fuente: elaboración propia sobre la base del mapa interactivo de la ONG "La Cooke" (2019). Google Earth

Con respecto a las problemáticas vinculadas con su emplazamiento, "gran parte del área se encuentra afectada por la planicie de inundación del arroyo Regimiento" y tiene pendiente hacia él (Informe de Direcciones de Planeamiento y de Hidráulica de la Municipalidad). El barrio, lindero al curso de agua del arroyo, es atravesado por uno de sus afluentes, lo que produce anegamientos, especialmente en las zonas más cercanas. Cada vez que llueve se desborda presentando un gran riesgo para la salud, inundando las viviendas y obligando a les vecines a autoevacuarse (Revista Libres del Sur, 2020). El arroyo se encuentra contaminado, y la ausencia de obras hidráulicas y

de tareas de saneamiento en la zona no permiten mejoras. Hace tiempo asistía a una cuadrilla de Villa Elvira, pero hace rato no lo hace. Si bien les pobladores rellenan sus terrenos, esto no resulta suficiente.

A pesar de una situación ambiental negativa, la incipiente conformación de hábitat urbano en proceso de consolidación, su ubicación, la dificultad de retrotraer la situación a su estado originario, la inexistencia de tierras fiscales en la zona, la determinación de sus ocupantes y la imposibilidad o dificultad de éstos de volver al sitio donde proceden (Informe técnico urbanístico ambiental, 2015).

Esto, sumado a la presión por la tierra y la ubicación cercana a áreas urbanas, que de liberarse de ocupantes el predio pronto volvería a ser ocupado, y la necesidad de sus pobladores de acceder a la tierra fueron motivos más que suficientes para les vecines a la hora de exigir por mejoras en su situación habitacional a lo largo de los años.

En este contexto, en el año 2015, se aprueba la Ley de Expropiación (Ley 14722 de la Provincia de Buenos Aires), la cual declara "de utilidad pública y sujeto de expropiación las chacras que conforman el asentamiento Las Palmeras, ubicado en el barrio de Los Hornos, partido de La Plata", oportunidad para la comunidad en el camino hacia la regularización dominial de las tierras. La implementación de esta herramienta permitiría al Estado tomar posesión del predio y ordenar la ocupación, restringir ciertas zonas "hidráulicas", relocalizar de ser necesario a habitantes de esas porciones de tierra en los sitios más cercanos disponibles, la apertura de desagües, la extensión de las redes de agua, alumbrado, electricidad domiciliaria y cloacas, y ayudar hacia el avance en el mejoramiento barrial y ambiental del asentamiento y de la zona. Sin embargo, en mayo del presente año la ley dejó de tener vigencia, sin siquiera haberse ejecutado la primera parte que contempla (acciones de negociación y compra de terrenos), lo que inhabilitó la posibilidad de iniciar las obras de infraestructura necesarias. Esto lleva a que ni siquiera se pueda empezar a gestar un proyecto respecto a las mismas, porque si esto sucediera sería de público conocimiento sin haber sido compradas las tierras, abriendo paso a la valoración y especulación por parte de los propietarios (Telechea & Zarate, 2018).

Todo esto da cuenta de cómo estos procesos de organización y avance en herramientas legales para el acceso justo al hábitat se vuelven complejos y están sujetos a los vaivenes de los contextos sociopolíticos y económicos.

En lo que respecta a su entramado social, Giannoni (2020) registra la presencia de numerosas organizaciones sociales desde hace años, de las que identificamos el "Espacio Vecinal Las Casitas", "Frente Territorial Ellas Hacen", "La Cooke", "Escuelita

Eva Duarte", "Movimiento Evita" y "Construimos", "Barrios de Pie" y "Techo 15", que se han volcado a intentar motorizar la organización vecinal y generar distintas actividades colectivas en el barrio. Asimismo, estas fueron clave para hacer frente a la pandemia por **COVID-19**, dado que participaron activamente en diferentes actividades de apoyo y contención ante el impacto del ASPO en la vida cotidiana de los vecinos, tal como desarrollaremos en el punto siguiente.

### **2.3.2. Registros de las vivencias del impacto de la COVID-19 en el barrio Las Palmeras**

A continuación, se recuperan los tópicos centrales que surgieron en la mesa de diálogo interactoral del barrio Las Palmeras, realizada en diciembre de 2020, para dar cuenta de cómo se vivió la pandemia y el ASPO en un barrio popular del partido de La Plata. En la reunión que se realizó de modo virtual expusieron todos los representantes de las siguientes organizaciones: un representante de las instituciones/clubes que integró el Comité de Crisis Municipal y el Comité Popular, una referenta barrial de Las Palmeras, una referenta que coordinó el operativo sanitario en el barrio, el secretario de hábitat del Movimiento Evita UTEP, el coordinador de gestión comunitaria TECHO y una representante del espacio vecinal Las Casitas.

La información proporcionada por los participantes aporta el siguiente estado de situación y de acciones comunitarias llevadas a cabo por parte los actores de Las Palmeras:

- **Acción política-institucional.** La respuesta ante la pandemia por parte de los actores territoriales fue más rápida que la dada por los organismos sectoriales de la política pública. En este caso fueron diferenciadas las acciones del Estado Nacional, del Estado Provincial (principalmente Región Sanitaria XI), la UNLP y el Municipio. Este último tuvo un accionar casi nulo, situación que se mantiene en relación con aspectos como el mantenimiento de espacios públicos (zanjas) y la limpieza de basurales, etc., pese a los reiterados reclamos realizados.

Según el secretario de hábitat del Movimiento Evita UTEP, el Estado (haciendo referencia a Nación) "está empezando a reaccionar", surgieron algunos programas, como "El barrio cuida al Barrio", acompañado por Movimiento Evita proponía en vez de quedate en tu casa, "quédate en tu barrio", y a través del programa se puso en funcionamiento una posta sanitaria".

- **Organizaciones sociales de base territorial.** En términos generales, se puede hablar de "reacciones espasmódicas" del sector público, quedando las posibilidades de enfrentar la situación en manos de los actores locales y las capacidades de cada

territorio. El territorio de Los Hornos, que cuenta con numerosos barrios populares, entre ellos Las Palmeras, se destaca por tener cierta dotación de equipamiento comunitario, como los clubes que operaron como lugares que nuclearon acciones frente a las consecuencias de la pandemia y del ASPO, con equipamiento sanitario, como la UAP de la Salud N.º 6, y con numerosas organizaciones con activa militancia popular.

Esto se refleja en el siguiente relato:

En la pandemia se gestionaron actividades, con el RENABAP se coordinó la venta de garrafas, porque se hicieron encuestas en las cuales los vecinos comentaron que las recibían en malas condiciones y a precios poco accesibles. Y se usó el salón, coordinado en conjunto, para asesorías legales, un espacio en el que se consultaba desde problemas en el trabajo, de dominio de terreno, de ANSES, que tuvo una demanda zarpada, y pidieron que se siga haciendo (representante de instituciones/Clubes que integró el Comité de Crisis Municipal y el Comité Popular).

- **Demandas alimentarias.** Entre los principales problemas que debieron enfrentarse, se destaca la situación alimentaria. Una de las organizaciones que atendió ambas fue el Centro Cultural "Las Casitas", que vio incrementada su actividad ante las demandas de la población del barrio. Se organizó a partir de un trabajo colaborativo con unas seis mujeres que se autoconvocaron (se destaca el importante rol de las mujeres en el trabajo barrial en general). Abrió una olla popular los sábados al mediodía mediante donaciones y actividades para conseguir alimentos. Inicialmente llegaron a atender a 100 personas, cifra que aumentó hasta 250. Recién en noviembre empezó a disminuir la asistencia. Se recibió apoyo alimentario de la Cooperativa Agrícola San Roque y del Frigorífico Pueblo Chico.

Tal como refiere la referenta del Centro cultural:

El barrio igualmente se mantuvo muy activo en cuanto a la organización comunitaria, abriendo muchos espacios de ollas, en la que techo aportó mercaderías, si bien los fondos suelen estar destinados a proyectos comunitarios, se redireccionó al hambre, que era la necesidad que había ante la situación de pandemia (referenta barrial).

- **Acciones educativas y refugio por violencia doméstica.** El Centro "Las Casitas" organizó clases de apoyo por videollamadas para los alumnos que pudieron continuar vinculados con la escuela, ya que no todos pudieron hacerlo, entre otras cosas por las dificultades de comunicarse y de acceder a los cuadernillos. Esto hace prever las dificultades con las que se encontrarán las escuelas al inicio del ciclo 2021, dada la heterogeneidad de situaciones de vinculación de los alumnos con las escuelas que se vivió durante la pandemia. Es necesario agregar el registro de situaciones de violencia en los hogares por las dificultades de las familias para la contención de los hijos. Esto expresa la necesidad de acompañamiento, cuidado y contención de los hogares con

niños y adolescentes. El centro armó, asimismo, un ropero comunitario, y organizó para el día del Niño un festejo con los debidos recaudos y protocolos.

En palabras de la referente del Centro cultural Las Casitas: "las mamás me pedían un espacio o actividad para ellas porque no daban más". La sobrecarga de actividades domésticas en las mujeres fue algo preocupante e invisibilizado.

Al igual que en lo educativo, lo más complejo que nos plantearon los vecinos fue el tema de educarse, porque no hay wifi, no pueden estudiar desde la casa, sus padres quizás no fueron a la primaria, entonces no pueden ayudar, no tienen espacio en la casa para estudiar tranquilo, problemas que estaban pero que se agudizan con la situación de pandemia.

- **Acceso tecnológico y programas sociales.** Un problema significativo para la población del barrio fue el acceso al cobro del IFE, ya que muchos no lo pudieron obtener; hubo dificultad en las inscripciones, dado que se realizó mediante internet y no todos tuvieron acceso al sistema, y además muchos sufrieron embargos dadas las deudas que habían contraído. A esto se suman las dificultades de accesibilidad a cajeros automáticos.

- **Organización social e institucional.** En la mesa se destacó como positiva la organización de los comités tanto populares como municipales. Estos comités permitieron una mejor vinculación con el Estado y posibilitaron el relevamiento de grupos de riesgo pertenecientes a población que no aparece si no se la busca. Esta organización comunitaria permitió fortalecer lazos entre los actores comunitarios y conformar espacios autogestionados que pueden operar como piso sociocomunitario hacia la pospandemia.

La identificación de estos tópicos nos permitió tener un diagnóstico inicial de la criticidad del hábitat popular en el barrio de estudio, como también identificar variables que no fueron abordadas para reforzar con entrevistas en profundidad. En este sentido, un aspecto relevante que pudimos observar en el transcurso de la mesa de diálogo es cómo el tema salud y **COVID** quedó prácticamente soslayado ante la urgencia de paliar los efectos del ASPO en el espacio doméstico y barrial. La necesidad de cubrir la imposibilidad de salir a trabajar y hacer changas, como la de convivir en ambientes reducidos, con necesidades básicas insatisfechas, sin infraestructura ni servicios básicos, sin poder mandar a los hijos a la escuela, sobrecargó actividades cotidianas —en las madres principalmente— y reforzó la situación de marginalidad y pobreza en que viven las familias de este barrio.

En resumen, desde la mesa de diálogo se pudo registrar cómo todas las acciones realizadas durante la pandemia permitieron dar respuesta a situaciones coyunturales, pero encubrieron los problemas estructurales de los barrios, los que se asientan en la continuidad de la organización centro-periferia de La Plata.

## Conclusiones

La propuesta de investigación abordada se encuentra integrada al proyecto ***“Atención primaria del hábitat en barrios populares del Gran La Plata, ante la emergencia sanitaria de la COVID-19”***. No obstante, en esta presentación abordamos la criticidad del hábitat popular y hacemos foco en un análisis de caso, como es el barrio Las Palmeras del partido de La Plata.

Para ello, esbozamos la centralidad del concepto criticidad del hábitat refiriéndonos a su potencial para comprender y observar las dimensiones que lo abarcan, tales como las problemáticas socio-habitacionales vinculadas con las condiciones físicas de la vivienda, las condiciones socio-económicas y culturales de los hogares, el acceso a servicios básicos, las condiciones de los espacios comunes, la movilidad e infraestructuras de salud, educativas y socio-comunitarias.

En esta dirección dimos cuenta de los rasgos centrales de la problemática de criticidad del hábitat popular en el país y su avance progresivo con fuerte incidencia en las cuestiones de vivienda, salud, trabajo, infraestructura, entre otras, que padecen los sectores más vulnerables de la sociedad.

Finalmente, ilustramos los aspectos más salientes referidos a los impactos y experiencias frente a la **COVID-19** en el barrio Las Palmeras resaltando los siguientes puntos:

a) El hábitat y las viviendas del barrio previamente al contexto ya revelaban características críticas del hábitat que se reflejan en datos que muestran la alta carencia de servicios y de acceso a estos, que se da en su mayoría de manera informal, lo que resulta un riesgo para los habitantes. La mitad del acceso a la energía eléctrica domiciliaria y al agua corriente (93 %) se dan de manera irregular autogenerada, siendo la primera con conexiones precarias de baja tensión. El acceso al agua potable fue uno de los problemas fundamentales. Mientras las políticas sanitarias exigen la higiene permanente en los hogares, eran persistentes las problemáticas ligadas a la falta de agua y a la contaminación de esta. Los desagües cloacales en el 93 % de los casos son a pozos absorbentes y no llegan a abastecer al barrio; lo mismo ocurre con el gas natural, porque si bien la zona está servida, este no se ha extendido al barrio, por lo que el suministro se realiza a través de garrafas. El alumbrado público es muy escaso (12 %)

y las calles son de tierra (85 %) y se encuentran en mal estado, sin contar con desagües pluviales y zanjas necesarias, y en un 64 % sin veredas. Por otra parte, la recolección de residuos es casi nula (97 % sin servicio formal de recolección). En relación con las viviendas, de madera y chapa y/o mampostería, presentan en su mayoría condiciones precarias. En síntesis, el barrio posee altos niveles de criticidad previos a la pandemia y que se agravan con ella.

b) La acción política-institucional de todas las esferas del Estado ante la pandemia mostró una fuerte desarticulación, principalmente con la escala municipal. Ante ello surgieron los comités de crisis conformados por diferentes actores sociales: organizaciones, instituciones y representantes públicos.

c) Se pudo dar cuenta de una presencia fuerte de organizaciones sociales de base territorial que salieron a dar respuestas principalmente a las demandas de alimentos, de apoyo escolar y de cuidado barrial, con el lema de "El barrio cuida al barrio".

d) A nivel socioeducativo, los centros culturales funcionaron como apoyo a las familias para realizar tareas, disponer de un espacio para apoyo escolar y de acceso a internet o algún referente con datos móviles que pudiera socializar las actividades escolares. En estos sectores, sostener la conectividad educativa fue un desafío, dado que implicó el manejo de recursos económicos y conocimiento de las herramientas virtuales. Estos espacios barriales también funcionaron como lugares de refugio ante situaciones de violencia doméstica y de sobrecarga de actividades de las mujeres a cargo del hogar.

e) A nivel económico, las posibilidades de acceder al IFE estuvieron también relacionadas con el manejo de la tecnología, dado que muchos no sabían cómo inscribirse, y fueron las organizaciones sociales las que acompañaron ese proceso. Respecto de la precariedad laboral, por la situación de pandemia esta se agravó, dado que la mayoría tiene trabajos en negro y muchas veces es el único ingreso por familia.

A modo de cierre, en este trabajo quisimos dar cuenta de que la criticidad del hábitat popular es una problemática histórica en los barrios populares de nuestro país, y en La Plata en particular. Por medio de la metodología implementada, que se apoyó en datos cualitativos y cuantitativos, se expusieron datos estructurales del déficit habitacional, los cuales en la pandemia se acrecentaron en profundidad. Al remitirnos a un caso de estudio, como el barrio Las Palmeras, con ayuda de la mesa de diálogo se pudo registrar cómo todas las acciones realizadas principalmente desde las organizaciones sociales permitieron dar respuesta a situaciones coyunturales de la emergencia

sanitaria. Sin embargo, es notoria la persistencia de problemas estructurales en los barrios populares de La Plata, donde la ausencia estatal refuerza la fragmentación y la desigualdad socio-territorial.

## Referencias bibliográficas

- Adriani, H. L.; Langard, F. & Steimberg, J.** (2011). El sector industrial del Gran La Plata durante el régimen de convertibilidad, su crisis y la etapa de crecimiento económico. *Actores, Estrategias y Territorio*, 57.
- Assusa, G. & Kessler, G.** (2020). Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica. *Prácticas de Oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, (25), 15-15.
- Catenazzi, A.** (2011). La planificación urbana en cuestión. *Voces en el Fénix*, 5, 6-11.
- Clichevsky, N.** (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Cepal.
- Cohen, N. & Piovani, J. I.** (2008). *La metodología de la investigación en debate*. Edulp: Ciudad de Buenos Aires, 2008.
- Cortizo, D. E.; Rodríguez Tarducci, R.; Frediani, J. C. & Bozzano, H. R.** (2015). Estrategias metodológicas para el abordaje de territorios vulnerables. En *I Congreso de Geografía Urbana: Construyendo el debate sobre la ciudad y su entorno (Luján, 2015)*.
- Curtit, G. & Sgroi, A.** (2018). *Hábitat popular: Problemas, Políticas y Gestión*. Propuesta pedagógica Asignatura Electiva Orientada. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP. Centro de Investigaciones Ambientales. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Durante, M. E.** (2019). Periferias fragmentadas, desigualdades persistentes en la ciudad de La Plata, Argentina. *Cardinalis*, (12), 111-131.
- Giannoni, A.** (2020). Producción social del hábitat, procesos territoriales e historia reciente en la configuración de un barrio de la periferia platense: barrio Las Palmeras. Informe final Becas FAU- UNLP.
- Informe técnico urbanístico ambiental: Barrio Las Palmeras** (2015).
- Marcos, M.; Di Virgilio, M. M. & Mera, G.** (2018). El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y urgencias de intervención intra-urbana. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales (Relmecs)*, 8(1), e037-e037.
- Marradi, A.; Archenti, N. & Piovani, J. I.** (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires.

- Libres del Sur** (2020). Recorrimos el barrio las Palmeras. *Revista Libres del Sur*, La Plata. <https://libresdelsur.org.ar/noticias/recorrimos-barrio-las-palmeras/>
- Rodríguez Tarducci, R.; Cortizo, D. & Frediani, J. C.** (2020). Apropiación territorial e informalidad urbana: Un caso en el Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina. *Geograficando*, 16(2).
- Stake, R. E.** (1994). Case study: Composition and performance. *Bulletin of the Council for Research in Music Education*, 31-44.
- Tellechea, M. & Zárate, M.** (2018). Uso del suelo y legislación: El caso de la ley de expropiación del barrio Las Palmeras. *En X Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2018 Ensenada, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Valles, M. S.** (1997). *Técnicas cualitativas de la investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Valles, M. S.** (2007). *Entrevistas cualitativas* (Vol. 32). CIS. 



# Hábitat popular y pandemia. Análisis de caso sobre los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil (2020)

---

Dana VALENTE EZCURRA

---

## Cargos o filiaciones

Docente. Becaria doctoral CONICET.

## Lugar de trabajo

Cesal; Facultad de Ciencias Humanas; Universidad Nacional Del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Conicet.

## Eje temático 1

Impacto de la pandemia de la COVID-19 en el hábitat popular. Avances de investigaciones, cuestiones teóricas, metodológicas, resultados.

## Resumen

La pandemia de la *COVID-19* ha constituido un evento disruptivo de escala global que modificó relaciones, prácticas y experiencias sociales. Entre sus múltiples alcances, se encuentra el haber transformado las experiencias de habitar, dado que la disposición de “quedarse en casa” puso de manifiesto la diferencialidad generada por las desigualdades urbanas.

En este sentido, el presente trabajo busca reflexionar sobre los impactos de la desigualdad socioespacial en el hábitat popular, tomando como base el estudio de los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil. La indagación se orienta a explorar cómo se transformó la experiencia de habitar y qué situaciones, relaciones y prácticas se (re)configuraron producto de la pandemia. El objetivo central es recuperar las problemáticas y prácticas socioespaciales que emergieron en los asentamientos y barrios populares de Tandil a raíz de las medidas del ASPO y DISPO (aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio) adoptadas por el PEN.

Para conocer cómo se han configurado las desigualdades socioespaciales en el marco de un proceso diferencial de reproducción de desigualdad, se emplea una estrategia metodológica flexible, articulando el análisis de diversas fuentes de información a través de distintas técnicas de investigación.

**Palabras clave:** Hábitat popular; pandemia; asentamientos; barrios populares; Tandil.

## Introducción

Considerando que el impacto social de la pandemia por **COVID-19** ha constituido un evento disruptivo de escala global, el presente trabajo parte de la perspectiva del Derecho a la Ciudad (Harvey, 2008), para reflexionar sobre las implicancias que adquiere el actual contexto en la realidad de los asentamientos y barrios populares de una ciudad intermedia como Tandil.

Actualmente, las relaciones, prácticas y experiencias sociales se han visto modificadas por la incorporación de nuevas normas de funcionamiento social orientadas a contener el riesgo sanitario y la evolución epidemiológica del virus. Las experiencias de habitar han sido transformadas por la pandemia, y las desigualdades socioespaciales se han puesto en evidencia con mayor notoriedad como resultado de las políticas de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio (ASPO y DISPO). Dichas disposiciones, aunque necesarias desde el punto de vista sanitario, contribuyeron al desarrollo de otras problemáticas derivadas —directa o indirectamente— del impacto social de la pandemia.

Con el advenimiento de la **COVID-19**, los problemas de acceso al hábitat, la ciudad y la calidad de vida urbana (que ya formaban parte de una agenda de políticas públicas en disputa) se constituyeron como uno de los aspectos más urgentes. La imbricación de diversas situaciones problemáticas demostró ser más compleja para las comunidades que habitaban en contextos de desigualdad urbana, y dio como resultado un cuadro crítico de vulnerabilidad social. Ahora, con mayor claridad, ha quedado en evidencia que la desigualdad socioespacial afecta de manera diferencial las experiencias y prácticas de habitar en contextos de aislamiento y distanciamiento social.

En consonancia, el objetivo general que se propone este trabajo es reconstruir la diferencialidad que atraviesa la experiencia de habitar (Lefebvre, 2013; Santos, 1996) y, a la vez, recuperar las distintas problemáticas y prácticas socioespaciales que emergieron en los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil como resultado de "quedarse en casa". Específicamente, interesa conocer qué dimensiones, relaciones y prácticas del habitar se transformaron con la pandemia y, asociadamente, qué aspectos emergieron o se (re)configuraron.

El desarrollo argumental comienza planteando el abordaje metodológico y, luego, presenta tres apartados. El primero de ellos se destina a introducir aportes teóricos para el análisis de la desigualdad socioespacial en el hábitat popular. Asociadamente, el segundo se orienta al estudio de los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil en las primeras décadas del siglo XXI. Finalmente, el tercero profundiza en

la indagación sobre las experiencias de habitar la pandemia en dichos asentamientos y barrios populares, buscando visibilizar las desigualdades urbanas en materia de acceso a la ciudad y recuperando las diferentes problemáticas emergentes.

## Metodología

Para indagar la manera en que se han reconfigurado las desigualdades socioespaciales en el marco de un proceso diferencial (ampliado) de reproducción de desigualdad, se desarrolló una estrategia metodológica cualitativa, orientada a la reflexión sobre el impacto de la desigualdad urbana y socioespacial en el hábitat popular durante el contexto de pandemia.

El análisis de caso propuesto aborda los asentamientos y barrios populares de una ciudad intermedia del interior de la provincia de Buenos Aires, concretamente, de Tandil, durante las etapas de ASPO y DISPO del año 2020. De esta manera, la unidad observacional se delimitó en los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil, y la delimitación temporal se estableció entre los meses de marzo y diciembre del año 2020.

Con el objetivo de conocer cómo se transformó la experiencia de habitar y, asociadamente, qué relaciones y prácticas se reconfiguraron en los asentamientos y barrios populares a raíz de las disposiciones sanitarias de ASPO y DISPO, se han articulado diversas fuentes de información (documentales, censales, cartográficas y orales), estudiadas a partir de las técnicas de análisis documental y entrevistas semiestructuradas<sup>1</sup>.

Las decisiones de selección documental se ordenaron buscando comprender tanto registros de información sobre la informalidad urbana en la ciudad de Tandil —Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2016) y Registro Nacional de Barrios y Asentamientos Populares (RENABAP, 2018)—, como también informes sobre el impacto social de las medidas de aislamiento y distanciamiento producidos por instituciones académicas —Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus; MINCYT, Agencia, CONICET; Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN (marzo, abril y agosto de 2020)— y, además, entrevistas a informantes clave —referentes, vecinos y responsables de organizaciones, entrevistados entre marzo y noviembre del año 2020—.

---

1. Es importante destacar que, debido a las disposiciones sanitarias de ASPO y DISPO, las entrevistas no fueron realizadas de manera presencial, sino por medios de comunicación telefónicos o digitales. Se realizaron catorce entrevistas en tres etapas. La primera (marzo-abril) y la segunda (julio-agosto), fueron desarrolladas por un equipo local (FCH-UNICEN), mientras que la tercera (noviembre) fue de carácter individual.

En el análisis de las características socioespaciales de los asentamientos y barrios populares se abarcó el universo total registrado por el Estado (es decir, los diez asentamientos registrados en Tandil a través de RENABAP en el año 2018). En cambio, para recuperar las experiencias de habitar en pandemia, las entrevistas se realizaron aplicando un muestreo no probabilístico, puesto que la selección de informantes clave fue intencionada y se orientó a recabar testimonios diversos, que, por provenir de referentes con un rol social y/o comunitario, pudieran brindar información de primera mano sobre la realidad de los diferentes territorios<sup>2</sup>.

Los datos construidos se desprenden del análisis comparado de los diferentes registros mencionados, así como también de la información planteada en los testimonios de informantes clave entrevistados para conocer la situación de los barrios populares durante la pandemia. Paralelamente, se recupera y sistematiza la información censal disponible sobre las condiciones de acceso al hábitat y la ciudad en los asentamientos informales y barrios populares de Tandil. Por último, se recuperan y jerarquizan algunas de las problemáticas y dimensiones emergentes en los testimonios sobre los sentidos y las experiencias de habitar la pandemia en contextos de desigualdad urbana y socioespacial.

## Desarrollo

### Aportes teóricos para pensar el análisis de la desigualdad socioespacial en el hábitat popular

Espacio y relaciones sociales se encuentran ligados entre sí, puesto que el espacio es "*un mixto*", "*un híbrido*" que articula sistemas de objetos y sistemas de acciones (Santos, 1996). En consecuencia, las relaciones de producción social del espacio son también relaciones de poder que no solo se expresan espacialmente, sino que "son el factor esencial en el proceso de articulación del espacio social" (Sánchez, 1991, p. 56). En este sentido, no se trata de pensar las relaciones de producción del espacio social como una dimensión fija, sino como parte de un movimiento socioespacial de carácter dialéctico. Son las relaciones sociales las que transforman el espacio en territorio (y viceversa), las que lo apropian, producen y mantienen a través del ejercicio de poder, imprimiéndole una forma y una intencionalidad específica (Raffestin, 1993).

---

2. Si se territorializan las referencias espaciales mencionadas en los diferentes testimonios, se cuenta con información sobre la totalidad de los barrios populares de la ciudad de Tandil (entrevista con responsable local del RENABAP, noviembre de 2020). En los diferentes momentos de ASPO y DISPO la cantidad de referencias obtenidas fue cambiando. En las cinco entrevistas realizadas durante marzo de 2020 se presentan distintas referencias en los testimonios: dos sobre el barrio Villa Aguirre; una sobre La Unión; una sobre los barrios La Movediza I y II y una con información sobre la situación de seis barrios: Villa Cordobita, Villa Laza, Villa Aguirre, Villa Gaucho, Movediza y Las Tunitas. Lo mismo sucedía con las ocho entrevistas correspondientes a julio de 2020, donde los testimonios registrados mencionan dos el barrio Villa Cordobita; una Villa Aguirre; una Villa Gaucho; una sobre el barrio La Movediza I; una sobre el barrio La Movediza II; una sobre ambos, La Movediza I y II y una con información sobre la situación de seis barrios: Villa Cordobita, Villa Laza, Villa Aguirre, Villa Gaucho, Movediza y Las Tunitas.

Desigualdad social y espacial se entrelazan en las relaciones sociales y se materializan territorialmente. En este movimiento, se generan otros procesos concomitantes, tales como la valorización diferencial de suelo urbano, la segregación socioespacial y la fragmentación de la ciudad, que ponen de manifiesto el hecho de que las condiciones de acceso a la ciudad adquieren una dimensión de clase que se manifiesta en la diferencialidad del acceso a los beneficios del desarrollo urbano. Es decir, no solo se han transformado la ciudad y las formas adoptadas por el crecimiento urbano, sino también las condiciones mismas de la vida, puesto que el crecimiento de la población excluida de su posición en la estructura social y expulsada de sus lugares de residencia pone en evidencia que la calidad de vida urbana "se ha convertido en una mercancía, como la ciudad misma" (Harvey, 2008). Estas dinámicas del crecimiento urbano impactaron con mayor fuerza sobre las periferias, y afectaron negativamente la calidad de vida urbana de quienes habitaban en los márgenes de la ciudad, con acceso limitado a la infraestructura social-comunitaria, a los servicios básicos y a la ciudad en su conjunto —sobre todo si se consideran las posibilidades de circulación y movilidad interna de la población—.

Entonces, el estudio de las experiencias de habitar la ciudad no puede pensarse ajeno a la imbricación existente entre las relaciones sociales y las espaciales, que se ven expresadas en las diferentes formas de producir hábitat urbano, puesto que "La producción de ciudad siempre es construcción y reproducción de sociedad" (Cravino, 2014, p. 98). De esta manera, se entiende que las desigualdades sociales se desarrollan en el espacio y, además, espacialmente, y originan así el surgimiento de "**espacios diferenciales**". Cuando Lefebvre (2013) reflexiona sobre la construcción de espacios apropiados y espacios dominados, destaca la dimensión política de los contra-espacios y de la experiencia de habitarlos, que asume la forma de una disputa por el significado del espacio, por su interpretación habitada, por la experiencia de vivir el espacio diferencial.

En sintonía con lo expuesto, es necesario reconocer que el espacio social nunca es neutro. En tanto espacios socialmente construidos, han sido estructurados por la desigualdad, pero, además, son estructurantes de ella, razón por la cual permiten identificar la diferencialidad que atraviesa las relaciones sociales, las prácticas espaciales y las experiencias de habitar —incluso, en el interior de un contra-espacio—. En consonancia, la interpretación del sentido del espacio habitado requiere observar los roles y actividades que hombres y mujeres realizan en sus territorios, puesto que estos contribuyen al desarrollo de las desigualdades y contradicciones del espacio y, al hacerlo, "condicionan la percepción, acceso y uso de la ciudad, así como su vida cotidiana y sus experiencias" (Gil y de Anso & Ramos, 2011, p. 387).

Si pensamos los espacios diferenciales como un elemento clave para la comprensión de los procesos de producción y apropiación del espacio social urbano, la interpretación del hábitat popular y de las experiencias de habitar exige que la ciudad sea abordada como una realidad compleja donde se articulan diferentes dimensiones. Es decir, como parte de las relaciones sociales que la constituyen, pero, además, considerando tanto la ciudad física como la unidad de reproducción económica y que integra, tanto las relaciones de poder y autoridad y los mecanismos de toma de decisiones como las formas de pertenencia simbólica (Torres, 2016).

Desde esta perspectiva, es importante estudiar articuladamente las condiciones materiales del acceso al hábitat (acceso a suelo urbano, vivienda digna, infraestructura social y comunitaria, servicios básicos, entorno medioambientalmente saludable, etc.), a fin de pensarlas integralmente como Derecho a la Ciudad (Harvey, 2008). Esto significa entenderlo no solo como el derecho a la vivienda o la libertad individual de acceder a los recursos y oportunidades que brinda la ciudad, sino también como un derecho colectivo, una herramienta política que se constituye como "categoría de lucha urbana" (Cortés, 2015); en definitiva, "se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad" (Harvey, 2008, p. 23). Así abordado, su dimensión política y su planteo en términos colectivos posibilitan tanto la participación de la ciudadanía en procesos de gestión y planificación urbana como la apertura hacia la disputa política por la construcción de una agenda urbana que incorpore las demandas de diferentes grupos y organizaciones sociales que luchan por el acceso a la ciudad y por la justicia socioespacial.

### **Los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil a comienzos del siglo XXI**

Tandil forma parte de las ciudades medias o aglomeraciones de tipo intermedio (ATI), y alcanzó en la primera década del siglo XXI un crecimiento por encima de la media de los aglomerados del interior del Gran Buenos Aires (GBA) ubicándose como la segunda ciudad intermedia del interior de la provincia de Buenos Aires con mayor tasa anual media de crecimiento (Manzano & Velázquez, 2015)<sup>3</sup>. Pese a esto, en las últimas décadas, ha comenzado a presentar importantes transformaciones socioespaciales, que forman parte de "un doble proceso de reestructuración social

---

3. Las ciudades intermedias o Aglomeraciones de Tipo Intermedio (ATI) se definen por tener una población mayor de 50.000 y menor de 1.000.000 de habitantes. El estudio de tasa anual media de crecimiento en las ATI del interior de la provincia de Bs. As. ubica a Luján como la primera (con mayor crecimiento sostenido en la tasa anual media de crecimiento entre 1991 y 2010), luego Tandil, seguida de otras, como Gran La Plata, Zárate, Campana, Chivilcoy y Mar del Plata —que, entre los años 2001 y 2010 alcanzaron una tasa anual media de crecimiento de 24,6 %, 16,3 %, 16 %, 15,1 %, 12 %, 10,3 % y 10,1 %, respectivamente— (Manzano & Velázquez, 2015, pp. 272-275).

y urbana" generado por el impacto de las políticas neoliberales de fines de la década de 1990 y, luego, por la crisis del año 2001 y la salida del régimen de Convertibilidad Económica en el año 2002 (Lan, 2011). La acción del capital inmobiliario adquirió un fuerte impacto en la valorización diferencial del suelo urbano y en la polarización espacial y fortaleció la segregación socioespacial de la población (Migueltorena & Linares, 2019). A su vez, el desarrollo del perfil turístico de la ciudad se vio expresado en el avance de la construcción sobre las zonas serranas (Migueltorena, 2012; Migueltorena & Lan, 2011), lo que consolidó el surgimiento de "nuevas formas de habitar" materializadas en barrios cerrados y semicerrados con ubicaciones preferenciales, aspecto que aceleró el proceso de polarización territorial entre las áreas norte y sur de la ciudad (Migueltorena, 2011).

Durante las primeras décadas del siglo XXI, las formas adoptadas por el crecimiento intraurbano adoptaron dos rasgos principales: la verticalización y densificación en la ocupación de las áreas céntricas y valorizadas por el capital inmobiliario (Migueltorena et al., 2016) y, más recientemente, la conurbación, a través del desarrollo urbano en los márgenes de la ciudad (Guerrero, 2017). Dan cuenta de ello dos grandes fenómenos: por un lado, el desarrollo del problema de la vivienda, reflejado en el aumento del déficit habitacional y de la informalidad urbana (Migueltorena, 2017), y, por otro, el crecimiento y la diversificación de las luchas y conflictos urbanos por el Derecho a la Ciudad y de las experiencias de producción social del hábitat (Valente Ezcurra, 2018).

Al modificarse las relaciones de producción y apropiación social del espacio, se vieron profundizadas las desigualdades socioespaciales, diferenciándose dos realidades contrapuestas; por un lado, quienes acceden, se benefician y apropian del espacio urbano y, por el contrario, quienes no lo hacen, viéndose expulsados, perjudicados y expropiados de los beneficios socialmente construidos que brinda la ciudad. Probablemente son estos grupos sociales expulsados los que construyeron estrategias de producción social del hábitat por fuera del mercado formal, pudiendo algunas de ellas ser identificadas en el crecimiento de los asentamientos informales y los barrios populares en Tandil.

En la ciudad de Tandil, uno de los indicadores más notorios sobre el desarrollo de la desigualdad urbana se expresa en el crecimiento de los asentamientos y barrios populares en las periferias de la ciudad, proceso que puede ser reconstruido a través de la información del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP, 2016) (tabla 1) y el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2018) (tabla 2).

**Tabla 1** Asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil (2016)

	CANTIDAD DE FAMILIAS	SUPERFICIE (en Km2)
NOMBRE	(2016)	(2016)
Villa Cordobita	66	0,303
Las Tunitas	240	0,131
Villa Laza	116	0,131
(La) Movediza I	75	0,117
Movediza II	560	0,25
Villa Gaucho	120	0,04
La Esperanza	62	0,019
<b>TOTAL</b>	<b>1239</b>	<b>0,991</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de RPPVAP (2016) y Migueltorena (2017)

**Tabla 2** Asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil (2018)

	CANTIDAD DE FAMILIAS	SUPERFICIE (en Km2)
NOMBRE	(2018)	(2018)
Villa Cordobita	271	0,33
Las Tunitas	240	0,13
Villa Laza	116	0,13
(La) Movediza I	188	0,12
Villa Gaucho	225	0,04
La Esperanza	62	0,02
Darío Santillán	190	0,11
La Movediza II	40	0,04
Villa Aguirre	15	0,03
La Unión	50	0,05
<b>TOTAL</b>	<b>1397</b>	<b>1</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de RENABAP (2018) y De Grande (2019)

El análisis contrastado permite establecer algunas de las características generales sobre el desarrollo de los asentamientos y barrios populares en la ciudad de Tandil. En líneas generales, una caracterización inicial permite identificar que, comparativamente, ha crecido la cantidad de asentamientos: mientras que en el año 2016 el Registro Provincial indicaba siete (Villa Cordobita, Las Tunitas, Villa Laza, Movediza I, Movediza II, La Esperanza y Villa Gaucho), en el año 2018, el Relevamiento Nacional registraba diez (Villa Gaucho, La Esperanza, Las Tunitas, Villa Cordobita, Villa Laza, Movediza I —denominado La Movediza I—, Darío Santillán, La Movediza II, La Unión y Villa Aguirre)<sup>4</sup>. Sin embargo, no solo aumentó el número de asentamientos, sino que, además, se incrementó el número de familias que los habitan.

4. Es interesante destacar que en el RENABAP (2018) solo se incluyeron seis de los siete asentamientos registrados por el RPPVAP (2016) —el barrio Movediza II no fue asimilado— y que, además, se incorporaron cuatro asentamientos nuevos (Darío Santillán, La Movediza II, La Unión y Villa Aguirre), localizados todos en zonas periféricas del nor-noroeste de la ciudad de Tandil.

Con diferentes grados de informalidad, todos los asentamientos compartían la misma situación de desigualdad socioespacial, aspecto expresado como un rasgo común bajo la forma de un acceso diferencial al hábitat y la ciudad, y que puede constatarse, por ejemplo, en la cobertura de infraestructura y servicios públicos registrada en los territorios (tabla 3).

**Tabla 3** Cobertura de infraestructura y servicios públicos en los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil (2016-2018)

NOMBRE	AÑO	Energía eléctrica/ electricidad	Agua corriente/ acceso al agua	Red cloacal/ disposición de excretas	Red de gas/ energía para cocción- calefacción
Villa Cordobita	2016	Cobertura total	Inexistente	Inexistente	Inexistente
	2018	Conexión formal a red con medidor	Conexión irregular a la red	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Gas en garrafa - leña o carbón
Las Tunitas	2016	Cobertura total	Inexistente	Inexistente	Cobertura parcial
	2018	Conexión formal a red	Conexión irregular a la red	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa - leña o carbón
Villa Laza	2016	Cobertura total	Inexistente	Inexistente	Inexistente
	2018	Conexión formal a red	Sin conexión formal a la red pública	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa - otro/ vacío
(La) Movediza I	2016	Cobertura total	Cobertura parcial	Inexistente	Cobertura parcial
	2018	Conexión formal a red	Cobertura parcial	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa - otro/ vacío
Villa Gaucho	2016	Cobertura total	Cobertura parcial	Inexistente	Cobertura parcial
	2018	Conexión formal a red	Cobertura parcial	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa - otro/ vacío
La Esperanza	2016	Cobertura total	Inexistente	Inexistente	Inexistente
	2018	Conexión formal a red	Sin conexión formal a la red pública	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa - otro/ vacío
Darío Santillán	2018	Conexión formal a red	Conexión irregular a la red	Red cloacal conectada al pluvial	Gas en garrafa - leña o carbón
La Movediza II	2018	Conexión formal a red	Bomba de agua de pozo domiciliario	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa- energía eléctrica
Villa Aguirre	2018	Conexión formal a red	Conexión irregular a la red	Conexión irregular a la red cloacal	Gas en garrafa- energía eléctrica
La Unión	2018	Conexión formal a red	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Desagüe a pozo ciego u hoyo	Gas en garrafa- energía eléctrica

Fuente: elaboración propia con base en RPPVAP (2016); RENABAP (2018); Migueltoarena (2017) y De Grande (2019)

Como puede observarse, el acceso a la infraestructura y servicios públicos es deficiente. Si bien en todos los casos se registra cobertura total de energía eléctrica a través de medidor domiciliario, no sucede lo mismo con las redes de gas, agua y cloacas. Respecto del gas, aunque la red tiene cobertura parcial en tres barrios (Tunitas, Movediza I y Villa Gaucho), la totalidad utiliza gas envasado en garrafa como energía para la cocción de alimentos, mientras que para calefacción emplean leña, carbón, energía eléctrica y otros. El agua potable es un problema común, ya sea como resultado de la cobertura parcial (barrios La movediza I y Villa Gaucho), de la conexión informal a la red (barrios Las Tunitas, Villa Cordobita, Darío Santillán y Villa Aguirre), de la no conexión a la red (La Esperanza y Villa Laza) o, asociadamente, de la provisión a través de pozos, bombas y traslado de bidones (La Unión y La Movediza II). A su vez, la red cloacal solo cubre dos barrios (Darío Santillán y Villa Aguirre —y este último, parcialmente—), mientras que en los restantes, las excretas se depositan en hoyos, pozos ciegos o cámaras sépticas.

Habitar el espacio diferencial es una realidad cotidiana para quienes residen en los asentamientos y barrios populares ubicados en las periferias de la ciudad de Tandil. No solo por las consecuencias de la informalidad y la precariedad habitacional, sino también por aquellas dificultades derivadas del acceso limitado a la infraestructura urbana, los servicios básicos y a las oportunidades y beneficios de la ciudad en su conjunto. La desigualdad socioespacial y las dificultades de acceso al hábitat para la población que habita en asentamientos informales y barrios populares han constituido un cuadro de vulneración del Derecho a la Ciudad, aspecto que, con el impacto social de la pandemia por **COVID-19** y las medidas de ASPO y DISPO, se profundizó gravemente. Así se planteaba en una de las entrevistas que refería la situación de acceso a los servicios básicos en los barrios populares durante la pandemia:

Los diez barrios de Tandil cuentan con energía eléctrica domiciliaria (...) Ninguno de los diez barrios populares cuenta con una red de gas natural en la totalidad del barrio, los barrios que están más avanzados con el gas natural son Villa Gaucho (que falta la red en los pasajes internos) y Darío Santillán (que faltan conexiones intradomiciliarias). El resto de los barrios utiliza gas envasado para la cocción y salamandra o brasero para la calefacción. Con respecto al agua potable, otra vez Movediza I y II son los barrios que más necesitados del servicio están. En Movediza I, la conexión es irregular tirando los propios vecinos las mangueras para llevar el agua a sus casas, pero al no ser formal ante una rotura son otra vez los propios vecinos quien tienen que arreglar las mangueras, y en Movediza II, estubo sin agua hasta abril de este año donde el Municipio dio un tanque de mil litros cada dos viviendas, pero que tienen que ser llenados por los camiones del Municipio y en las idas y vueltas con las fases y semáforos sanitarios puestos en Tandil, no ha sido regular el abastecimiento (entrevista con informante clave responsable del control de calidad de la carga de datos del RENABAP en Tandil, noviembre de 2020).

### **Habitar la pandemia en los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil (2020)**

Reflexionar sobre los impactos de la desigualdad socioespacial en el hábitat popular durante la pandemia por *COVID-19* es una tarea compleja, dado que no solo requiere un conocimiento de las condiciones materiales de acceso al hábitat, la infraestructura social comunitaria y los servicios públicos que hacen a la habitabilidad y la calidad de vida urbana, sino también de las transformaciones en las experiencias de habitar de quienes habitan en los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil.

Los estudios realizados sobre el impacto social de la pandemia pusieron de relevancia la cuestión habitacional, siendo esta parte de un cuadro crítico donde se articulaban diferentes problemáticas que afectaron las posibilidades de cumplir la cuarentena y prevenir el contagio en determinados hábitats. El diagnóstico mencionaba dificultades de diversa naturaleza, referidas a la alimentación y abastecimiento alimenticio y de productos de necesidad básica; los ingresos laborales; el hábitat, medio ambiente y los servicios esenciales; los problemas específicos relacionados con el acceso al agua y al agua potable; la contaminación ambiental derivada de las dificultades de recolección de residuos; la obtención de garrafas de gas para cocinar; el acceso a la atención de salud física y psicológica; el control y la seguridad; la continuidad educativa a distancia y los relativos a la información y comunicación (MINCYT-CONICET-AGENCIA, 2020, pp. 8-9). Entre los problemas agravados por la cuarentena y su acatamiento, los referidos a la vivienda y el hábitat ocuparon un lugar importante, viéndose afectados por su combinación con otras problemáticas, como las de salud, cuidado, violencia, etc. Esta multidimensionalidad expresa la diferencialidad que atraviesa la experiencia de habitar y, especialmente, la manera en que los contextos de desigualdad urbana multiplican el impacto social de la pandemia afectando a grupos sociales específicos.

En la ciudad de Tandil, se identificaron dificultades en barrios periféricos con población de sectores populares bajo condiciones de precariedad. Además del trabajo, la alimentación y el acceso a bienes y servicios básicos, se presentaban otras problemáticas propias del habitar, como "cuestiones habitacionales, derivadas de la precariedad habitacional y del hacinamiento en las viviendas, que impacta directamente en las condiciones de convivencia y bienestar (...); la preocupación por el pago del alquiler y los servicios (...); la violencia intrafamiliar y de género" (FCH - UNICEN, abril de 2020, pp. 8-9).

En el mes de agosto, pese a que la situación epidemiológica permitió un cambio de fase en la ciudad (medidas que permitían pasar del ASPO al DISPO), esto no se tradujo

en grandes mejoras, y continuaban identificándose como urgentes las problemáticas relacionadas con "trabajo, alimentación, educación, salud, vivienda, servicios básicos, violencias y acceso a las políticas públicas" (FCH -UNICEN, agosto de 2020, p. 12).

Respecto del impacto social de la pandemia en los problemas de vivienda, se continuaba destacando la precariedad habitacional y el hacinamiento. Asimismo, se advertía sobre la modificación de las prácticas y los usos del espacio habitado como resultado de la transformación de las rutinas en el interior de los hogares producto del contexto de pandemia, que requería realizar las actividades desde la casa, y se advertía sobre "cierta generización en los efectos de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, situación que implicaría profundizar en los múltiples impactos socio-espaciales de la pandemia (especialmente en sus efectos diferenciales según el género)" (FCH -UNICEN, agosto de 2020, p. 19). Paralelamente, en relación con el acceso a la ciudad, los servicios públicos y la infraestructura social comunitaria, las dificultades se presentaron por la falta de cobertura o de conexiones apropiadas, lo que afectó las posibilidades de habitar manteniendo las medidas de aislamiento y distanciamiento social, así como también en el sostenimiento de los cuidados sanitarios y de prevención esenciales frente a la **COVID-19**. En algunas zonas de la ciudad (como La Unión, Villa Gaucho, La Movediza, Movediza II y Villa Cordobita), los problemas de acceso involucran a varios de los servicios básicos (agua, gas, cloacas, transporte público, internet) y generaron como resultado una situación crítica (FCH -UNICEN, agosto de 2020, p. 20).

Estas cuestiones también eran manifestadas en los testimonios de informantes clave, quienes, a comienzos del ASPO, relataron cómo las experiencias de habitar la pandemia en los barrios populares estuvieron marcadas por las condiciones de desigualdad social y urbana: "no todos los grupos familiares cuentan con un hogar cómodo/ espacioso/ agradable para permanecer dentro por tantos días (...) sin acceso a bienes y servicios que sí llegan a otros sectores de la sociedad tandilense" (referente de organización de la sociedad civil, barrio Villa Aguirre, marzo de 2020).

Entre dificultades para el cumplimiento del ASPO y las medidas de prevención sanitaria se mencionaba la falta de acceso a servicios básicos: "Acceder a los alimentos básicos, y el gas envasado hace que la gente sí o sí tenga que moverse para subsistir" (referente de organización territorial, barrio Villa Aguirre, marzo de 2020); "La falta de agua (Barrio Movediza) es un problema central, no solo con lo vinculado a la higiene y elaboración de alimentos, sino sobre todo teniendo en cuenta las medidas preventivas del coronavirus con el lavado de manos" (militante territorial de organización social, barrios La Movediza y La Movediza II, marzo de 2020).

Por otra parte, también se relataba que estas situaciones de precariedad habían generado que el grado de cumplimiento en los asentamientos y barrios populares fuese parcial: "Se acató parcialmente, pues las viviendas son precarias y muchas veces su límite se extiende hacia la vereda (...) Además que viven familias numerosas en casas de pocos ambientes" (referente de organización territorial, barrio Villa Aguirre, marzo de 2020).

La medida se cumplió parcialmente debido a la situación habitacional. La principal dificultad para permanecer en sus casas es que las viviendas son de pocos ambientes, generando que los niños, niñas y adolescentes se encuentren en el barrio realizando actividades diarias. También lo es la violencia familiar. Las familias del barrio viven el día a día económicamente, lo que genera que los trabajos habituales que realizan para conseguir alimentos no se hayan suspendido; como cazar, juntar papas, cortar leña o salir a cartonear (referente de asociación civil, barrio La Unión, marzo de 2020).

En un caso en el Barrio Tunitas (...) hay un asentamiento reciente... eso hace que las viviendas en su mayoría sean muy precarias, algunas construidas con silo bolsa. Eso ocasiona que no tengan espacios para estar dentro de la casa, y por tanto la niñez comparte juegos y los adultos se encuentran al aire libre, pero sin temor. Una de las principales problemáticas que han surgido es la vinculada a la cuestión alimentaria, ya que la mayoría de las familias son trabajadorxs informales; también se observó la falta de gas envasado, lo que dificulta la elaboración de alimentos (...) La principal dificultad en los barrios populares visitados está vinculada a la infraestructura habitacional. Agravado si bajan las temperaturas. También si llega a llover en cantidad. También notamos situaciones de angustia de personas que trabajan por hora (...) Notamos angustia sobre todo en personas adultas mayores (...) Y sobre todo la cuestión alimentaria se constituye en el principal problema si se extiende la cuarentena (militante territorial organización social, barrios Tunitas, Villa Cordobita, Villa Laza, Movediza, Villa Aguirre y Villa Gaucho, marzo de 2020).

Los testimonios relatan las principales dificultades que emergieron en los diferentes territorios, mostrando particularidades, pero, sobre todo, elementos comunes. Es interesante destacar la imbricación de diversos problemas que afectaron especialmente a quienes habitaban en barrios populares de la ciudad. Entrevistas realizadas a informantes clave de los barrios Tunitas, Villa Cordobita, Villa Laza, Villa Aguirre, Villa Gaucho, La Unión, La Movediza y La Movediza II durante el mes de julio continuaban destacando una situación compleja que integraba problemáticas multidimensionales, entre ellas:

a) el trabajo, donde "Las mayores dificultades se presentan en la informalidad del trabajo que presentan donde el encuadre jurídico/legal impide el respeto por las resoluciones vigentes", asociado a la "Necesidad de conseguir recursos para la subsistencia" y de "Cubrir necesidades básicas";

b) la alimentación, tanto por la falta de ingresos, como por "la imposibilidad de realizar compras mensuales debiendo salir cotidianamente para proveerse de alimentos, o bien trasladarse a centros de expendios, dígame Desarrollo social, instituciones intermedias o escuelas" o, por otras dificultades, vinculadas con "El acceso a alimentos frescos y verduras por parte de niños que conviven con problemas de salud (diabetes, celiaquía)";

c) la vivienda, principalmente derivados de las **"condiciones"** y la **"calidad"** de estas, específicamente, del "Hacinamiento" y la "precariedad habitacional", siendo "la mayoría de chapas, que no aíslan ni protegen del frío, la lluvia y humedad" y donde se menciona la "falta de materiales para una vivienda digna". Otro aspecto también mencionado fue el "Atraso en alquileres" o "La dificultad para pagar los alquileres";

d) la falta de acceso a servicios básicos, como **agua, gas, cloacas, electricidad, calefacción, leña y transporte**, los cuales "son un gran problema" como resultado de "falta de gas envasado" y de "Dificultad en el acceso y precios elevados";

e) la salud, destacándose las condiciones del hábitat, tanto por el cuidado de la "Higiene", como por "problemas de salud en lo respiratorio" asociados al "acceso a la calefacción y leña" y "que se agravan con la precariedad de las viviendas" y con la llegada del invierno, "insuficiencias respiratorias por la exposición al clima";

f) la educación, principalmente en torno a la "Continuidad pedagógica x falta de conectividad", pero también con "Dificultades para cumplir con las tareas escolares", "En algunos casos falta de espacio, falta de materiales" o de "Tiempo y espacio para desarrollar las actividades" y

g) Violencias "intrafamiliares y de género", referidas al cambio en las actividades cotidianas, a la mayor permanencia en las casas y las condiciones de habitabilidad o al "aumento de la violencia intrafamiliar, por hacinamiento".

En rasgos generales, los testimonios relataban cómo la precariedad habitacional y el hacinamiento fueron factores que dificultaron el acatamiento de las medidas de ASPO y DISPO: "Las condiciones habitacionales no permiten cumplir con el aislamiento. Empieza el invierno, la falta de espacio hace que se permanezca en la calle. Estas situaciones hacen que nuestros vecinxs se enfermen" (militante territorial organización social, barrios La Movediza I y la Movediza II, julio de 2020). Algunas entrevistas mencionaban cómo esto afectaba a grupos específicos puntuales, quienes habitaban en "Viviendas precarias y con poco espacio que no permiten en muchos casos el aislamiento con respecto a la infancia y la tercera edad (personas de riesgo)" (militante territorial organización social, Tunitas, Villa Cordobita, Villa Laza, Movediza, Villa Aguirre y Villa Gaucho, julio de 2020). La diferencialidad de experiencias de habitar se encuentra también vinculada con las necesidades específicas de algunos grupos etarios y la posibilidad de resolverlas a través del acceso a la infraestructura urbana presente en los territorios de proximidad:

la falta de espacios verdes y de esparcimientos acentuó la diferencia que hay en las niñeces de los barrios y la del resto de la ciudad en cuanto a que hacer sin las clases, a qué juegan y cómo se entretienen, ya que hay lugares como microbasurales o aludes de tierra donde les chiques es la única propuesta que tienen para jugar (entrevista con Informante clave responsable del control de calidad de la carga de datos del RENABAP en Tandil, noviembre de 2020).

La precariedad habitacional y las restricciones de acceso a los servicios básicos también se destacaron en relación con la posibilidad del cuidado y la prevención de la pandemia: "Otro aspecto que obstaculiza un cuidado frente al Covid-19 lo constituye las condiciones habitacionales precarias y hacinamiento (...) no hay accesibilidad a los servicios, incluso a servicios esenciales como luz y agua potable" (referente de Escuela Primaria, barrio Villa Gaucho, julio de 2020). Asimismo:

Hay familias numerosas viviendo en casas pequeñas, o personas que no tienen baño, cocina, casas precarias hechas de chapa o planchones y que tienen pisos de tierra. Hay personas que están incluidas en la categoría factor de riesgo, que viven en estas condiciones (referente del Centro Cultural el Colectivo, barrio Villa Cordobita, julio de 2020).

La falta de agua potable es un problema importante en el Barrio La Movediza II: "Gas por garrafa y agua (a partir de la organización de los vecinos) llega por el aguatero, y es depositada en tanques comunitarios" (referente de asamblea vecinal, barrio La Movediza II, julio 2020). También en Villa Cordobita, donde "Las conexiones de agua son precarias, la manguera está a centímetros de la superficie de la tierra, esto hace que el camión del Municipio que arregla las calles las rompa al pasar, dejando a vecinxs sin agua, en verano también sufrimos la falta de agua" (referente del Centro Cultural el Colectivo, barrio Villa Cordobita, julio 2020). En la época invernal, las problemáticas habitacionales se agravaron por las deficiencias de aislamiento térmico y la pobreza energética, y constituyeron un riesgo de salud que vulnera especialmente a los grupos sociales precarizados que habitaban en condiciones de informalidad urbana:

El acceso a la electricidad y el gas son un gran problema. En muchos casos los vecinos se calefaccionan con basura en las estufas debido a los exorbitantes precios de la leña. Con la llegada del invierno se complica cada vez más el acceso a la leña, por ejemplo, ya que casi la mayoría de los vecinos no tiene gas (referente de Cooperativa textil, barrio Villa Aguirre, julio de 2020).

El impacto social de la pandemia se vio amplificado por las desigualdades socioespaciales, donde se veía la combinación y reconfiguración compleja de diferentes aspectos que trastocaron las relaciones y prácticas cotidianas de habitar. En los asentamientos y barrios populares, los problemas no se presentaron aislados, sino "Todos juntos. Hay familias que no tienen baño en sus casillas, menos formas ni medios para garantizar la continuidad pedagógica desde el hogar" (referente de asamblea vecinal, barrio La Movediza II, julio de 2020).

En este sentido, la transformación en las prácticas socioespaciales y las experiencias de habitar la ciudad fueron signadas por la desigualdad estructural y, además, por las restricciones en la movilidad de la población, que, en parte, estuvieron ligadas a las medidas de ASPO y DISPO. Pero, a su vez, fueron el resultado de las posibilidades de desplazamiento urbano brindadas por el servicio de transporte público, ya sea por

la extensión de los recorridos: "El transporte público no accede al barrio, lxs vecinxs **más alejados tienen unas quince cuadras hasta la línea de colectivo más cercana**" (referente del Centro Cultural el Colectivo, barrio Villa Cordobita, julio de 2020), o por la cancelación de servicios y la restricción de frecuencias:

El colectivo es todo un tema, no tanto porque no puedan pagarlo, pero pasa muy pocas veces, y hay que organizarse bien (...) hay gente que depende del colectivo y si lo pierden es mortal. Eso sí estaría bueno, que vuelva como antes (referente grupo de jóvenes de iglesia Evangélica, barrio La Movediza I, julio 2020).

Las dimensiones productiva y reproductiva de la vida social se vieron entrelazadas y reconfiguradas, no solo en las relaciones, sino también en las prácticas desarrolladas en el interior de los hogares. La situación de informalidad articulaba desigualdad social y urbana, atravesadas por la necesidad de resolver las condiciones de subsistencia:

Durante la cuarentena muchxs vecinxs tuvieron que reinventar trabajos, en el barrio hay muchxs artesanxs, los cuales siguen sin poder trabajar, así que muchxs comenzaron a hacer nuevxs trabajos como venta de comida, barbijos, fletes, etc. Esto también hace que haya más competencia en esos rubros y se dificulte más la venta. Otro problema es que al no mandar a lxs pibxs al colegio, las madres o padres que no pueden dejar a alguien para que lxs cuide, tuvieron que dejar trabajos (referente del Centro Cultural el Colectivo, barrio Villa Cordobita, julio de 2020).

La dimensión de los cuidados también se presentaba como un elemento importante entre los principales cambios, ya que la cuestión de género aparecía ligada a la informalidad laboral, a la reinención de trabajos y a la reconfiguración de las actividades que debieron pasar a realizarse en los hogares debido a las medidas de ASPO y el DISPO:

por ahí las mujeres, como te decía, dejaron de trabajar tanto afuera porque se quedan con los nenes que no están yendo a la escuela. Ellas están más, y por eso hacen cosas para vender desde la casa en vez de salir y trabajar en una casa de familia, por ejemplo (referente grupo de jóvenes, iglesia Evangélica, barrio Movediza, julio de 2020).

Finalmente, un elemento común que destacar en las entrevistas con informantes clave fue la demanda de políticas públicas de parte de los diferentes niveles del Estado. "Lo único público que ha llegado a Tunitas, Movediza 1 y Darío Santillán fue el plan Detectar" (Entrevista con informante clave responsable del control de calidad de la carga de datos del RENABAP de Tandil, noviembre de 2020). Quienes integraban organizaciones sociales reclamaban por políticas de integración urbana para garantizar el derecho a la ciudad: "Es necesario la urbanización para que las personas del barrio puedan vivir dignamente" (referente política de la asamblea barrial, barrio Villa Cordobita, julio de 2020). Además, resaltaban la necesidad de infraestructura para mejorar estas problemáticas ya conocidas:

Respecto al abordaje posible de la infraestructura barrial considero importante tener en cuenta que durante el año 2017 las organizaciones sociales de todo el país realizaron un

relevamiento de los 4000 barrios populares del país y esos datos forman parte de un registro nacional que detalla situación de cada barrio de los mencionados RENABA" (militante territorial organización social, barrios Tunitas, Villa Cordobita, Villa Laza, Movediza, Villa Aguirre y Villa Gaucho, marzo de 2020).

## Conclusiones

Si bien gran parte de los cambios generados por la pandemia pueden ser entendidos como aspectos comunes que atraviesan el conjunto de la sociedad, otros, en cambio, se han desarrollado de manera diferencial.

Como pudo verse, aquellas clases y grupos sociales que se encontraban previamente en situación de desigualdad estructural fueron afectados con mayor fuerza, puesto que el requerimiento de "quedarse en casa" no es experimentado de la misma manera cuando no se cuenta con condiciones de acceso a un hábitat digno, a la infraestructura social comunitaria, a los servicios públicos y, en definitiva, a las oportunidades y beneficios que brinda la ciudad.

En el caso de los asentamientos y barrios populares de la ciudad de Tandil, la indagación realizada ha permitido constatar que durante las etapas de ASPO y DISPO por la pandemia de **COVID-19**, las desigualdades socioespaciales actuaron como un vector de profundización de las diferencias sociales.

Se generó así un doble proceso diferencial, donde las desigualdades sociales y espaciales se reprodujeron mutuamente (aceleradas por las restricciones de circulación) consolidándose y configurándose en torno a nuevas relaciones y prácticas de habitar la pandemia. Como ejemplo, puede observarse la imbricación de problemáticas en el interior de cada uno de los territorios (lo que evidencia el desarrollo de una situación de desigualdad urbana crítica agravada por el impacto social de la pandemia). También los cambios en las prácticas socioespaciales de habitar, donde se expresa la resignificación de experiencias asociada a una serie de transformaciones (en los circuitos de circulación de la población, en las actividades productivas y reproductivas, en la división de género de estas, en la relación entre el "barrio" y la "casa", en las actividades y prácticas socioespaciales en el interior de los hogares, en los usos del espacio en relación con la edad de sus habitantes, etc.).

Muchos interrogantes permanecen todavía abiertos, en parte, porque la pandemia de **COVID-19** no constituye un proceso cerrado. Estas reflexiones, lejos de ser un mero ejercicio de sistematización de la situación de asentamientos y barrios populares en la ciudad de Tandil, pretenden visibilizar y dar voz a quienes habitan el espacio

diferencial. Principalmente, buscan contribuir a recuperar el sentido político asignado a las experiencias de habitar y los testimonios de quienes, desde esos "contra espacios", construyen demandas concretas de cara a lograr el desarrollo de políticas públicas de urbanización que garanticen la justicia socioespacial y el Derecho a la Ciudad en la sociedad pospandémica.

## Referencias bibliográficas

- Cortés, A.** (2015). Henri Lefebvre y el movimiento de pobladores en Chile: análisis de un desencuentro. En Gasic, I.; Narvaez, A.; Quiroz, R. (Comps.), *Reapropiaciones de Henri Lefebvre: crítica, espacio y sociedad urbana*, pp. 40-56. Santiago de Chile: Editorial Triángulo.
- Cravino, M. C.** (2014). Relaciones sociales, reciprocidad y mercado. Los asentamientos populares. En *Revista Voces en el Fénix*, N.º 37, pp. 96-103. Argentina: FCE- UBA. [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/96\\_13fenix37%20baja.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/96_13fenix37%20baja.pdf)
- De Grande, P.** (2019). *Cartografía de radios del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. <https://mapa.poblaciones.org/>
- Gil y de Anso, L. & Ramos, J.** (2011). La casa, el barrio y la ciudad: algunas consideraciones de género a partir de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos. En Di Virgilio, M. (et al.), *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en la Argentina*, pp. 385-419. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- Guerrero, E.** (2017). El derecho a habitar la ciudad. El caso de la ocupación de tierras en Tandil, Argentina. En *Revista Delos Desarrollo Local Sostenible*, N.º 30, Red Académica Iberoamericana Local-Global: Eumed.net. [www.eumed.net/rev/delos/](http://www.eumed.net/rev/delos/)
- Harvey, D.** (2008). El derecho a la ciudad. En *New Left Review*, N.º 53, pp. 23-39. Londres: Editorial Traficante de sueños. <https://newleftreview.es/issues/53>
- Lan, D.** (2011). *Territorio, industria, trabajo: División territorial del trabajo y espacio producido en la industria de la ciudad de Tandil – Argentina*, Tesis de Doctorado en Geografía. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.430/te.430.pdf>
- Lefebvre, H.** (2013 [1973]). *La producción del espacio*. España: Capitán Swing Libros S. L.
- Manzano, F. & Velázquez, G.** (2015). La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. En Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Geografia; *Geo UERJ*, N.º 27, pp. 258-282. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/18859>

- Migueltoarena, A.** (2011). *Proceso de urbanización y vivienda en la configuración territorial de la ciudad de Tandil*, Tesis de Licenciatura en Geografía. Facultad de Ciencias Humanas. UNCPBA. Tandil.
- Migueltoarena, A.** (2012). La intervención de los promotores inmobiliarios en la construcción del espacio de la ciudad de Tandil, a comienzos del siglo XXI. En *Revista Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, N.º 22, pp. 117-137. Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán.
- Migueltoarena, A.** (2017). Informalidad urbana en la ciudad de Tandil: posibilidades de regularización dominial y acceso al hábitat en el período actual", en *Revista Universitaria de Geografía*, Vol. 26, N.º 2, pp. 131-154. Bahía Blanca: UNS.
- Migueltoarena, A. & Lan, D.** (2011). Formas de apropiación y espacios públicos en Tandil, a inicios del siglo XXI. En *Cuaderno urbano*, Universidad Nacional del Nordeste. N.º 10, pp. 107-126. Argentina: Universidad Nacional del Nordeste.
- Migueltoarena, A.; Franzzo, L. & Lan, D.** (2016). Actores del mercado inmobiliario, precio del suelo y producción de la vivienda en la ciudad de Tandil, en la última década. En Lan D. (Comp.), *Geografías en diálogo: aportes para la reflexión*, Tomo I, pp. 213-222. Tandil: UNCPBA.
- Migueltoarena, A. & Linares S.** (2019). Mercado del suelo urbano y producción del espacio residencial en la ciudad de Tandil, Argentina. En *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12 (23), pp. 1-19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Raffestin, C.** (1993). *Por una Geografía do Poder*. Sao Paulo: Ática.
- Sánchez, J. E.** (1991). *Espacio, economía y sociedad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Santos, M.** (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Torres, F.** (2016). Organización barrial Tupac Amaru en San Salvador de Jujuy. ¿Un movimiento social urbano? En *Question*, (49), pp. 415-430. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9259/pr.9259.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9259/pr.9259.pdf)
- Valente Ezcurra, D.** (2018). El derecho a la ciudad en disputa. Políticas públicas y estrategias de organización social por el acceso al hábitat urbano en Tandil, 2001-2015. En Mikkelsen y Picone (comps.), *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer el presente*, pp. 335-348. Tandil: UNICEN.

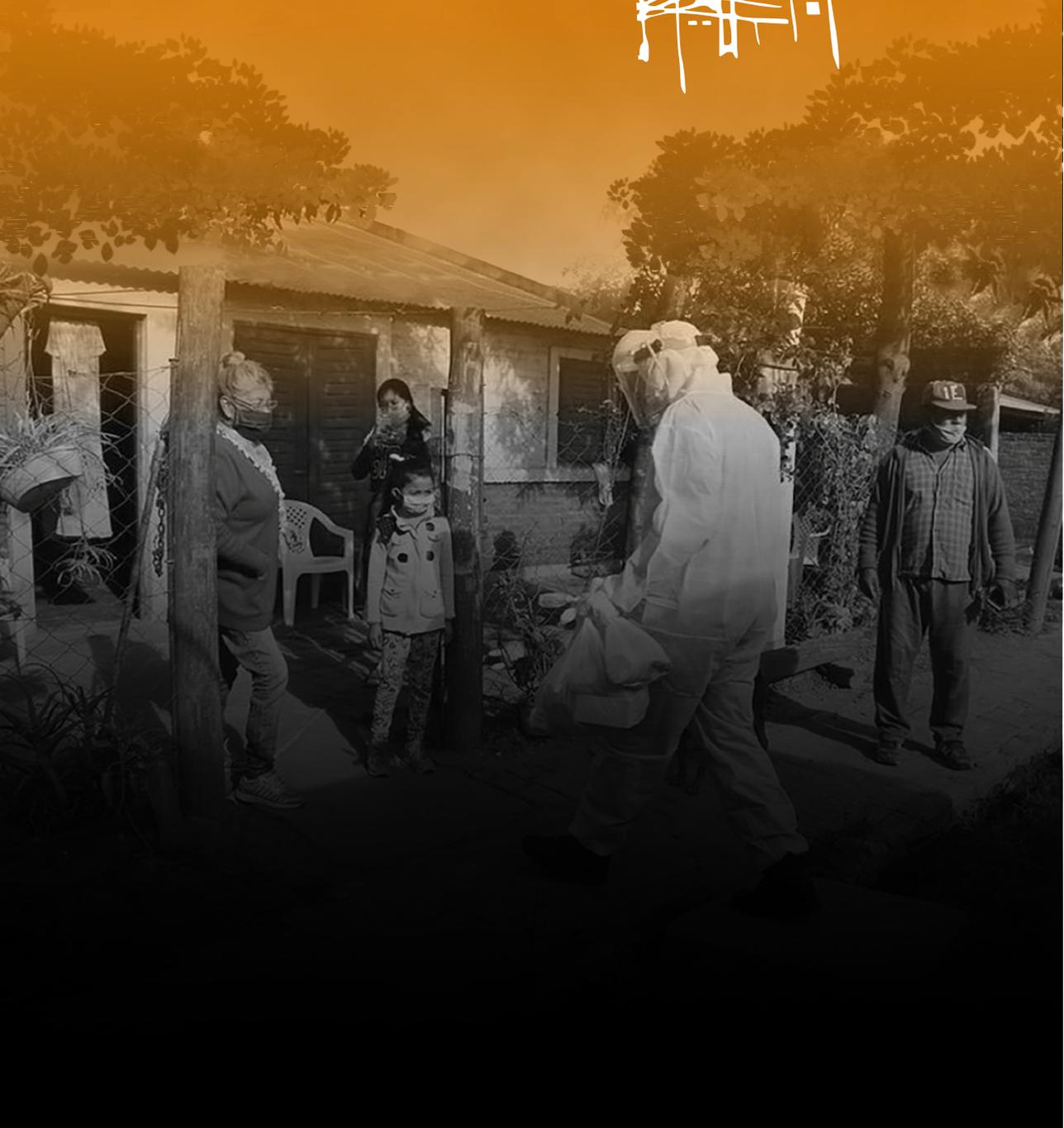
## Fuentes documentales

Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (2016). Recuperado de: <http://181.171.117.68/registro/publico/>

- Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Jefatura de Gabinete de Ministros, ANSES y organizaciones sociales -CTEP, CCC, Barrios de Pie, Techo y Cáritas- (2018). Decreto N°358/17, N°2670/17 y, N°789/19 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial del 26 de noviembre de 2019. Recuperado de: [www.argentina.gob.ar/barriospopulares](http://www.argentina.gob.ar/barriospopulares)
- Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN. Marzo de 2020. Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19. Gabriel Kessler, Natalia Bermúdez, Georgina Binstock, Marcela Cerrutti, Mario Pecheny, Juan Ignacio Piovani, Ariel Wilkis, Martín Becerra. MINCYT - CONICET - AGENCIA. Recuperado de: [http://idihcs.fahce.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales.pdf](http://idihcs.fahce.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales.pdf)
- Tandil en la cuarentena. Informe sobre el impacto social de las medidas de aislamiento. Abril 2020. Equipo local, FCH - UNICEN. Recuperado de: <https://www.fch.unicen.edu.ar/tandil-en-la-cuarentena-informe-sobre-el-impacto-social-de-las-medidas-de-aislamiento/?fbclid=IwAR0Scc60CP0FCRR9yEgAMVxYiHTalqp-auBAHlx8nUsgelk4J-KQUeXt91uQ>
- Tandil en la cuarentena: Segundo Informe sobre el impacto social por medidas de aislamiento y distanciamiento. Agosto 2020. Equipo local, FCH - UNICEN. Recuperado de: <https://www.fch.unicen.edu.ar/tandil-en-la-cuarentena-segundo-informe-sobre-el-impacto-social-de-las-medidas-de-aislamiento-y-distanciamiento/> 



## Mesa 2



# Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha

## COORDINACIÓN

---

### Nadia FINCK

Socióloga, magister en Desarrollo Local, becaria doctoral del CONICET y docente investigadora en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina (ICSE-UNTDF). Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina (ICSE-UNTDF).

### María Laura PUNTEL

Arquitecta, becaria doctoral del CONICET y jefa de trabajos prácticos de Teoría del Diseño y la Gestión Urbana de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina (FAU-UNNE). Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH UNNE CONICET).

## Introducción

Tal como se afirma en la fundamentación del II Encuentro de la Red de Asentamientos, “nuestras ciudades y territorios se caracterizan por la segregación socio-espacial, la distribución inequitativa de los servicios públicos”. En ese marco, el rol del sector público y en particular las políticas públicas que inciden allí cobran especial relevancia. En el eje que aborda esta cuestión se presentaron trece trabajos. Si bien la mayoría de ellos expusieron casos o analizaron políticas correspondientes al contexto argentino, también se presentaron trabajos de otras latitudes de la región latinoamericana. Los trabajos se centraron en analizar experiencias, nuevas medidas y aportes de gestión en marcha. En general, acuerdan que las desigualdades preexistentes en las ciudades se vieron exacerbadas en el contexto de la crisis generada por la pandemia de **COVID-19**. Allí, la consigna de aislamiento social y reducción de movilidad y desplazamientos en el territorio aumentó la brecha de desigualdad entre quienes tienen sus necesidades básicas satisfechas y quienes no y dependen de ambos factores para garantizarlas. En definitiva, se profundizaron problemas estructurales previos a la pandemia en materia de hábitat.

En este contexto, se expuso sobre las características que asumieron las estrategias y tácticas de los sectores de menores recursos para hacer frente a los efectos de la pandemia y dar respuestas a sus necesidades. Se visibilizaron los procesos de autogestión y de organización barrial y las redes de solidaridad; las iniciativas emprendedoras, así como el uso de bienes comunes como parte de las identidades de algunos colectivos. En general, se identificó que las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) tuvieron efectos relativos respecto de la prevención en estos contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica, atravesados por déficits urbanos, ambientales y habitacionales. La implementación de las medidas involucró diversos actores en un territorio marcado por la heterogeneidad y las trayectorias que asumieron, y sus impactos constituyen un aprendizaje relevante para el presente y futuro de la intervención pública en el hábitat popular.

## Desarrollo

Los trabajos presentados abordan distintas aristas de las políticas públicas desarrolladas en los barrios populares, los actores intervinientes y los impactos que se generaron a partir de su implementación. Se destacan las aproximaciones que recuperan dinámicas e iniciativas de las y los residentes de barrios populares que dieron respuesta a las demandas propias del hábitat y la reproducción de la vida en estos contextos.

En general, los barrios populares están localizados en las periferias urbanas y atravesados por múltiples déficits y demandas que, en el marco del aislamiento social como método preventivo de contagios, fueron atendidas en muchos territorios por las y los propios habitantes. En el caso del conurbano bonaerense, por ejemplo, organizaron sus acciones a partir de las fortalezas que supone una organización comunitaria y las posibilidades de autogestión derivadas del desarrollo de tácticas y estrategias locales. COLELLA et al. se ocupan de demostrar la existencia de una significativa dinámica de intercambios entre los barrios que componen el área de estudio, marcada por una desigualdad física-social y procesos de segregación con un gradiente desde la CABA, hacia los bordes de la periferia urbana. La emergencia sociosanitaria confirmó la necesidad de una mayor organización colectiva para solucionar problemas, y el barrio se constituyó en el lugar privilegiado no solo de la acción pública, sino del rol fortalecido de los actores barriales como impulsores de estrategias locales. En este punto, es posible reconocer cruces con el análisis propuesto por GARGANTINI, quien sostiene que en el marco de las intervenciones socio-urbano habitacionales que se desplegaron en general en Argentina, en este contexto, se puso en evidencia

la importancia del "control comunitario, donde la dimensión colectiva del cuidado y la subsidiariedad resultan eslabones claves en la contención y atención de las situaciones provocadas tras el paso del virus".

El análisis propuesto por COLELLA et al. evidencia que es necesario revisar la escalaridad de las políticas públicas que conduzcan el desarrollo del periurbano metropolitano con un abordaje multiescalar e integrador. También reconocen la necesidad de modificar la forma de intervención tradicional estatal y promueven la aplicación de programas inter e intra barriales de carácter integral. Las intervenciones públicas demostraron la existencia, según GARGANTINI, de ciertos "esenciales" que deberían ser considerados para "futuras intervenciones socio-habitacionales, a fin de favorecer procesos de gestión resilientes y pertinentes al actual contexto". En el análisis propuesto por la autora, la integralidad de los abordajes públicos orientados por un enfoque de derechos humanos fue central para lograr eficacia en tiempos de pandemia. Allí la escala barrial es clave al igual que la participación de las bases y los gobiernos locales para atender problemáticas complejas en las que cobran especial relevancia las organizaciones con fuerte inserción territorial. También resulta esencial el despliegue de procesos de "atención interdisciplinarios, interministeriales e interactorales".

Los aprendizajes y logros alcanzados en el contexto de pandemia también posibilitaron, siguiendo a GARGANTINI, visualizar una serie de riesgos para alcanzar una gestión con las características mencionadas, entre otros el carácter coyuntural de las medidas, la exacerbación de las autonomías que pueda desconocer o negar "principios de actuación comunes y coordinados a nivel territorial", o las actuaciones en exceso o quebrantamiento de normas por parte de los órganos ejecutivos, "en nombre de un federalismo y empoderamiento local malentendido". Entendemos que estos señalamientos constituyen una propuesta relevante para repensar el carácter que puede asumir la gestión pública en clave interjurisdiccional e interactoral. El criterio de flexibilidad y versatilidad en la implementación de políticas como las llevadas adelante en contexto de pandemia engrosa el marco de características esperables. CRUCEÑOS señala esto a partir de un caso de la zona rural cordobesa. En ese escenario, y desde la perspectiva de los actores territoriales que desarrollan procesos locales de autogestión, se pusieron en juego los modos de reproducción de la vida y la preponderancia que tienen los ámbitos compartidos para hacer frente a demandas; estos constituyeron históricamente la plataforma desde la que se impulsaron resistencias mediante la consolidación de prácticas colectivas. CRUCEÑOS plantea que las medidas del ASPO obstaculizaron en la cotidianidad, la producción común y la reproducción de la vida de las familias campesinas de la zona de estudio, que se encuentra en estrecha relación con el hábitat de las familias. La noción de lo común se relaciona con la propia constitución de la subjetividad política del Movimiento Campesino

de Córdoba (MCC); organiza las prácticas que articula y encausa las demandas de esas familias al Estado en mayor medida, así como los continuos procesos de resistencia al avance del capital y el agronegocio.

Los conflictos socio-territoriales adquieren a lo largo del país múltiples manifestaciones y a su vez constituyen un campo fértil para repensar desde allí distintos procesos públicos relacionados con la planificación en ámbitos territoriales complejos, como las regiones metropolitanas. ZÚÑIGA MENDOZA plantea cómo ciertas demandas por la dotación de externalidades —en tanto deuda histórica— se vuelven el centro de esos conflictos. Identifica la disponibilidad de redes de infraestructura de agua y saneamiento cloacal como un aspecto clave para la satisfacción de derechos colectivos y el desarrollo de las ciudades. En el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la población de sus periferias no dispone de agua en igualdad de condiciones, a pesar de habitar un territorio donde abunda este recurso. El contexto de pandemia por **COVID-19** acentúa esa deuda histórica de agua segura y tratamientos cloacales aptos, siendo las urbanizaciones del tipo informal las más perjudicadas. A partir de un caso local, la autora propone elaborar un programa de acciones sobre el manejo integral del recurso hídrico. En relación con los procesos de planificación, identifica la necesidad de pasar del carácter sectorial a una planificación integrada y gestión acorde y compatible con el periurbano. En consonancia con otros autores/as del eje, ZÚÑIGA MENDOZA sostiene que es un desafío modificar las formas de prestación heredadas —convalidadas por criterios estrictamente económicos— a formas de prestación con perspectiva de derechos humanos, convalidados a su vez por criterios multidimensionales. Otro desafío presente es el de alcanzar una redistribución más justa de la producción de infraestructura sanitaria y destinada a generar una igualdad de oportunidades. Esto último implica un cambio en el rol de investigadores y planificadores, desde la productividad de los conflictos socio-territoriales como herramienta de mejora de las políticas públicas de infraestructura.

El acceso desigual a las redes de infraestructura urbana en las ciudades latinoamericanas se relaciona con los desiguales modos de producción urbana (Abramo, 2008) (Pírez, 1995). En relación con el hábitat popular y su autoproducción, adquieren relevancia prácticas como las organizadas y orientadas desde la economía popular (EP). GONZÁLEZ et al. reconocen la potencialidad de estas prácticas alternativas que incorporan procesos locales y de organización colectiva. En este sentido, en relación con los procesos de producción desarrollados por la economía de mercado, destacan que la EP posee particularidades distintivas, tanto en el momento de la planificación, diseño, construcción de viviendas y mejoramientos habitacionales. Allí participan diversas organizaciones de trabajadoras y trabajadores desde la articulación multiactoral. Lxs autorxs consideran que los procesos de producción de hábitat a partir de alianzas socio-

técnicas entre sectores organizados de la EP y las diferentes áreas del estado son una alternativa innovadora; las organizaciones de la EP constituyen en esta perspectiva una nueva forma de organización del trabajo, a través del desarrollo de procesos productivos "alternativos", que se encuentran asociados a las transformaciones socio-espaciales.

Las prácticas de la economía popular evidencian la capacidad organizativa de los sectores populares para la satisfacción de las necesidades vinculadas con el hábitat y la reproducción de la vida. El contexto de pandemia permitió desarrollar y visibilizar aprendizajes territoriales para organizaciones y colectivos. ORTIZ identificó las principales acciones que se llevaron adelante en el marco de la iniciativa internacional "Sinergias para la solidaridad", que gestó un mapeo de iniciativas de la sociedad civil frente a la **COVID-19** en barrios populares. A su vez se conformó una coalición entre "organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, universidades, centros de investigación, y redes internacionales y regionales". El conjunto de actores se aglutinó alrededor de la pregunta "¿Cuál es el Mejoramiento Integral de Barrios que necesitamos en tiempos de pandemia y recuperación?". El interrogante motorizó la elaboración de diez ejes estratégicos que buscan responder a desafíos estructurales y proponen premisas para la acción interactoral conjunta: gobernanza territorial, política pública, provisión de infraestructura, planeación territorial, reconocimiento político, diversidad social, economía solidaria, diálogo de saberes, memoria colectiva y justicia climática. La propuesta responde a los emergentes de la pandemia en la vida cotidiana que pusieron de relieve, por un lado, la importancia del "aprendizaje entre organizaciones y promover alianzas estratégicas para proteger y cuidar la vida de toda la población y sobre todo los expuestos a una vulnerabilidad estructural" y, por otro, la necesidad de promover "una coordinación interactoral a múltiples escalas". Como puede notarse, este hallazgo coincide con los resultados y observaciones de otros trabajos del eje.

El hábitat popular en la región latinoamericana es atravesado por políticas de distinto tipo que atienden, entre otros, aspectos relacionados con la seguridad de la tenencia, el mejoramiento de las condiciones de las viviendas, la provisión de infraestructuras, los procesos de relocalización. Las intervenciones públicas generan impactos e implican la participación de diferentes niveles jurisdiccionales que dotan de cierta complejidad a su ejecución. En el caso argentino, fue notoria la emergencia de un conjunto de políticas de distinto nivel que se implementaron en los últimos años, como por ejemplo las de mejoramiento del hábitat a nivel nacional, provincial o municipal o las operatorias en el marco de la Ley Nacional N.º 27.453 de Argentina, que establece un Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. No obstante, como plantearon algunxs autorxs del eje, al ejercitarse una mirada crítica respecto de las trayectorias que las políticas asumieron en los territorios, se pueden reconocer ciertos efectos que demandan un análisis igualmente crítico.

Uno de los asuntos relevantes en la implementación de las políticas públicas se relaciona con el carácter interjurisdiccional que asume la intervención en materia de hábitat en los territorios y los actores participantes. BOLDRINI et al., a partir de un caso en la provincia de Tucumán (Argentina), dan cuenta de las particularidades de las políticas públicas de mejora del hábitat en barrios populares que se implementaron desde el nivel local y en relación con el nivel nacional. Mientras por un lado reconocen rupturas y continuidades que esas políticas tuvieron respecto de los modelos de desarrollo tradicionales del hábitat popular, por otro dan cuenta de cómo las transformaciones institucionales a nivel nacional tienen impacto en el nivel local y generan trastocamientos entre las áreas, técnicos/as y aspectos de los que se ocupa cada uno/a para intervenir en el hábitat popular. La dimensión temporal y actoral para realizar el análisis del caso les permite a las autoras notar cómo las áreas gubernamentales que intervienen operando de manera fragmentaria terminan por reproducir una disociación entre lo tangible e intangible del hábitat o, en sus palabras, "las perspectivas ligadas a la vivienda o a la producción integral del hábitat, sin y con participación, netamente material (tangible) o cuidadosa del componente intangible del complejo arte de habitar".

Otro aspecto relevante son los impactos de las intervenciones cuando se trata de acciones tendientes a la consolidación de asentamientos, a partir de instancias de relocalización, por ejemplo. BENITEZ y DONNER, a partir de un caso en la provincia de Chaco (Argentina), indagan sobre los impactos de ciertas intervenciones públicas, que si bien surgieron como respuesta institucional a la demanda de regularización dominial y física, terminaron contribuyendo a un proceso de segregación socioespacial de los hogares relocalizados y a la fragmentación espacial de la ciudad en estudio. Contrastando esta situación, las autoras sostienen que las intervenciones públicas urbanas, en la medida en que atienden de manera multidimensional la problemática habitacional y consideran la participación de las personas destinatarias, contribuyen con "la superación de la fragmentación, creando condiciones para la integración social". El caso abordado posibilita reconocer —en consonancia con otros trabajos— que los procesos de intervención sectorial y no planificada generan como resultado la reproducción de la fragmentación urbana, a la vez que la articulación de intereses de tipo especulativos y políticos no logran reparar las condiciones habitacionales de la población destinataria de la intervención. En definitiva, no se consigue una mejora de la calidad del hábitat precario, sino una profundización de la segregación de los hogares y de la fragmentación en la ciudad.

En línea con los planteos críticos en torno de la implementación de políticas que apuntan a la mitigación de la desigualdad y precariedad urbanas y de los asentamientos populares, NÚÑEZ (2021) identifica que, en el desenvolvimiento de las políticas, se

desarrolla una serie de contradicciones que atentarían contra los objetivos esgrimidos originalmente por las medidas. La autora plantea que además de las injusticias estructurales existentes sobre el hábitat popular, también se produce una injusticia y violencia epistémica, a las que se suma una violencia institucional. La "opacidad epistémica" y violencias son halladas, por ejemplo, en "si corresponde o no a las definiciones cosificadas de villas y asentamientos (...) o el avistaje tecnoburocrático (...)". Este tipo de mecanismos terminaría socavando la organización y luchas populares, y se extiende hacia otros actores sociales, incluido el conocimiento científico. La autora identifica la emergencia de una serie de paradojas en el marco de la acción pública; por un lado, las definiciones sobre las que se asienta la política pública generan en simultáneo indefiniciones que involucran la reproducción de la vida y luchas populares que permanecen invisibilizadas. Por otro, sobre aquellas luchas que sí son visibilizadas, se despliega una política homogénea que finalmente "expropia saberes, sentidos, experiencias y matrices de juridicidad barriales que exaltan el valor de uso por sobre el valor de cambio, naturalizando la mercantilización, la propiedad privada y sus representaciones, prolongando y legitimando el orden dominante. Es decir, múltiples derechos que se disuelven en un derecho absoluto". A partir de recuperar distintos aportes, la autora propone volver sobre la cuestión del derecho de uso en relación con "las luchas contra la propiedad privada y en defensa del uso de la tierra", a la vez que se recupera la relación entre este derecho, las políticas de lo común y el inescindible derecho a coproducir las reglas del uso común.

Desde otro ángulo, la cuestión de la regularización de la tenencia de terrenos y el derecho a una vivienda en situaciones de irregularidad es abordada por CARRILLO como un asunto que no ha sido resuelto por el Estado para el caso mexicano, aun cuando se han desarrollado políticas públicas de atención a la vivienda. La autora reconoce que la legalización que se pretende concretar entraría en tensión con la garantía de otros derechos, lo que demanda la revisión de los mecanismos y los actores que inciden en la organización del territorio. La ocupación irregular del suelo ha logrado institucionalizarse mientras que se des-institucionalizan las instancias gubernamentales, desde un enfoque de construcción y colaboración integral. La tendencia parece ser su continuidad de la informalidad como mecanismo de oferta de vivienda para la mayoría de la población de escasos recursos económicos. Este aspecto es compartido por AYES para el caso hondureño, donde las ocupaciones o invasiones, sumadas a los mercados informales de suelo, constituyen uno de los mecanismos más asequibles para la población. CARRILLO, por su parte, identifica una correlación entre la urbanización irregular como modo de habitar y una minimización de la acción de la planeación urbana; la irregularidad subsiste para atender la demanda social de vivienda que el Estado no ha podido resolver. Asimismo, la autora identifica que la acción de legalización de asentamientos trastoca el derecho a la ciudad y el medio

ambiente como dos discursos opuestos. Frente a la pregunta sobre quiénes son los beneficiarios de la irregularidad, CARILLO plantea que son otros y no necesariamente los destinatarios o la población residentes, como por ejemplo el sector privado propietario del suelo. Las respuestas a las demandas propias de los asentamientos se lograrían a partir de la implementación de otros mecanismos y una organización alternativa del territorio.

La permanencia de los asentamientos populares se reconoce como patrón común en los territorios latinoamericanos, un asunto que se plasmó de manera transversal en los trabajos del eje. Por otro lado, se presentaron un conjunto de trabajos que indagaron sobre políticas que pretenden incidir en factores como la oferta de suelo y vivienda por las vías formales. Al generarse este tipo de alternativas tendrían efectos sobre otros mecanismos, como la ocupación del suelo por vías informales, como por ejemplo, las tomas de tierras. En el caso argentino, se generaron durante el último tiempo una serie de medidas de distinto nivel que buscaron atender aspectos históricamente desatendidos o desvinculados en las políticas habitacionales, como por ejemplo el suelo urbano.

La gestión del suelo urbano es una problemática estructural preexistente al contexto de pandemia. No obstante, en este marco se visualizó su sostenida desatención. PELLI ET AL. reconocen que las ocupaciones de tierras mediante las que se resuelve de forma transitoria y precaria la situación habitacional denotan una ineficaz gestión del Estado en la solución del déficit habitacional relativo a las personas de escasos recursos, principalmente, y a partir de mecanismos jurídicos como fueron la sanción de leyes de expropiación. Si bien se generaron otras alternativas de acción públicas, como por ejemplo el Plan Nacional de Suelo Urbano y el Banco Provincial de Tierras Urbanas (provincia de Chaco, Argentina), las autoras plantean que es preciso lograr una mayor eficacia en estos contextos donde el Estado no logra anticiparse y ofrecer una solución real y total. En definitiva, debería tratarse el asunto de manera estructural y no coyuntural. En relación con el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU) (Argentina), que incluye entre otros programas el de "Producción de Suelo", BARENBOIM destaca la política, considerando que la planificación integral tiene un rol clave y que el problema central en relación con el déficit habitacional sostenido es el acceso al suelo urbanizado. En este sentido, entiende que el PNSU constituye el primer instrumento a nivel nacional que "afrenta de manera integral, el problema histórico y estructural, referido a la falta de suelo urbanizado y de vivienda para los sectores bajos y medios".

El PNSU plantea una serie de aspectos relevantes, entre otros, que opera en clave interjurisdiccional, establece localizaciones urbanas preferenciales para la implementación de los proyectos y que propone modalidades de implementación

diferenciales. Una de las características de la acción pública analizada es que no genera procesos especulativos, y la autora plantea que frente a los procesos de valorización de suelo que generan estas intervenciones, el Estado debe regularlas. Allí se destaca el rol de los gobiernos locales, para los que es fundamental la asistencia técnica, no solo para acceder al plan, sino también para la mejora de sus capacidades para la autogestión de las políticas de suelo en sus localidades. La autora plantea que es relevante que los proyectos se localicen en áreas de completamiento, de acuerdo con las normativas urbanas locales, con el fin de promover "ciudades compactas, equitativas y accesibles". Finalmente plantea la importancia de la publicidad de las características, el estado de avance y la posibilidad de articulación con otros programas habitacionales de nivel nacional.

La eficacia-ineficacia de las medidas estatales para resolver el problema del déficit habitacional también es abordada por AYES para el caso hondureño. La autora, a partir de distinto tipo de fuentes documentales, indica cómo en Honduras se consolidó una trama legal "complicada" que dificultó los objetivos de disminuir las brechas y garantizar el acceso a la población al suelo urbano y la vivienda adecuada mediante "respuestas acertadas". Al analizar los logros y la propia trayectoria nacional en materia de política pública de suelo y vivienda, identifica que estas han estado supeditadas al contexto político del país, y encuentra una notoria incidencia de al menos tres décadas de un modelo de corte neoliberal que orientó los intereses de los gobiernos de ese país. La perspectiva asumida supuso la ausencia de estrategias integrales para abordar de manera interdisciplinaria el sistema complejo de los asentamientos; a la vivienda se la entiende en tanto propiedad privada. A su vez, algunos mecanismos adoptados, como la existencia de "intermediarios a los cuales se les otorga financiamiento e incentivos (como la facilitación de trámites de instituciones de otros sectores)" incidieron en una merma de la participación de sectores populares. En diálogo con los aportes de otros autorxs de la mesa, reconoce que la resultante es el desconocimiento de los saberes existentes en esos colectivos y su "capacidad para asesorar en materia de procesos progresivos y comunitarios a cualquier comisión e institución del Estado". En este trabajo, como en otros, se entiende la participación de los sectores populares como una cuestión inescindible de toda política que incida en el hábitat popular y, a la vez, un tema de agenda y que hay que consolidar en la región.

## Conclusiones

Las propuestas presentadas en el eje que nos convoca habilitan la emergencia de nuevos interrogantes acerca de cómo encauzar procesos tan complejos en los que inciden múltiples problemáticas, escalas y actores. En este sentido, las reflexiones propiciadas a poco más de un año de declararse la pandemia de **COVID-19** constituyen

un campo fértil para reflexionar sobre el rol del sector público y de los actores sociales, que demandan acciones coordinadas para atender las múltiples problemáticas del hábitat popular y que requieren modalidades alternativas de gestión. Las garantías respecto de la vivienda y el hábitat desde una perspectiva de derechos humanos deberían ser, efectivamente, la primera línea de defensa contra la pandemia.

Es desde el reconocimiento de la diversidad y las particularidades y desde las acciones frente a la cuestión del hábitat popular que la mesa se organizó mediante trabajos que abordaron distintas aristas de la temática de las políticas públicas para el acceso al hábitat. Por un lado, se visibilizan potencialidades para atender específicamente aspectos desatendidos previamente. Por otro, se identificaron limitaciones y desacoples que se presentan en los distintos territorios. Asimismo, se notaron ciertas desarticulaciones interjurisdiccionales y contradicciones entre lo que se enuncia en las acciones públicas y normativas y su efectiva ejecución o implementación, así como también aquellas generadas entre niveles estatales y los colectivos sociales.

También se identificó la necesidad de desplegar abordajes integrales, de carácter interactoral, interdisciplinar y entre las distintas áreas gubernamentales. Si bien para la atención de la pandemia en algunas acciones públicas estas características se evidenciaron, este tipo de experiencias están atravesadas por múltiples riesgos. En el contexto de crisis, se destacan los esfuerzos colectivos de articulación y construcción de redes entre organizaciones y movimientos sociales en los territorios. Esa riqueza territorial no siempre es tal, por lo que se planteó la necesidad de profundizar, mejorar y efectivizar los mecanismos de participación de cara a co-construir modelos de gestión alternativa del hábitat.

## Bibliografía

- Abramo, P.** (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. En *Territorios*, núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 55-73 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
- Pírez, P.** (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En *Ciudades (México)*, N.º 25, Octubre-Diciembre RNIU.

# Institucionalidad y marcos legales para el acceso a la vivienda; el caso de Honduras

---

**Ixchel AYES**

---

**Cargos o filiaciones**

Coordinadora general del Espacio IX y consultora e investigadora independiente.

**Lugar de trabajo**

Espacio IX

**Eje temático 2**

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## Resumen

Con la creación de un nuevo marco legal para el sector vivienda en Honduras, ha surgido la preocupación sobre el tratamiento que desde el sector público se ha dado a la problemática de la vivienda. Esta investigación realiza una revisión documental para conocer el contexto social y político que históricamente ha incidido en las políticas y programas de acceso a la vivienda.

Se presenta un repaso por los hitos y elementos más importantes del sector vivienda en el país, desde la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (INVA) en 1957, hasta la ley actualmente vigente. A través de ese recorrido histórico se realizan anotaciones que permiten entender la complicada trama legal que ha entorpecido el objetivo de ofrecer respuestas acertadas que contribuyan a disminuir brechas y garantizar a todas y todos los hondureños el derecho a la vivienda adecuada.

Si bien la temática habitacional es compleja y no puede reducirse únicamente a la vivienda, este documento es un primer avance de una investigación que, hasta el momento, es realizada de forma independiente y que espera contar, a mediano y largo plazo, con más fases que permitan profundizar en el análisis e incorporar más variables.

**Palabras clave:** Marcos legales; institucionalidad; acceso a vivienda; desigualdad; Honduras.

## Introducción y marco conceptual

Las desigualdades socio-territoriales de las ciudades latinoamericanas se han convertido en los últimos 50 años en una constante, y esta realidad se refleja en la situación que caracteriza a Honduras. Desde 1989, el país ha mantenido promedios de 54.7 en el índice de Gini y 62 % en la pobreza (según datos del Banco Mundial), y las consecuencias de estas cifras se manifiestan en fenómenos como invasiones, desalojos violentos, marginación, fragmentación del espacio y mercados informales de suelo.

En la ciudad capital<sup>1</sup>, estas desigualdades han sido evidentes durante la época colonial, pero sus manifestaciones fueron evolucionando, y para la década de 1950 ya existían procesos irregulares de compra y venta de terrenos. Posteriormente se dio el primer caso de toma espontánea o invasión de tierras privadas conocida como la Col. Divanna (Avilez, 1983), la misma que, en la actualidad, se ha consolidado como parte del área urbana.

Varios autores (Angel et al., 2004; Caballero, 2003, 2010; Baide, 2011 Trundle, 2012) que han realizado trabajos relacionados con los procesos de urbanización en las principales ciudades del país, incluyendo el Municipio Distrito Central (MDC), coinciden en que dichos procesos se han dado de forma acelerada y desordenada, existiendo una deficiencia en las instituciones para controlar y dar respuesta a la demanda de suelo urbano y viviendas para los sectores más pobres y vulnerables del país.

Ante esta situación, en 1957 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA), responsable de diversos proyectos de viviendas para la clase obrera del país. Sin embargo, en las últimas décadas, las respuestas de vivienda social generadas por el gobierno central se realizan bajo una lógica de mercado con una cooperación público-privada, en la cual la vivienda es vista como un mero objeto de producción industrial. Además, la posibilidad de acceder al beneficio de la vivienda recae en alguna institución financiera intermediaria que ofrece créditos a mediano plazo con intereses. En este modelo, el Estado deja de promover para solo facilitar; deja de producir directamente para centrar su actividad en la canalización de apoyos, subsidios y mecanismos de crédito a largo plazo que permitan transformar a la ciudadanía, titulares de derechos, en clientes del mercado habitacional (Ortíz, 2011).

---

1. El Municipio Distrito Central está conformado por las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela. La primera surge como Real de Minas de San Miguel de Tegucigalpa en 1578 (Ardovini, 2013), habitada por la élite de la época (españoles, criollos y sus esclavos). Comayagüela fue habitada, mayormente, por población indígena que desde 1820 tuvo su propio ayuntamiento, surgido del cabildo de indios existente ahí desde principios del siglo XVII (Lara, s. f.).

Ante esto, las invasiones y los mercados informales de suelo se convierten en los mecanismos más asequibles para gran parte de la población. De este modo las políticas que han adoptado las instituciones no dan respuesta a la primera necesidad de suelo, y tampoco parecen satisfacer la necesidad de vivienda de gran parte de la población.

Las desigualdades territoriales en las ciudades se encuentran relacionadas con las desigualdades sociales de clase. Asimismo, el modo en que se estructura la ciudad puede condicionar el acceso a oportunidades de sus habitantes. Para Di Virgilio y Perelman (2014), este condicionamiento puede darse por las características del mercado de tierras, por las condiciones de la localización de cada individuo (relacionada de igual forma a las maneras diferenciadas en que acceden al suelo, servicios y equipamientos urbanos) y por los flujos, las circulaciones e interacciones en el espacio público y en los servicios sociales básicos, así como la calidad de estos.

En esta investigación, se entiende también que "la desigualdad [urbana] está sostenida en estructuras persistentes que se reproducen en la larga duración. Pero no son inmutables, sino que se construyen y se transforman como resultado de procesos en los que interviene la acción humana" (Reygadas, 2008, p. 17), y como afirma Castells (1974), el espacio urbano está estructurado en función de procesos sociales que expresan los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social.

Las ineficacias del Estado para atender a la problemática, el débil marco regulador que existe sobre el suelo y la vivienda, sumados a las estrategias de acumulación y lucro de agentes privados (Calderón Cockburn, 1998), son considerados, para efectos de esta investigación, grandes influyentes en la situación de la informalidad de las áreas urbanas del país, que propician también la consolidación de desigualdades socio-territoriales.

En 2018 la población total de la capital había llegado a 1.3 millones de habitantes con 214 mil personas (17 %) que habitaban en asentamientos populares y ocupaban el 11 % del espacio del área urbana (TECHO, 2018). Esto deja clara la urgencia de comprender y cambiar la forma en que se han desarrollado tanto la planificación urbana como las políticas de suelo y vivienda que han existido en el país.

Con una nueva Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos, promulgada en febrero de 2020, tomó relevancia el estudio del recorrido histórico que las instituciones del sector vivienda han tenido, para evaluar los aciertos y las falencias, así como los vacíos, para poder proponer nuevas estrategias que no perpetúen condiciones desiguales y malas prácticas del pasado. La pandemia de la **COVID-19** y los desastres producidos por el paso de los huracanes ETA y IOTA a finales del año pasado volvieron

a revelar la fragilidad de nuestro territorio y nuestra sociedad. A su vez, estos retos nos obligan a repensar el modo en que hasta ahora se han propuesto y llevado a cabo las políticas públicas en el país. La recuperación no depende únicamente de los gobiernos, sino también de la capacidad de propuesta que desde los actores sociales se puede tener y el compromiso con la reivindicación de los derechos.

## Metodología

Esta es una investigación que tiene un alcance temporal longitudinal, ya que comprende el análisis de documentos y bibliografía desde el año de 1955 hasta hoy. De acuerdo con su profundidad, esta es una investigación exploratoria que ha permitido identificar fuentes y relaciones pertinentes a ser estudiantes.

Si bien se reconoce que la situación de la vivienda está íntimamente ligada al acceso al suelo, se tomó la decisión metodológica de estudiar esa dimensión en una segunda fase de investigación. Del mismo modo, para efectos de presentación se dejaron de lado otras variables, como la gestión de riesgo, el ordenamiento urbano y territorial y el acceso a los servicios básicos.

Por el tipo de información que se recopiló para la investigación, esta tiene un enfoque urbano, pero el alcance de todas las políticas mencionadas en los diferentes momentos siempre ha sido a nivel nacional. A modo de referencia se señala la situación particular de la capital del país por ser el centro urbano del cual se obtuvo más evidencia histórica de sus procesos de crecimiento informal y de desigualdad.

La investigación es de carácter documental y se revisaron fuentes históricas, como periódicos, Decretos de Ley, reglamentos, informes de consultorías. Se revisó bibliografía relacionada con la temática de asentamientos humanos y acceso a vivienda y se realizaron tres entrevistas con actores clave:

- a) Dra. Elsa Lily Caballero, como referente en la investigación socio-urbana y del sector vivienda (efectuada el 18 de enero de 2021);
- b) Ing. Abner Perdomo, como excolaborador del INVA que conoció y participó en proyectos habitacionales promovidos por dicha institución (realizada el 9 de diciembre de 2020) y
- c) Amada Iveth Martínez, como presidenta de la Mesa Coordinadora de Cooperativas de Vivienda del Sur de Honduras, MECOOVISUR, organización que actualmente aglutina las organizaciones de Vivienda por Cooperativa Mutua y se encuentra en proceso de constituirse como federación (realizada el 18 de octubre de 2020).

El trabajo de revisión de fuentes históricas se vio interrumpido por la pandemia de la **COVID-19**, que impidió el trabajo en los espacios de Archivos Nacionales y Hemeroteca Nacional. Sin embargo, se dio continuidad a la revisión y análisis del marco legal e institucional por medio de fuentes electrónicas, en especial archivos de acceso abierto del Gobierno de la República de Honduras.

El análisis de los marcos legales se acompañó de la revisión del contexto político del país, ya que ayuda a comprender la naturaleza de las iniciativas promovidas y concretadas por los diferentes gobiernos centrales a lo largo de la historia.

## **Origen y trabajo realizado por el INVA**

### **El Instituto Nacional de la Vivienda**

En 1957 surge oficialmente el primer referente en política e institucionalidad para la vivienda en Honduras. El Instituto Nacional de Vivienda (INVA) fue creado por la Junta Militar de Gobierno por Decreto de Ley No. 30 del 4 de enero de 1957. Esta Junta Militar autorizó por Acuerdo No. 1 la entrega y el uso inmediato de cuarenta y cuatro viviendas que fueron construidas el año anterior por la entonces Dirección de Obras Públicas que dependía del Ministerio de Fomento.

Según nota del diario El Día con fecha del 7 de enero de 1957, el planteamiento del proyecto inició en 1955 y su ejecución arrancó el 30 de mayo de 1956. Las viviendas se concluyeron tras el Golpe de Estado, en diciembre del mismo año. El mayor e ingeniero Roberto Gálvez Barnes, miembro de la Junta Militar, dio continuidad al proyecto, habiéndose desempeñado como ministro de Fomento en el gobierno del presidente Julio Lozano Díaz (derrocado en octubre de 1956).

El domingo 6 de enero de 1957, las llaves de las cuarenta y cuatro viviendas fueron entregadas a las familias de obreros que habían sido previamente seleccionados. En dicho acto se bautizó la colonia como "21 de Octubre", en conmemoración a la fecha en que la Junta Militar llegó al poder. Hoy, esta colonia mantiene dicho nombre y es conocida como una de las principales referencias de los proyectos habitacionales que promovía y ejecutaba el ahora extinto INVA.

[L]a palabra autorizada del Señor Ministro de Fomento Ing. D. Rubén Clare Vega quien entre otras cosas dijo: La creación por parte de la Junta Militar de Gobierno del "Instituto de la Vivienda", da a la necesidad, el órgano que dentro del concepto de la Administración Integral tendrá la función promotora y reguladora de dar alojamiento cristiana y humanamente, a millares de hondureños (Diario El Día, 7 de enero de 1957).

El decreto que crea el INVA lo define como un "organismo autónomo de servicio público, con patrimonio propio y con personería jurídica para poder contratar a terceros", y abrió el plazo de noventa días para la creación de la Ley de Vivienda por un Comité conformado por personas expertas designadas por el Ministerio de Fomento (El Día, 8 de enero de 1957).

Durante el gobierno de Ramón Villeda Morales, quien asumió el cargo posteriormente a que las Fuerzas Armadas recibieran su autonomía, se mantuvieron políticas reformistas promulgando el Código del Trabajo y la Ley de Seguridad Social (Dodd, 2008), y el INVA lideró procesos de desarrollo habitacional, especialmente para población obrera.

Para el Ing. Abner Perdomo, quien en la década de los 80 laboró en empresas contratadas por el INVA para el desarrollo de proyectos habitacionales, la "21 de Octubre" es uno de los proyectos de vivienda popular más exitosos, ya que tomó en cuenta un diseño urbanístico de calidad que incluía áreas verdes que aún son muy valoradas y protegidas por sus habitantes. A su criterio, antes de que el INVA desapareciera, se habían alcanzado logros técnicos importantes, como la realización de propuestas de terracería en colonias cuya topografía lo exigía, la estandarización de buena calidad de viviendas modulares y de elementos como escaleras (comunicación personal, 9 de diciembre de 2020).

### **Desarrollo y alcances del INVA**

El INVA contaba con la capacidad para realizar compras de materiales (como moldes para elementos prefabricados), pero también tenía la potestad para comprar terrenos para la realización de los proyectos y en sus inicios, desde la misma institución era manejado el financiamiento para las familias adjudicatarias y los pagos que ellas realizaban. Según Navarrete (2020), el INVA tenía por finalidad facilitar a la población viviendas individuales a precios bajos y "en pocas palabras encarnaba la política de vivienda social del Estado" (p. 353). Sin embargo, este modelo funcionaba para una clase media baja emergente, pero no para el sector de la población más pobre.

El INVA debía convertirse en la institución rectora de las normativas de la vivienda, pero se dedicó más a promover la realización de proyectos habitacionales (Perdomo, 2021). A pesar de que, desde su creación, también se le atribuyó la responsabilidad de rectorar la política nacional de vivienda, dicha función quedó relegada, y el instituto no logró ser una autoridad pública (Caballero, 2012).

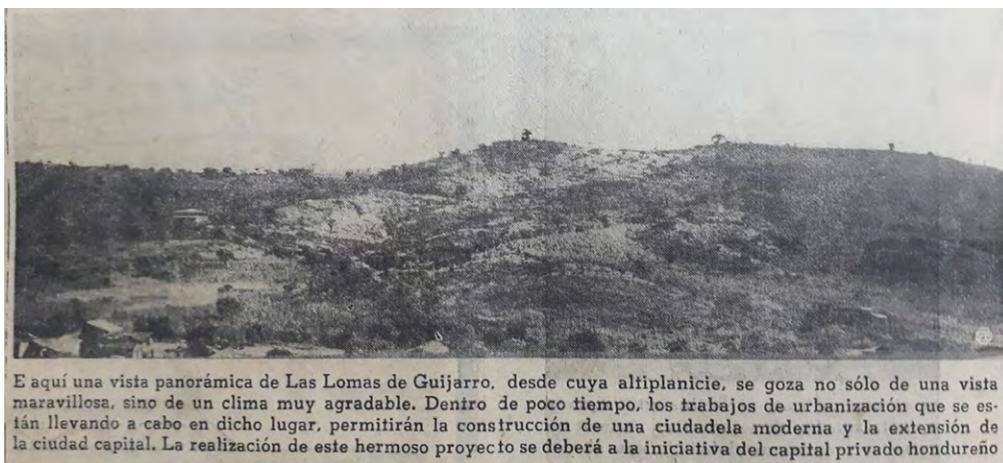
A partir de la década de 1960, muchos proyectos públicos del INVA fueron financiados por organismos internacionales y de cooperación, entre ellos USAID, a través del cual Estados Unidos transfirió fondos para la construcción de colonias enteras, como la

John F. Kennedy, la cual se concluyó con cofinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Navarrete, 2020). En esta década los militares retomaron el poder tras derrocar a Villeda Morales en 1963 y lo mantuvieron hasta 1971 (Barahona, 2005). En 1968 surge el Sistema Nacional de Asociaciones de Ahorro y Préstamo (SNAP) (Caballero, 2012), que posteriormente da paso a la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) en 1975. Esta última es el principal antecedente de la actual Ley de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que surge por considerar a este sector como "un valioso auxiliar a la promoción de ahorros y de capitales destinados al otorgamiento de préstamos para la vivienda".

En la década de 1970 surgen instituciones públicas gremiales que atienden también el financiamiento de vivienda para sus agremiados. Ese fue el caso del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA) y del Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos (INJUPEMP). Se sumó el Instituto de Previsión Militar (IPM), el Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH) y nace en paralelo la Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda (FEHCOVIL) (Navarrete, 2020). En cuanto al contexto político, en 1971 existió brevemente un gobierno civil, pero los militares retomaron el poder en 1972. Fue en 1982 cuando Honduras retornó a los gobiernos civiles y se creó la nueva constitución (aún vigente) que trajo consigo apuntes concretos para el tema vivienda.

### **Aumento de la pobreza y de la ciudad informal en la capital**

En la década de 1950, la ciudad se expandió por el crecimiento demográfico. Por un lado, como puede verse en la figura 1, creció formalmente con colonias de altos y



**Figura 1. Lomas del Guijarro, colonia capitalina de clase alta**  
Fuente: Diario El Día, 15 de diciembre de 1956

medianos ingresos, pero también por las “barriadas marginales” (Pineda, 1980). Para Barahona (2005), el aumento notable visto en las cifras de empleados y asalariados es reflejo del crecimiento de la población urbana que se dio en esa época, en que aumentaron también los poblados de obreros.

Las invasiones se hicieron cada vez más presentes en la capital, producto de la migración desde el área rural, y solían ubicarse en la ribera del río Choluteca, que cruza la ciudad capital (Baide, 2011). La primera invasión de gran importancia sucedió en los años 60 en la colonia Divanna, que logró consolidarse con el apoyo de diferentes sectores de la población (Caldera, 1992).

Entre 1961 y 1972, se estimó que a nivel nacional la migración representó el 66 % del incremento de la población urbana, y era mayormente motivada por el rechazo a las áreas rurales por las difíciles y desiguales condiciones que en ellas persistían (Pineda, 1980). En 1974 el Huracán Fifi afectó la zona norte del país. El desastre provocado por dicho huracán también influyó en los flujos migratorios. Los procesos de invasiones en la capital aumentaron en la década de los 70, y surgieron patronatos, organizaciones de vecinos que impulsaban y trabajaban por el desarrollo y consolidación de sus barrios. Tras ello, se agruparon y crearon la Federación Nacional de Patronatos de Honduras (Caldera, 1992). En 1975 la población total del MDC era aproximadamente de 300.000 habitantes, con 35.000 personas (13 %) que habitaban en asentamientos populares urbanos de diversos orígenes (Avilez, 1983). Para 1988 los flujos migratorios hacia el MDC alcanzaban el 80 % de los flujos nacionales, y provenían, principalmente, del sur y este del país (Navarrete, 2020). Sobre las invasiones que se dieron para entonces, Caldera explica que

En Tegucigalpa la invasión, lejos de ser un hecho espontáneo, ha sido el fruto de una compleja organización de los migrantes en patronatos, órganos promotores de las invasiones, animadores en la construcción de las viviendas y los que han validado además los asentamientos de invasión como centros residenciales homólogos a los legalmente constituidos. (...) Además, estas organizaciones han traspasado los objetivos de conseguir tierra y vivienda, al plantearse avances más profundos como lo es el rescate de las tierras originalmente ejidales, lo que equivale decir, a luchar por toda una reestructuración de las propiedades urbanas en Honduras (1992, p. 84).

De esta forma se evidencia que existe una dinámica social organizada, con un rol importante en el desarrollo y crecimiento de la ciudad, aunque este sea realizado de manera informal. Además, las luchas que estas organizaciones lideran van más allá de la vivienda, y se ven obligadas a surgir tras la falta de capacidad del INVA para atender una problemática que iba en aumento. Uno de los principales problemas de la estrategia manejada por el INVA fue que, si bien se resolvían accesos a servicios urbanos en los proyectos que crearon muchas colonias, el tema vivienda no era resuelto dentro de una estrategia que atendiera, con una visión más holística, las problemáticas de propiedad,

litigios de tierras, ordenamiento territorial y reducción de riesgos, y dejaba esos temas fuera de su marco de acción.

Con la organización de las comunidades que acceden a vivienda de manera informal, se fortalecen también las iniciativas cooperativistas de vivienda. En 1985 se emitió el Decreto Legislativo No. 193-85, que crea la Ley del Sector Social de la Economía, la cual junto con la Ley de Cooperativas de 1987 (aún vigente) da bases para que dicho sector crezca (Trundle, 2014).

## **Fondo Social para la Vivienda**

### **Creación y planteamiento original del FOSOVI**

La Constitución de la República vigente (creada por Asamblea Constituyente en 1982) reconoce explícitamente el derecho a una vivienda digna, y señala en el Artículo 178 que "el Estado formulará y ejecutará programas de vivienda de interés social". Para ello en el Artículo 181 llama a crear el "Fondo Social para la Vivienda", con la finalidad de dirigir el desarrollo habitacional tanto en áreas urbanas como rurales. Dicho fondo es creado hasta 1991, cuando el Poder Legislativo promulga la ley que organiza y regula su funcionamiento. El FOSOVI absorbe todo el patrimonio del INVA, cotizaciones mensuales a los programas de regímenes especiales hasta entonces creados y todo fondo asignado o transferido desde otras instituciones que estuviesen dirigidos para propósitos que ahora el FOSOVI atendería.

Con ello, el primer objetivo del FOSOVI como institución desconcentrada de la Presidencia de la República era "establecer políticas para el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos" (Art. 2 de la Ley del FOSOVI), pero también se incluye el objetivo de dar "mayor participación del sector privado con o sin fines de lucro" y captar financiamientos "para canalizarlos a través de intermediarios autorizados". Con esto el rol del Estado como ejecutor se elimina y pasa a ser un facilitador.

Junto al FOSOVI nace también el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP), que hasta el día de hoy recibe aportaciones del sector privado (tanto del patrono como del empleado) para diferentes programas de financiamiento. A través del RAP, sus aportantes tienen la posibilidad de optar a créditos para vivienda. Posteriormente también surge el Fondo de la Vivienda (FOVI) como otro mecanismo para canalizar el financiamiento con el que trabajaría FOSOVI.

Con la existencia de diferentes actores que cumplen un rol en el desarrollo del sector vivienda (unos por necesidad y otros como intermediarios financieros y constructores), la Ley del FOSOVI creó el Consejo Nacional para la Vivienda como uno de los órganos de dirección y administración. Este Consejo estaba integrado (según Art. 8 de la

ley) por la Presidencia de la República (o su designado); un representante del Poder Ejecutivo con experiencia comprobada en el sector vivienda y en el de financiamiento; un representante de la Asociación de Municipalidad de Honduras; tres representantes del sector privado, nombrados por la presidencia, pero propuestos por a) la Cámara Hondureña de la Industria de la Construcción, b) la Federación de Cooperativas de Vivienda y c) las organizaciones privadas de desarrollo dedicadas al sector vivienda, seleccionadas en asamblea de la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH). Así mismo, dos representantes de las centrales de trabajadores y un representante de la Federación de Patronatos (que surgió en los años 70, según Caldera, 1992).

Todos estos miembros contaban con voz y voto para la preparación de reglamentos, establecer políticas, planes y programas, aprobar presupuesto anual de gastos de operación, aprobar convenios y participar en la toma de otras decisiones relacionadas con la planificación y ejecución de los proyectos del sector vivienda. Si bien el FOSOVI tenía por función "definir y poner en práctica las políticas del sector, la asignación de recursos para la vivienda y los asentamientos humanos por parte del Estado", dicha función "no se cumplió" (COFINSA, 2005, p. 35).

En 1992 surge el Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano (PRIMHUR), el cual Hábitat para la Humanidad (2017) reconoce como una de las pocas noticias positivas para el sector vivienda que se dieron en la etapa de instauración del modelo neoliberal. Tanto este como el Programa de Vivienda Mínima Rural (PVMR) fueron fortalecidos por financiamiento y apoyo técnico ofrecido por la cooperación sueca. Posteriormente ambos se fusionan y se crea la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social (FUNDEVI).

Con los Programas de Ajuste Estructural que se impulsaron en esta década, en 1994 se crea una Comisión de Descentralización del Estado para llevar a cabo el Programa de Modernización del Estado (Gobernación y Justicia, 2012). Este proceso permitió que en 1996 se reformara la Ley General de la Administración Pública (Decreto Legislativo No. 218-96, de fecha 17 de diciembre de 1996), se reestructuran las instituciones estatales y sus competencias. El rol rector del sector vivienda es transferido a la Secretaría de Estado en el Despacho de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI); sin embargo, dicho rol solo sería para articular las iniciativas existentes con la política habitacional (COFINSA, 2005).

En 1997, por Decreto No. 53-97, también se realizaron modificaciones a lo interno del Banco Central de Honduras, y crean un Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI) que absorbe el FOVI y también el entonces Fondo de Crédito para el

Desarrollo de la Producción (FONDEPRO). Estos cambios en la figura institucional que rectoraría el sector vivienda se llevaron a cabo sin haber derogado anteriormente la ley que crea al FOSOFVI, y el Consejo Nacional de la Vivienda no opera como manda dicha ley. Los cambios que se plantearon no cambiaban la estrategia, sino únicamente la estructura institucional, pues como bien menciona Caballero, desde la década de los 90 el enfoque ha sido únicamente “formalizar las políticas mercantiles de la vivienda a través de intermediarios (...) y hasta ahora no ha habido un planteamiento distinto al neoliberal” (Comunicación personal, 18 de enero de 2021). Al respecto Trundle (2014), afirma lo siguiente:

En el caso de los proyectos de vivienda, lo más criticable es que, al instalar la válvula de la ambición individual a través de la propiedad, la concentración se produce quitándole a la gente no sólo los frutos de su esfuerzo, sino también privatizando recursos de la inversión social. Por eso los fundamentalistas del mercado defienden con tanto ahínco este asunto, porque constituye para ellos un buen negocio que les permite hacerse de lo propio y de lo ajeno (p. 175).

### **Decadencia de FOSOFVI**

Todo parece indicar que el llamado constitucional que tuvo FOSOFVI nunca llegó a cumplirse. En su lugar se promueven otras entidades y estructuras que, ignorando la Ley y la Constitución, lo reemplazaron. Una de las consideraciones que justifica el Decreto Legislativo No. 173-2019, a través del cual se crea la nueva Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos y deroga con su artículo 46 la Ley del FOSOFVI de 1991, señala que a pesar de que existiese la Ley del Fondo Social para la Vivienda, “la aplicación de dicha ley se tornó inaplicable debido a medidas administrativas que redefinieron el papel de la institución creada al efecto”.

Según FOPRIDEH (citado por Caballero, 1996), para mitad de los 90, el FOSOFVI se encontraba “descapitalizado”, y el informe de Hábitat para la Humanidad de 2017 menciona lo siguiente:

El FOSOFVI fue víctima de un contrato de fideicomiso, del cual lo menos que se puede decir es que resultó terriblemente leonino para la institución, en una operación dudosa que permitió pasar a intereses privados una serie de activos que el FOSOFVI heredó del INVA, incluyendo importantes patrimonios de tierras adquiridas para construir vivienda social. (...) Actualmente está en vías de ser liquidado sin haber sido capaz de desarrollar un solo proyecto habitacional (p. 52).

La consultoría realizada por COFINSA en 2005 para la Dirección General de Vivienda y Urbanismo (DGVU) de SOPTRAVI indicó asertivamente que el FOSOFVI, al haber sido creado por la Constitución, no puede desaparecer por ley a menos que se reforme dicho artículo constitucional. En su informe recomendó “continuar con las auditorías para establecer la real situación del Fondo, su patrimonio, activos y pasivos”, ya que el fondo se encontraba en “proceso de liquidación, no carente de litigios” (p. 55).

Hasta el momento no se ha podido encontrar información oficial sobre la situación del FOSovi y sobre la suspensión del Consejo Nacional de Vivienda y con él, la anulación del voto otorgado por ley a representantes de sectores sociales.

## **La creación de programas fuera del Fosovi**

### **Institucionalidad tras el huracán Mitch**

El huracán Mitch, que devastó el territorio nacional en octubre de 1998, evidenció las profundas debilidades existentes en el sector vivienda. La mayor respuesta tras la emergencia fue liderada por la ayuda humanitaria internacional. Los organismos internacionales dieron en los años posteriores apoyo para la creación de iniciativas de vivienda promovidas por el gobierno central, como fue "Vivienda para la Gente 2002-2006" (Caballero, 2012). Con este programa se expandieron los subsidios de vivienda a nivel nacional en un promedio de USD\$54 millones por año (Angel, 2002).

A inicios del siglo XXI, el Banco Interamericano de Desarrollo financió estudios y diagnósticos de la política de vivienda en el país, en paralelo a la creación de la Estrategia de reducción de la Pobreza, teniendo a la descentralización como un pilar relevante (Gobernación y Justicia, 2012). En 2002, Angel indicó que "la intervención del gobierno en el sector vivienda en Honduras, en los últimos años ha sido mínima" (p. 9). Para entonces eran FONAPROVI y el RAP las dos principales instituciones de segundo piso a través de las cuales se podía acceder a fondos hipotecarios con tasas más bajas que las del mercado financiero (Ídem). Como consultor, Angel sugirió que debía existir una Agencia de Vivienda Gubernamental única, y señaló algunos puntos importantes que no fueron debidamente atendidos:

El sector vivienda de Honduras aún carece de un marco legal y regulador necesario para su funcionamiento adecuado. Diez iniciativas legales y reguladoras fueron identificadas: (1) La creación de un marco legal para la legalización de la tenencia y la emisión de títulos; (2) La unificación y reforma del Registro de Propiedad y Catastro; (3) La creación de un marco legal para la administración del crecimiento urbano; (4) La reforma de las regulaciones de subdivisión de terreno; (5) La reforma del sistema de otorgamiento de permisos; (6) La reforma de costos asociados con la venta o transferencia de propiedad de vivienda; (7) creación de un marco legal para la titularización de hipotecas; (8) La creación del marco legal necesario para transformar la rama de vivienda de FONAPROVI en una institución financiera de vivienda de segundo-piso; (9) La aprobación de un decreto que facilitará el rescate de la cartera del FOSovi; y (10) La aprobación de una nueva Ley del Sector de Vivienda (pp. 8-9).

De haberse puesto en práctica dichos puntos, el sector vivienda hubiese tenido la capacidad de incorporar e incidir en la problemática de acceso a suelo y propiedad. Si bien estas no han sido presentadas en detalle en esta investigación, se reconocen como factores importantes para ser incorporados en el análisis intersectorial que se requiere a mediano y largo plazo.

### **Política previa al Golpe de Estado de 2009**

Con la llegada del gobierno de José Manuel Zelaya en 2006, se ven interrumpidos los esfuerzos por consolidar a SOPTRAVI como el ente rector del sector vivienda. Dichos esfuerzos se reflejaban en la intención de crear una nueva ley que estructurase los diferentes organismos y sistemas que darían seguimiento y regularían la intervención de los distintos actores en el sector vivienda, pero esto nunca se llevó a cabo.

En su lugar, en 2006, a través de Decreto Ejecutivo Número PCM 39-2006, se crea el Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL). Este programa fue impulsado mediante una iniciativa ciudadana por el Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria (COHVISOL). En el decreto se menciona que uno de los motivos para la creación del PROVICCOSOL es que los programas anteriores no habían logrado dar vivienda a los menos favorecidos de la población. Este programa busca priorizar a la población de menores ingresos y promueve la participación ciudadana y la autogestión en el proceso de diseño y construcción del hábitat. Sin embargo, aun con dicho enfoque, predominan en él los mecanismos de crédito y subsidios.

### **Desarrollo de los programas de vivienda tras el Golpe de Estado**

Tras la ruptura del orden democrático el 28 de junio de 2009, en enero de 2010 asume el poder Porfirio Lobo Sosa, tras un proceso electoral con bajos niveles de participación. En su gobierno, el Decreto de 2006 que crea el PROVICCOSOL fue modificado en tres ocasiones. La última modificación permitió que los fondos del programa, que hasta entonces solo habían sido canalizados a través de las cooperativas, pudieran ser canalizados por un abanico más amplio de "empresas del sector social de la economía, organismos no gubernamentales y entidades del sistema financiero nacional" (El Heraldo, 2014).

Si bien el programa se mantiene, ahora forma parte de la estructura de la Comisión Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (CONVIVIENDA) creada por Decreto Ejecutivo PCM-024-2014. Se buscó que CONVIVIENDA fuera la entidad que concentrara los esfuerzos para formular políticas y programas, y con el decreto se le transfiere "la aplicación de la Ley del Fondo Social de Vivienda FOSOVI", pero en lugar de asumir también al Consejo Nacional de la Vivienda indicado en dicha ley, la comisión es liderada por tres comisionados nombrados por la Presidencia de la República.

Los actores del sector construcción y del sector financiero pasaron a ser únicamente intermediarios, y las organizaciones civiles y populares como

COHVISOL, el Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (CODEHSEE), los trabajadores y organizaciones no Gubernamentales pasaron a formar parte de un Consejo Consultivo, siempre y cuando fueran invitados por la comisión. De este modo, se anula toda participación vinculante y efectiva del sector popular del cooperativismo de vivienda en la formulación de la agenda y el presupuesto del sector vivienda.

La participación ciudadana, de hecho, fue una de las razones que motivó a la derecha del país a concretar el Golpe de Estado (Bueso, 2010). La reducción de aquella ha sido una constante promovida por las élites económicas y políticas del país para mantener sus privilegios y no cederlos para la disminución de las brechas de desigualdad. A pesar de que en teoría existen espacios de consulta, en la práctica dichos espacios no son vinculantes.

Según Trundle (2012), entre 2011 y 2012 COHVISOL estaba participando en el proceso de aprobación de la Ley Marco del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano trabajada por el Congreso Nacional. Esta recogía e incluía "la propuesta del COHVISOL para crear una cartera nacional de tierras destinadas a la vivienda" (p. 164). Dicha inclusión hubiese sido un logro de incidencia del sector social; sin embargo, ese proyecto de ley no se concretó.

Posteriormente, por decreto PCM-067-2014 se aprobó una Política Nacional de Vivienda desde el Poder Ejecutivo que poco a poco permitió aprobar beneficios directos



**Figura 2. Villa de Santa Rosa, realizada para COVIRECHOL por ECOVIDE, Choluteca**  
Fuente: [www.convivienda.gob.hn](http://www.convivienda.gob.hn)

para instituciones como las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como la creación de programas de bonos, créditos, subsidios y facilidades en la tramitación de permisos para los desarrolladores de proyectos de lo que ellos llaman “vivienda social”.

El tipo de proyecto habitacional que hasta ahora han realizado los programas, desde PROVICCOSOL hasta los pertenecientes a CONVIVIENDA, han sido desarrollos de viviendas unifamiliares que se multiplican en horizontal (como se muestra en la figura 2) en una lotificación que tiene los servicios de agua, saneamiento y energía eléctrica, pero no necesariamente aseguran condiciones óptimas de acceso a la ciudad y a espacios públicos. Además, algunas colonias se vieron afectadas por los huracanes ETA y IOTA al ubicarse en zonas de riesgo a inundación.

### **Nueva Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos**

El 18 de febrero de 2020, el diario oficial de La Gaceta publica el Decreto Legislativo No. 173-2019, correspondiente a la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos. Este decreto deroga oficialmente la Ley del FOSOVI y faculta al Poder Ejecutivo, en el artículo 43

para que reglamente las condiciones en que se debe liquidar el Fondo Social para la Vivienda (...) Los bienes y derechos que resulten del proceso de liquidación deben pasar a formar parte del patrimonio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Vivienda y Asentamientos Humanos” (SEVIAH) (La Gaceta, 2020).

Por primera vez se busca crear una entidad central del sector vivienda a nivel de secretaría para implementar la política y los programas de vivienda. Con la secretaría se creará también un Sistema de Información Sectorial que contenga toda la información requerida para la toma de decisiones, y se promueve también “el acceso a la vivienda a través de operaciones de arrendamiento financiero de vivienda con opción a compra con el cumplimiento de los requisitos legales” (Numeral 7 del Artículo 2).

La SEVIAH asumirá todas las funciones relacionadas con vivienda que estén en otras Secretarías de Estado, y será el presidente de la República, en Consejo de Ministros, quien deberá “definir la estructura y organización interna de la Secretaría” (Art. 4). La SEVIAH estará a cargo del Sistema de Información Sectorial, del Sistema Nacional de Viviendas (que contendrá todos los planes y programas), ejecutará programas también relacionados con el “saneamiento de la propiedad” y coordinará un Comité Interinstitucional de Facilitación de Trámites Administrativos.

Además, el Artículo constitucional 181 es reinterpretado y transforma al FOSOVI en el Fondo Hondureño para la Vivienda (FONHVIVIENDA), ahora como una entidad desconcentrada de la SEVIAH, con enfoque prioritario en vivienda de interés social y a cargo de los bonos de vivienda, en una dinámica más bien asistencialista.

Según el artículo 8, la Junta Directiva del FONHVIVIENDA, presidida por la SEVIAH, también contará con representante de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, de la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Económico, Presidencia de BANHPROVI, un delegado de la Cámara Hondureña de la Construcción (CHICO), un delegado de la Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA), un delegado del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y un delegado de la Red de Organizaciones Desarrolladoras de la Vivienda Social (REDVISOL). Todos ellos tendrán voz y voto en la aprobación de instrumentos de planeación, políticas y estrategias, así como en el presupuesto anual.

Contrariamente al Consejo Nacional de Vivienda de FOSOVI de 1991, ya no existe la representación de la Asociación de Municipios de Honduras, ni de ningún sector popular, trabajador y cooperativista (como COHVISOL), a menos que sean escogidos para representar a REDVISOL<sup>2</sup>, que originalmente agrupa a las ONG que trabajan en temas de vivienda.

Se consultó a Amada Iveth Martínez, presidenta de MEECOVISUR, sobre la participación y consulta que pudieron haberles realizado para la realización de la nueva ley; sin embargo, fueron las cooperativas las que se organizaron para dar seguimiento al proyecto de ley sin haber sido incluidos e invitados al proceso. Al respecto ella comentó que

Realmente no había un representante nuestro, porque, aunque tenemos ya varios años de estar dentro de este movimiento, no es tan fácil conseguir ese acompañamiento. Desde las bases hicimos análisis, hicimos una presentación al borrador, a esta comisión integrada por varios diputados de varios partidos. Sí nos escucharon, sí nos recibieron, pero sí de entrada pudimos notar que no había voluntad, al documento no le daban lectura, debíamos leerlo nosotras. Se veía en sus rostros el desinterés en querer apoyarnos en esta situación (Comunicación personal, 18 de octubre de 2020).

Esta ley además entiende la "Vivienda de Interés Social" únicamente en términos de su valor monetario, pues las define como aquellas viviendas "cuyo valor no supere ochenta (80) veces el salario mínimo legal mensual, en su escala más alta vigente". Sumado a eso, el sistema que se plantea para el acceso y manejo de los bonos es un Registro de Débito Automático por Planillas, donde "las personas interesadas en obtener un financiamiento bajo esta ley deben inscribirse en el Registro Nacional de Débito Automático por Planilla para Vivienda, a efecto de autorizar de manera irrevocable que les sean debitadas automáticamente de

---

2. REDVISOL desarrolla su asamblea general y demanda al congreso su integración al Fondo de Vivienda (2020). URL: <https://asidehonduras.org/noticias/redvisol-desarrolla-su-asamblea-general-y-demanda-al-congreso-su-integracion-al-fondo-de-vivienda/>

planilla las Cuotas de Pago por créditos o arrendamientos otorgados" (Artículo 30). De este modo se excluye a toda la población que no recibe un pago por planilla; personas que trabajan en el sector informal, personas que son contratadas de forma temporal, personas con contratos de servicios por hora y aquellas que trabajan como independientes.

## **Conclusiones y reflexiones finales**

El recorrido histórico del sector vivienda que se ha presentado en el presente trabajo pone en evidencia cómo las políticas públicas se encuentran supeditadas al contexto político que vive el país y, en particular, a los intereses de los gobiernos por instaurar el modelo neoliberal en los últimos treinta años. Desde que surge la intención de dar respuesta a la problemática de vivienda, esta es vista como un producto que por sí mismo puede mejorar la calidad de vida de las personas. Es decir, existe la creencia de que el acceso a la vivienda, como propiedad privada otorga mayores oportunidades de desarrollo integral a sus dueños, independientemente del modo en que esta ha sido diseñada, producida y adjudicada.

El crédito como estrategia de financiamiento y mecanismo para acceder a una vivienda es una premisa que siempre ha estado presente, y cuando de resolver la problemática de la vivienda se trata, los actores privados han ido adquiriendo mayor protagonismo y poder en la toma de decisión. La fórmula de tener intermediarios a los cuales se les otorga financiamiento e incentivos (como la facilitación de trámites de instituciones de otros sectores) se ha consolidado con la nueva ley. A cambio, son ellos quienes producen la vivienda como un bien de mercado y lo ofertan a precios que consideran asequibles para la población de pocos recursos. En contraposición a esto y como se puede observar en la figura 3, se ha mermado la participación real de los sectores populares que, no solo cuentan con la experiencia en terreno para dar respuesta a sus necesidades de forma colectiva, sino que además tienen la capacidad para asesorar en materia de procesos progresivos y comunitarios a cualquier comisión e institución del Estado.

La renuencia a incluir al sector más cercano a la problemática también ha significado renunciar a la posibilidad de encontrar junto a ellos soluciones que beneficien de manera directa a la mayor cantidad de personas. Contrariamente a esto, el acceso a los beneficios subsidiarios y de crédito cada vez exige más condiciones que excluyen, en la práctica, a los sectores más desfavorecidos.

Consejo Nacional de la Vivienda (FOSovi)	Junta Directiva FONHVIVIENDA
1 Presidencia 1 Especialista Poder Ejecutivo 3 sector privado 1 Asociación Municipalidades 2 Centrales de trabajadores 1 Federación de patronatos (1991)	1 SEVIAH 1 Secretaría de Finanzas 1 Secretaría de Desarrollo Económico 1 BANHPROVI 1 Cámara de la Construcción (CHICO) 1 Asociación Inst. Bancarias (AHIBA) 1 Consejo Empresa Privada (COHEP) 1 REDVISOL (puede ser privado) (2020)

**Figura 3. Distribución de la representación en órganos de toma de decisiones.** Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley de FOSovi (1991) y la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos (2020)

La actuación pública para abordar la problemática de la vivienda carece de una estructura que permita dar continuidad en el tiempo a las iniciativas que en cada período se promovieron. Si bien se ha impuesto la visión neoliberal que reduce la acción pública, la creación de múltiples figuras institucionales y la falta de voluntad política incidieron en que los esfuerzos y los financiamientos no fueran invertidos de la mejor manera posible.

Con la pandemia y en un contexto en el que la convivencia comunitaria es clave para atender las dificultades económicas y sociales derivadas, es preciso repensar la institucionalidad y el peso de los diferentes actores para trabajar en programas que, desde el conocimiento y acompañamiento de las realidades en los barrios puedan atender de forma integral la problemática, abordando no solo la vivienda, sino el hábitat en su totalidad.

Como menciona MacDonald (2020), en Centro América suele dársele una gran importancia a la Ley "pero la Ley no produce nada si no responde a algo más". Queda claro que, si no se amplía la participación de los sectores populares, el resultado seguirá siendo el mismo, y la informalidad y pobreza seguirán persistiendo en las ciudades hondureñas. Hay que recordar que como acertadamente escribió Castells (1983), en su libro *Movimientos Sociales Urbanos*, "los movimientos urbanos sociales y no las instituciones de planificación son los verdaderos impulsores de cambio y de innovación de la ciudad" (p. 10).

Hace falta también una visión interdisciplinaria que trate los Asentamientos Humanos como el sistema complejo que realmente son. Aunque la ley vigente (y algunos antecedentes) mencionan este concepto, el tratamiento y la estrategia integral para tratar los asentamientos está ausente.

## Referencias bibliográficas

- Angel, S.** (2002). *Política de Vivienda en Honduras: Diagnóstico y guías de acción*. <https://es.scribd.com/document/346362569/Politica-de-Vivienda-en-Honduras-Diagnostico-y-Guias-de-Accion-S-Angel-13-June-2002>
- Angel, S.; Bartley, K.; Derr, M.; Malur, A.; Mejía, J.; Nuka, P.; Perlin, M.; Sahai, S.; Torrens, M. & Vargas, M.** (2004). *Rapid urbanization in Tegucigalpa, Honduras*. New York. Princeton University.
- Ardevini, I.** (Coord.). (2013). *Honduras: Guía de Arquitectura y Paisaje*. Junta de Andalucía y Colegio de Arquitectos de Honduras.
- Avilez, G.** (1983). *El Proceso de Crecimiento de los Asentamientos Populares Urbanos de Tegucigalpa y su Relación con las Políticas Estatales*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.
- Baide, M.** (2011). Vulnerabilidad urbana y producción informal de la ciudad en Tegucigalpa. En Urquieta P. (Coord.). *Ciudades en transformación; Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. (pp. 99-109) Plural Editores.
- Barahona, M.** (2005). *Honduras en el Siglo XX; Una síntesis histórica*. Editorial Guaymuras.
- Bueso, J.** (2010). *Honduras: Golpe de Estado ¿Es posible evitar otro?* Centro Editorial SRL.
- Caballero, E. L.** (1996). Resumen: Política, Estrategia y Plan 1996-2000 para el Sector Asentamientos Humanos y Vivienda en Honduras. En Menjibar, A. (Coord.) *Centroamérica en Estambul; Los planes nacionales de acción*. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED.
- Caballero, E. L.** (2003). Caracterización del contexto urbano de Honduras: la relevancia de la problemática en torno a condiciones de vulnerabilidad demográfica y social 2002. *Revista Población y Desarrollo*. (pp. 147 – pp. 161). [https://www.academia.edu/4272790/Caracterizacion\\_del\\_contexto\\_urbano](https://www.academia.edu/4272790/Caracterizacion_del_contexto_urbano)
- Caballero, E. L.** (2010). Planificación del Territorio Urbano en Honduras: Entre la Acción Pública y el Mercado. *Revista Postgrados UNAH, No. 4 Vol. 1*. [http://faces.unah.edu.hn/decanato/images/stories/PDF/Revista\\_Congreso\\_Vol1/planificacion\\_territorio\\_urbano.pdf](http://faces.unah.edu.hn/decanato/images/stories/PDF/Revista_Congreso_Vol1/planificacion_territorio_urbano.pdf)
- Caballero, E. L.** (2012). *La vivienda en Honduras, un bien social atrapado en los intereses del mercado*. (Archivo de Caballero, E.).
- Caldera, H.** (1992). *Invasiones urbanas en Tegucigalpa*. Tegucigalpa. Editorial Guaymuras.

- Calderón Cockburn, J.** (1998). Los mercados ilegales e informales de tierra urbana en América Latina. "Estado de la Cuestión". *Debates de Sociología*, N.º 23-24, 39-54. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6971/7127>
- Castells, M.** (1974). *La cuestión urbana. Ciudad de México*. Siglo Veintiuno Editores.
- Castells, M.** (1983). *Movimientos Urbanos Sociales. Ciudad de México*. Siglo Veintiuno Editores.
- COFINSA** (2005). *Resumen del Documento Final Política de Vivienda y Desarrollo Urbano*. URL: <http://www.cofinsa.hn/pvdu.pdf>
- CONVIVIENDA** (2016). *Informe República de Honduras, HÁBITAT III*. [http://uploads.habitat3.org/hb3/INFORME\\_REPUBLICA\\_DE\\_HONDURAS\\_ES.pdf](http://uploads.habitat3.org/hb3/INFORME_REPUBLICA_DE_HONDURAS_ES.pdf)
- Di Virgilio, M. & Perelman, M.** (Coords.) (2014). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dodd, T. J.** (2008). *Tiburcio Carías, Retrato de un líder político hondureño*. Tegucigalpa. Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH).
- Editores El Día** (1957, 07 de enero). 44 Viviendas fueron entregadas ayer. *El Día*, pp. 8.
- Editores El Heraldo** (2014, 07 de abril). Banca privada canalizará fondos de Proviccsol. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.hn/pais/574796-214/banca-privada-canalizara-fondos-de-proviccsol>
- Hábitat para la Humanidad - Honduras** (2017). *Barreras de Acceso a Suelo para Vivienda Social en Honduras. San Pedro Sula. HPHH*. <http://www.habitathn.org/wp-content/uploads/2017/08/Barreras-de-Accesso-al-Suelo-para-Vivienda-Social-en-Honduras.pdf>
- Lara, G.** (s. f.). Dicotomía de una ciudad: las raíces indígenas de Tegucigalpa y Comayagüela. *Paradigma Año 20, no. 30*, pp. 179 – pp. 204. [https://www.academia.edu/4832597/Dicotom%C3%ADa\\_de\\_una\\_Ciudad\\_Las\\_ra%C3%ADces\\_ind%C3%ADgenas\\_de\\_Tegucigalpa\\_y\\_Comayag%C3%BCela](https://www.academia.edu/4832597/Dicotom%C3%ADa_de_una_Ciudad_Las_ra%C3%ADces_ind%C3%ADgenas_de_Tegucigalpa_y_Comayag%C3%BCela)
- MacDonald, J.** (2019). *Entrevista a Joan MacDonald; Reflexiones y lecciones de la arquitectura social, entrevistada por Ixchel Ayes*. Espacio IX. <https://www.espacioix.org/joanmacdonald>
- Navarrete, D.** (2020). *Tegucigalpa; Laboratorio urbano de las modernidades hondureñas, siglos XIX y XX*. Editorial Académica Española.
- Ortiz, E.** (2011). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En Centro Cooperativo Sueño - Programa Regional de Vivienda y Hábitat (Ed.), *El Camino Posible: Producción Social del Hábitat en América Latina* (Pp. 13 - 40). Ediciones Trilce.
- Pineda, N.** (1980). *Desarrollo urbano de las capitales de Centro América*. Instituto Geográfico Nacional.

- Reygadas, L.** (2008). *La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad*. Anthropos Editorial.
- TECHO - Honduras** (2018). *Censo de Asentamientos Informales casco urbano Distrito Central*. <http://datos.techo.org/dataset/honduras-censo-de-asentamientos-informales-casco-urbano-distrito-central/resource/5e75ac50-44c9-4450-ab8b-872ba939bbc4>
- Trundle, L. E.** (2012). De las encomiendas al mercado. Quinientos años de desigualdad. En Centro Cooperativo Suevo - Programa Regional de Vivienda y Hábitat (Ed.) *Derecho al Suelo y la Ciudad en América Latina; La realidad y los caminos posibles*. (Pp. 155-166). Ediciones Trilce.
- Trundle, L. E.** (2014). Propiedad colectiva del suelo y la vivienda. Pasado, presente y futuro. En Centro Cooperativo Suevo - Programa Regional de Vivienda y Hábitat (Ed.) *La Vivienda, entre el Derecho y la Mercancía; Las formas de propiedad en América Latina* (Pp. 171-182). Ediciones Trilce. ❏



# Políticas de acceso al suelo en el contexto actual: análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano

---

Cintia Ariana BARENBOIM

---

## Cargos o filiaciones

Docente investigadora; CURDIUR, CONICET - FCEIA, UNR - FA, UAI.

## Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## Resumen

La pandemia visibilizó cuestiones naturalizadas vinculadas con las desigualdades estructurales. Particularmente, la vivienda se convirtió en el principal escenario, que dejó al descubierto antiguas carencias, como la valorización del suelo urbano, la falta de calidad constructiva, los micro y/o pocos ambientes, el hacinamiento, la inequidad de equipamientos urbanos (hospitales, escuelas, etc.), la falta de infraestructuras y servicios básicos (principalmente agua potable e internet).

En este contexto, en Argentina se sancionó la Resolución N.º 19/20 del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), elaborado en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, entendiendo que una política habitacional virtuosa requiere una gestión adecuada del suelo. El documento propone la generación de suelo urbanizado producido o promovido por el Estado para localizar vivienda, evitando la especulación inmobiliaria y movilizándolo el suelo ocioso. Además, mejora las capacidades públicas para la demanda de suelo urbano de diferentes usos, vinculando la política de suelo con el desarrollo territorial.

El trabajo intenta describir y analizar el nuevo instrumento PNASU en cuanto al alcance particular del Programa Nacional de Producción de Suelo (objetivos, líneas, beneficiarios, proyectos, convenios de adhesión). La investigación se centra principalmente en un abordaje analítico, a partir del análisis de contenido de documentos escritos y gráficos.

**Palabras clave:** Política pública; acceso al suelo; vivienda propia; nuevo contexto; Argentina.

## Introducción

La pandemia es el impacto más significativo, tanto en su dimensión económica, social, política, ambiental y física, que han experimentado las ciudades, regiones y países en este milenio. Conjuntamente, visibiliza cuestiones que ya venían sucediendo, como las desigualdades estructurales, el desempleo, la pobreza, la contaminación ambiental, la calidad del sistema de salud y los problemas del acceso a la vivienda.

Particularmente, durante las últimas décadas, la vivienda, lejos de tener un fin social, tuvo un fin netamente financiero como resguardo de capital, produciéndose en algunos casos edificaciones sin ningún tipo de planificación de la forma urbana. Esto generó una demanda extra en el mercado, sumado a la depreciación del dólar y a la inflación monetaria que, entre otras variables, según el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (2016), encarecieron significativamente las propiedades hasta superar las posibilidades de la mayoría de la población, siendo cada vez más difícil su acceso. Lo antedicho repercute en los sectores bajos incrementando la informalidad (cuando no son absorbidos por los planes habitacionales) y también en los sectores medios que se vuelcan cada vez más al mercado de alquiler.

A pesar de que el desarrollo urbano estuvo definido a partir de las pautas del mercado inmobiliario, las propias políticas del Estado también tuvieron cierta responsabilidad. Al respecto, Peralta (2017) expresa que promovieron un continuo proceso de extensión de la ciudad alimentando en algunas ocasiones a la especulación y elevando sistemáticamente los precios del suelo.

Cuando el Estado brinda respuestas, usualmente son de dos maneras: directa, a través de la construcción o mejoramiento de la vivienda, e indirecta, cuando otorga un crédito para construcción, ampliación o compra de la unidad. Barenboim (2017, p. 134) expresa que "de ningún modo, regula el mercado de suelo urbano, siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda".

Asimismo, cuando se logra acceder al financiamiento para la vivienda a través de un crédito y/o un programa (ProCreAr, prestamos UVA, etc.) resulta muy costoso conseguir un lote en suelo urbanizado. Por eso una política habitacional virtuosa requiere una gestión adecuada del suelo que cuente con infraestructuras, servicios, equipamientos, localización adecuada y accesibilidad a todos los sectores sociales.<sup>1</sup> En este sentido,

---

1. Las infraestructuras son todos los dispositivos que dan soporte ambiental y funcional a las actividades urbanas, de carácter extendido y en red, cubriendo amplios sectores o la totalidad de la ciudad: vías terrestres (calles, rutas y autopistas), vías férreas, vías navegables (marítima y fluvial), agua potable, desagües cloacales, desagües pluviales, energía eléctrica y gas. Los equipamientos son el conjunto de edificios y espacios destinados a dar servicios especiales a la población, donde se realizan actividades comunitarias, localizados en puntos específicos de la ciudad: educacional (jardines escuelas y universidades), de salud (clínicas y hospitales), culturales (bibliotecas, museos, teatros), recreativos (parques, plazas), deportivos (clubes, canchas y estadios), comerciales (grandes mercados y shoppings). Los servicios son la actividad económica regulada por la administración (nacional, provincial o local) que satisface necesidades del público en general y que el poder político delega a particulares de acuerdo con ciertas normas establecidas. Estos requieren actividades humanas y asistencia tecnológica continua además del soporte que les brindan las infraestructuras y equipamientos: recolección de residuos, transporte público, telefonía e internet, seguridad y salud (Barenboim, 2020).

la relatora especial de vivienda de Naciones Unidas Raquel Rolnik (2012) mencionó que hacía falta en la Argentina un plan de suelo que permitiera resolver la cuestión de la vivienda en diez o quince años. También subrayó que era necesaria la articulación entre las distintas autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En este contexto, se sanciona el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento propone la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el propio Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda, para construirse y/o promoverse en forma pública, ampliando la accesibilidad de las familias en las ciudades y desalentando las prácticas especulativas. Al mismo tiempo vincula la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles (Resolución N.º 19/20).

El plan establece cuatro líneas de acción sobre las que prevé una fuerte articulación: 1) el Programa Nacional de Producción de Suelo, 2) el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica, 3) la conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo y 4) la creación del Observatorio Nacional de Acceso al Suelo.

Particularmente, el objetivo de la presente investigación radica en describir y analizar la primera línea referida al Programa Nacional de Producción de Suelo del PNASU en cuanto a objetivos, líneas de financiamiento, organismos ejecutores, beneficiarios, características y proceso de los proyectos, convenios de adhesión, entre otras cuestiones, durante casi su primer año de implementación.

La ampliación de los conocimientos en las políticas de acceso al suelo es de especial utilidad para potenciar los recursos del Estado en el acceso real a la vivienda. Asimismo, dado que el lanzamiento de dicho plan es muy reciente, no hay estudios realizados aún, y se cuenta con escasas publicaciones usualmente de carácter oficial, por lo que resulta un área vacante y estratégica de análisis para ampliar la discusión del campo habitacional, urbano y territorial de nuestro país.

La estructura de la ponencia se divide en cuatro partes: una primera referida a la metodología implementada desde un abordaje analítico, una segunda relacionada con los antecedentes latinoamericanos y nacionales en materia de legislación de suelo, una tercera enfocada en el desarrollo del Programa Nacional de Producción de Suelo, haciendo previamente una referencia al PNASU y, por último, las conclusiones que incluyen reflexiones y ciertas sugerencias que puedan contribuir con la mejora del instrumento.

En suma, la pandemia nos exige abordar cambios hacia una planificación integral, pensando en una ciudad más habitable, equitativa, accesible, como así también resolver el histórico déficit habitacional, entendiendo que el problema central es el acceso al suelo urbanizado, reivindicando las políticas e instrumentos de gestión de suelo.

## Metodología

La investigación se centra principalmente en un abordaje analítico, tomando como área de estudio nuestro país, Argentina, dado que el PNASU es de alcance nacional. El período comprende desde su lanzamiento en mayo de 2020 hasta la actualidad, abarcando prácticamente el primer año de la nueva medida.

Las técnicas son de análisis de contenido de documentos escritos y gráficos, como por ejemplo:

- No oficiales: trabajos de investigación, artículos periodísticos de los diarios y revistas locales.
- Oficiales: documentos del PNASU y Manual de Ejecución del Programa Nacional de Producción de Suelo. Legislaciones latinoamericanas en materia de ordenamiento y gestión de suelo.
- Planos e imágenes de los desarrollos urbanísticos.

Además, se recurre a la modalidad interpretativa para la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, investigadores y demás actores involucrados, con el propósito de completar la información que no se halla en los documentos escritos y conocer la visión que tienen sobre el nuevo instrumento de suelo urbano.

Cabe señalar que el artículo es producto del trabajo de investigación que llevo adelante como investigadora adjunta, "Déficit habitacional y propuestas de financiamiento público: El acceso a la vivienda de los sectores medios y medios-bajos en Rosario", radicado en el Centro de doble dependencia CURDIUR-CONICET. También forma parte del proyecto de investigación a mi cargo "Políticas de acceso al suelo. Análisis del Plan Nacional de Suelo Urbano Argentina", radicado en el Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana.

## Antecedentes latinoamericanos en legislaciones de suelo

El Plan Nacional de Suelo Urbano considera las particularidades de orden constitucional de Argentina, y de la misma manera analizo legislaciones de avanzada de América Latina que fueron tomadas como antecedentes para su elaboración. Los casos de Colombia y Brasil son interesantes modelos de gestión urbana que proveen

una rica cantidad de instrumentos para las políticas en relación con el suelo y la vivienda. Al respecto, Scatolini y Duarte (2020) expresan:

La Ley 388 de Ordenamiento Territorial colombiana de 1997 establece entre otros instrumentos la participación del Estado en la valorización inmobiliaria bajo el nombre de "participación en plusvalías", la edificación forzosa, el reajuste parcelario, el reparto equitativo de cargas y beneficios en el marco de las distintas etapas y niveles de planeamiento.

A su vez, la ley 10.257 de Brasil, conocida como Estatuto de la Ciudad y aprobada en 2001, regula la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental. Se vale de instrumentos tales como el justo reparto de las cargas y beneficios que produce la urbanización, la otorga onerosa del derecho de construir, la contribución por mejoras, el derecho de preferencia, las zonas especiales de interés social, sólo por mencionar algunos que se inscriben en esta norma que tiene su origen en la búsqueda de la equidad urbana y una más adecuada regulación del mercado de suelo (Scatolini & Duarte, 2020, p. 1).

También en Latinoamérica se han destacado otras políticas urbanas y de vivienda, como es la legislación de Uruguay con la "Ley Nacional de Vivienda N.º 13.728" en 1968. Esta establece mecanismos de financiamiento y acceso a la vivienda, la participación de actores públicos y privados, el alquiler de inmuebles financiados por el Estado, un Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización administrado por el Banco Hipotecario, un sistema de ahorro previo y un sistema público de vivienda en el cual el cooperativismo tiene una fuerte participación.<sup>2</sup>

La normativa se complementa en el año 2007 con la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308, que establece lineamientos del ordenamiento territorial y define instrumentos para fortalecer la gestión del suelo. Posteriormente, en el año 2018, se aprobó el Decreto N.º 412 de Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), elaborado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. El objetivo es instaurar mecanismos concretos para coordinar el accionar de los actores implicados en la planificación y gestión del suelo urbano. Define una serie de lineamientos estratégicos para disponer de suelos bien localizados para el desarrollo de políticas urbano-habitacionales y la producción de vivienda social, estructurada en tres ejes programáticos: optimización y sustentabilidad en el uso del suelo urbanizado; adquisición pública de suelo urbanizado y gestión del suelo público.

Otro modelo interesante es México, con la Ley General de Asentamientos Humanos del año 1993, orientada a la planeación urbana. Actualmente el Instituto Nacional del Suelo Sustentable está trabajando en una política nacional de suelo. Al respecto Scatolini y Duarte (2020) expresan:

---

2. La ley además contempla modelos de asistencia técnica y un fondo de asistencia social gremial, destinado a la construcción y conservación de viviendas propias.

Entre los objetivos generales está el diseñar procesos sistemáticos de gestión de suelo orientados al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, la reubicación de asentamientos humanos en situación de riesgo y la previsión de zonas de crecimiento, buscando además satisfacer la demanda de suelo adecuado y formal, con servicios básicos, usos mixtos, equipamientos, espacio público, transporte y vinculación con los lugares de trabajo, priorizando a la población en situación de pobreza, riesgo y vulnerabilidad. También establecer mecanismos que permitan acceder a suelo estratégico para las acciones de reubicación, reconstrucción y grandes proyectos de infraestructura (Scatolini & Duarte, 2020, p. 1).

Por último, en nuestro país no había una política explícita de suelo urbano, sino que quedaba implícita en las políticas habitacionales y/o en las políticas de ordenamiento territorial. Al respecto, vinculada con esta última, de las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) solo cuatro tienen una legislación territorial: ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Mendoza y Jujuy. Juan Ignacio Duarte, director Nacional de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, destacó a principios del año 2021 en la primera Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo que

en 20 jurisdicciones del país la materia de desarrollo y ordenamiento territorial se legisla mediante legislaciones muy parciales en varios ámbitos. Todos sabemos que cuando el Estado no legisla o la legislación está dispersa o falta, la lógica del mercado no es la de la construcción de una ciudad más equitativa (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021a).

En este contexto, se crea en el año 2020 por la Resolución N.º 19 el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU), vinculando la política de suelo con la de desarrollo territorial y unificando criterios en los distintos niveles del Estado. Posteriormente, en el año 2021 se aprueba por Resolución N.º 44 el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, que propone trabajar fuertemente para que las distintas provincias argentinas puedan contar con una legislación propia de desarrollo y ordenamiento territorial. Hasta el momento, han firmado convenios marco de adhesión al programa seis provincias: La Rioja, Chaco, Tucumán, Misiones, Santa Fe y Tierra del Fuego.

### **Desarrollo del Programa Nacional de Producción de Suelo**

Recientemente, se sancionó la Resolución N.º 19/20 del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento tiene como objetivo general la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el propio Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda, para construirse y/o promoverse en forma pública, ampliando la accesibilidad de las familias en las ciudades. Entiende que para una adecuada gestión la generación de suelo urbano producido por el Estado es fundamental y la base de posteriores soluciones habitacionales.

La falta de acceso al suelo es una de las principales causas de la informalidad o del fracaso de ciertas políticas habitacionales, y es necesario desplegar

instrumentos que desalienten las prácticas especulativas y mejoren las condiciones para movilizar el suelo ocioso. La intención es poder incidir en la regulación del mercado del suelo mediante la implementación de instrumentos que garanticen a los municipios la valorización inmobiliaria que genera la normativa urbanística, las habilitaciones para desarrollar suelo urbano y/o mayor edificabilidad y las obras públicas realizadas.

La política de suelo propuesta se vincula además con el desarrollo territorial, aprovechando de forma sostenible los recursos naturales, económicos, sociales y culturales, promoviendo ciudades compactas, equitativas y sostenibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020b). El PNASU comprende cuatro líneas de acción, divididas en dos programas y dos espacios de trabajo (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020a):

- a) **Programa Nacional de Producción de Suelo:** generación de lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promoción de la creación de bancos de tierra a nivel municipal y provincial.
- b) **Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo:** mejorar las capacidades de los gobiernos locales y provinciales.
- c) **Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo:** creación de un ámbito participativo de debate compuesto por el sector público, privado y organizaciones civiles.
- d) **Observatorio Nacional de Acceso al Suelo:** creación del Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo.

Particularmente, la presente ponencia tiene como propósito analizar el Programa Nacional de Producción de Suelo (PNAPS). El objetivo general radica en el financiamiento y el apoyo para la producción de lotes urbanizados que cuenten con la infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, asequibles a las diferentes capacidades de pago y aptos para programas habitacionales. Impulsa también la promoción y la creación de bancos de tierras, entendidos como un sistema de administración e incorporación de inmuebles al patrimonio municipal, que sirva para regularizar, constituir reservas de tierras públicas y lograr un aprovechamiento integral de aquellas.

Los objetivos particulares, según el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020a, p. 3), se vinculan con las siguientes acciones:

- Ampliar la oferta de suelo urbanizado para favorecer el acceso de los grupos sociales que no pueden acceder a través de la oferta existente en cada localidad.
- Apoyar a los gobiernos provinciales y locales en el incremento de la oferta de suelo con infraestructura donde desarrollar luego proyectos habitacionales.

- Mejorar las capacidades públicas para anticiparse a la demanda de suelo urbano para los diferentes usos, en particular los destinados al residencial y anexos.
- Lograr incidencia en la regulación de los mercados de suelo de cada localidad donde intervenga el programa.
- Vincular la política de suelo con el desarrollo territorial promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles.

El financiamiento está destinado a los organismos provinciales o municipales responsables de la ejecución de proyectos urbanísticos y habitacionales, organismos e instituciones públicas financieras provinciales y/o municipales, fondos fiduciarios o entes del sector público provincial y municipal (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021b). El suelo siempre es de propiedad pública, de la provincia o de las localidades; en ningún caso se transfiere la propiedad al Estado Nacional por su contribución. El gobierno nacional y el gobierno provincial, municipal u otros entes trabajan conjuntamente en un "convenio específico". El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat transfiere los fondos presupuestarios a provincias, municipios u otros entes, poseedores del suelo y encargados de las obras de urbanización. Una vez que comienza la obra, debe certificar todos los meses respetando el plan de trabajo y las particularidades previstas en el convenio.

El PNAPS tiene dos líneas. Por un lado, "lotes con servicios", orientada a la generación de lotes con infraestructuras y mobiliario urbano que cumpla con las exigencias mínimas del programa y de las normas urbanísticas vigentes. Por el otro, "compra de terrenos" incluye la adquisición de suelo, si el organismo público no lo dispone, el cual será valuado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Ambos comprenden accesibilidad vial y peatonal, desagües pluviales, agua corriente, desagües cloacales, energía eléctrica, alumbrado público, gas natural, forestación urbana, señalización urbana y paradores de transporte público.

Los proyectos deberán estar localizados preferentemente en suelo urbanizado o también en suelo urbanizable; en este caso deberán estar acompañados de un proyecto o plan de expansión urbana del sector en concordancia con el Plan Urbano, el Código Urbano o las Estrategias de Planeamiento local, es decir, consensuado con la Secretaría de Planeamiento correspondiente. La intención es promover áreas de intervención, atendiendo a los procesos de crecimiento y completamiento del tejido urbano existente.

Una vez consumadas las obras, el producto final, es decir, los lotes urbanizados con su correspondiente título de propiedad serán entregados por el Ente Ejecutor junto con la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo, conforme los parámetros que la Dirección Nacional de Política de Suelo establece.

El público destinatario son personas mayores de edad o familias (argentinas o con residencia en el país), de sectores medios y bajos, que necesiten adquirir un terreno con destino a vivienda única, familiar y de ocupación permanente. La prioridad es mejorar la accesibilidad de la población al suelo urbano, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, a fin de fomentar el arraigo. Se utilizarán para ello indicadores asociados al déficit habitacional, la demanda de suelo urbano y los niveles de desocupación de cada localidad.

Los entes ejecutores serán los encargados de implementar y gestionar el sistema de recupero de cuotas, para ser pagadas por los adjudicatarios en forma mensual y consecutiva, a precios accesibles inferiores a los del mercado, entendiendo que el acceso al suelo y la vivienda es un derecho y no una mercancía. Los fondos recuperados deberán destinarse exclusivamente a la adquisición de tierra y/o el financiamiento de infraestructura y/o programas habitacionales, a partir de la creación de un fondo con destino específico por parte de los entes ejecutores.

El sistema de recupero de cuotas deberá prever la capacidad de pago de las familias adjudicatarias, así como la recuperación de los montos invertidos para el desarrollo de nuevos proyectos similares al ejecutado, garantizando un precio que asegure la asequibilidad.

Hasta el momento, las provincias del país y las principales ciudades como Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza han firmado convenios marco de adhesión al Plan Nacional de Suelo Urbano. Particularmente, entre los avances del Programa Nacional de Producción de Suelo, Juan Ignacio Duarte, director Nacional de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, destacó a fines del año 2020 en la Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo que "ya se ha avanzado en la gestión para la generación de 5220 lotes con servicios en 25 municipios del país" (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020c).

Recientemente, a principios del año 2021, en una presentación de Juan Luciano Scatolini, secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, se expone que los convenios específicos firmados y por firmarse del PNAPS se dieron en diez provincias: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego, concentrándose la mayoría en las provincias de la franja central del país. Asimismo, la totalidad de lotes urbanizados alcanza las 5801 parcelas y la inversión pública prevista es de \$2.311.686.850.

A continuación, se detallan en el cuadro 1 proyectos con convenios específicos firmados y por firmarse del PNAPS, los municipios, el nombre de los emprendimientos, la cantidad de lotes y la inversión de Nación.

**Cuadro 1****Proyectos con convenios específicos firmados y por firmarse del PNAPS**

Nº	PROVINCIA	MUNICIPIO	HAB.	NOMBRE PREDIO	LOTES	SUP. m <sup>2</sup>	INVERSION \$
1	Buenos Aires	Carmen de Patagones	30.207	Predio 213 Etapa III	213	89.810	85.367.730
2		Salto	32.653	Predio 277 lotes ExCriave	275	166.676	62.371.963
3		Coronel Pringles	22.933	Predio 100 lotes	100	35.880	29.558.396
4		Bolívar	34.190	Predio 154 lotes	154	83.393	73.817.794
5		Benito Juárez	20.239	Predio 62 lotes	62	24.311	16.572.180
6		25 de Mayo	35.842	Predio 46 lotes	46	21.817	19.037.431
7		Exaltación de la Cruz	29.805	Predio 205 lotes	205	166.676	101.666.960
8		Castelli	8.205	Predio 83 lotes	83	36.227	30.323.665
9		Villa Gesell	31.730	Predio 102 lotes	102	94.691	8.942.081
10				Barrio La Carmencita	32		7.053.907
11		Zárate	114.269	Predio España 1 Del Valle	347	137.309	172.300.757
12		Mercedes	63.284	Predio 174 lotes	174	240.727	72.119.048
13		Ensenada	56.729	Predio 476 lotes	476	105.261	298.249.252
14		Alberti	10.654	Predio 80 lotes	52	25.200	30.007.737
15		Esteban Echeverría	300.959	Predio 140 lotes	140	50.542	98.000.000
16	Chaco	Resistencia	291.720	Predio 300 lotes	300	105.000	121.700.677
17	Córdoba	Sampacho	7.846	Predio 57 lotes	58	141.700	29.416.095
18		Idiazábal	1.556	Lotes con Servicios	27	14.240	12.705.836
19		Cintra	1.205	Predio 48 lotes	48	14.800	12.578.032
20	Entre Ríos	Guaaleguaychú	83.116	Predio Marconi 148 lotes	148	69.706	59.334.385
21	Formosa	Formosa	222.218	Loteo rural 98 - 360 lotes	360	163.596	131.278.207
22	La Pampa	Santa Rosa	103.860	Predio 120 lotes	134		54.672.000
23	La Rioja	La Rioja	180.995	Ciudad Nueva Oeste	540	424.325	229.713.979
24	Mendoza	Tunuyán	49.458	Predio 535 lotes	535	224.000	21.315.307
25	Santa Fe	Sunchales	21.304	Predio 332 lotes	332	141.376	135.246.841
26	Tierra del Fuego	Ushuaia	56.593	Predio 601 lotes	601	558.875	267.495.807
27		Río Grande	66.475	Predio 196 lotes	196	74.485	88.769.336
28		Tolhuin	2.949	Laderas del Kamuk	61	35.345	42.071.447
TOTALES						5.801 lotes	2311686850

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Scatolini, 2021

Las ciudades donde se localizan los proyectos son de pequeña escala, usualmente de menos de 100.000 habitantes, para promover una política de desarrollo territorial que fomente el arraigo de sus habitantes y el crecimiento de las ciudades de pequeña y mediana escala. Asimismo, se verifica que no se relaciona la oferta de lotes con el déficit habitacional, suponiendo que una ciudad con mayor cantidad de población demandará mayor cantidad de lotes urbanizados. Sin embargo, ciudades con similar

cantidad de habitantes obtienen distintas cantidades de lotes (Salto 275 lotes y 25 de Mayo 46 lotes) o ciudades pequeñas (Tunuyán 535 lotes) reciben más que ciudades grandes (Resistencia 300 lotes).

## Conclusiones

El Plan Nacional de Suelo Urbano es el primer instrumento diseñado en Argentina que afronta de manera integral el problema histórico e estructural referido a la falta de suelo urbanizado y de vivienda para los sectores bajos y medios. La implementación del Programa Nacional de Producción de Suelo resulta interesante, dado que no genera procesos especulativos, usuales en otros programas de financiamiento público y/o privado en los cuales el crédito es para la compra del terreno en el libre mercado. Aquí el Estado es el propietario del suelo, subdivide, urbaniza y vende los lotes, asignándoles su valor.

La provisión de infraestructura, servicios y mobiliario urbano en áreas poco consolidadas da lugar a la valorización del suelo y el consecuente desarrollo inmobiliario, en la misma área o en zonas adyacentes, y se obtienen sobreganancias. El Estado como agente productor de suelo urbano puede regularlas para que la población acceda a su terreno y posteriormente a su vivienda. Asimismo, los municipios debieran utilizar de manera inteligente la valorización inmobiliaria producida por las acciones públicas, ya que si no es gestionada por los gobiernos locales queda en manos de unos pocos, es decir, del mercado.

El programa está propuesto para localidades de todo el territorio nacional, en donde la Nación transfiera los fondos presupuestarios a las Provincias, Municipios y/u otros entes, poseedoras del suelo y encargadas de las obras de urbanización. Esto requiere la aceptación y articulación de los distintos organismos e instrumentos de ordenamiento urbano (planes urbanos, códigos urbanos, ordenanzas de zonificación, entre otros). En este sentido, se debería considerar que el acceso al suelo y a la vivienda no sea en la periferia carente de infraestructuras, servicios y equipamientos básicos. Las localizaciones de los tradicionales planes de viviendas son preocupantes en nuestro país. Los terrenos para los proyectos deberían destinarse en áreas de completamiento según la normativa urbana local, para promover así ciudades compactas, equitativas y accesibles.

Asimismo, si bien brinda las facilidades para la urbanización de terrenos su compra (si hiciese falta), en el caso de las localidades de menor escala, los funcionarios usualmente no están capacitados para que lo gestionen; inclusive en algunos casos no son profesionales y tampoco cuentan con una oficina específica. Por ello resultan

fundamentales el acompañamiento y la asistencia técnica con base teórica a los gobiernos locales, para que puedan presentar la documentación requerida y mejorar además las capacidades de las administraciones y autogestionar la política de suelo en sus localidades.

La difusión de toda la información es esencial, dado que son proyectos de financiamiento público. Si bien el sitio web del PNASU es muy completo y explica las características de las cuatro líneas de acción, específicamente sobre la primera, correspondiente al PNAPS, solo indica el proceso y la presentación de los proyectos, siendo de gran importancia publicar en el sitio oficial las características y el estado de avance de los proyectos presentados, como así también explicar la posible articulación con otros programas habitacionales, más allá del ProCreAr y del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, entre otras cuestiones.

Por último, el PNASU es un instrumento planteado a largo plazo, habiendo pasado casi un año desde la sanción de la Resolución N.º 19. Las conclusiones obtenidas son las alcanzadas hasta el momento, en un contexto nacional y mundial inédito y devastador acontecido por la pandemia, marcando una perspectiva para el acceso efectivo al suelo urbano y a la vivienda, intentando mejorar la calidad de vida de los sectores medios y bajos. En consecuencia, la ponencia es una primera aproximación, siendo una tarea inacabada que debe continuar por fuerza en otros estudios posteriores. El resultado de la reforma integral urbana propuesta por el PNASU y PNAPS se podrá evaluar dentro de algunos años, esperando que sea exitosa y celebrando que el Estado Nacional ponga en agenda nuevamente el derecho a la vivienda y a la ciudad.

## Referencias bibliográficas

- Barenboim, Cintia Ariana** (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Papeles de Coyuntura* N.º 43, pp. 128-153.
- Barenboim, Cintia Ariana** (2020). Apunte Unidad 4: Parte 2 Estructura Física y Componentes de la ciudad. FCEIA: Rosario (inédito).
- Centro de Estudios Económico y Sociales Scalabrini Ortiz** (2016). *Situación del mercado viviendas Rosario*. CESO: Santa Fe.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat** (2020a). *Informe Plan Nacional de Suelo Urbano*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/descripcion\\_del\\_pnasu.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/descripcion_del_pnasu.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat** (2020b). *Resolución N.º 19 del Plan Nacional de Suelo Urbano*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229292/20200514>

- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat** (2020c). *Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo*. Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat** (2021a). Primera Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo. <https://www.youtube.com/watch?v=PD4FP3AlaYw>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat** (2021b). Resolución N.º 44 del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241046/20210222>
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** (1968). Ley Nacional de Vivienda N.º 13.728. [https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/29492/mod\\_folder/content/0/Ley%20de%20Vivienda%20Uruguay%20n%C2%B013728.pdf?forcedownload=1#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%B0.,cumplimiento%20efectivo%20de%20ese%20derecho.](https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/29492/mod_folder/content/0/Ley%20de%20Vivienda%20Uruguay%20n%C2%B013728.pdf?forcedownload=1#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%B0.,cumplimiento%20efectivo%20de%20ese%20derecho.)
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** (2007). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N.º 18.308. <https://www.fing.edu.uy/sites/default/files/Sobre%20la%20Ley%2018308.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** (2018). Decreto N.º 412 de Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano. <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/421-2018>
- Peralta, Carolina** (2017). El acceso a la vivienda digna. Déficit habitacional y gestión de políticas públicas en Córdoba. *Revista Vivienda y Ciudad* N.º 4, pp. 49-72.
- Rolnik, Raquel** (2012). *Diálogos en el Foro urbano Mundial 2012*. Siglo XXI editores: Buenos Aires.
- Scatolini, Luciano & Duarte, Juan** (2020). Hacia una política de suelo urbano en la República Argentina. *Café de las Ciudades* N.º 194. <https://www.cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/335/hacia-una-politica-nacional-de-suelo-urbano-en-la-republica-argentina.html>
- Scatolini, Luciano** (2021). Presentación de Proyectos Programa Nacional de Producción de Suelo. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática** (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. [https://www.oas.org/dil/Migrants/Mexico/Ley%20General%20de%20Asentamientos%20Humanos%20\(D.O.F.%2021%20de%20julio%20de%201993\).pdf](https://www.oas.org/dil/Migrants/Mexico/Ley%20General%20de%20Asentamientos%20Humanos%20(D.O.F.%2021%20de%20julio%20de%201993).pdf) 



# El asentamiento Nuevo Lavalle de Fontana, Chaco, Argentina. Intervención municipal e integración sociourbana

**María Andrea BENITEZ**

**Victoria Noemí DONNER**

## **Cargos o filiaciones**

Profesora titular de Teoría del Diseño y la gestión Urbana en FAU-UNNE. Vicedirectora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda IIDVi de FAU-UNNE. Investigadora del Instituto de Investigación y desarrollo del territorio y el Hábitat humano IIDTHH- UNNE, CONICET.

Adscripta de Teoría del Diseño y la gestión Urbana, FAU-UNNE, y becaria de Pregrado de la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNNE.

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNNE (IIDVi-FAU-UNNE).

Instituto de Investigación y Desarrollo del Territorio y el Hábitat humano- UNNE -CONICET (IIDTHH-UNNE CONICET).

## **Eje temático 2**

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha

## Resumen

En esta ponencia presentamos un análisis de la intervención realizada por la Municipalidad de Fontana, para la consolidación del asentamiento Nuevo Lavalle. La relocalización promovida por la Municipalidad en 2018, para la regularización dominial y mejora habitacional de cuarenta familias, que meses antes ocuparon un predio céntrico de la localidad. Esta relocalización constituyó una respuesta institucional a la demanda de un lugar para vivir por parte de las familias ocupantes, en cuanto a la posibilidad de regularización dominial y física. Sin embargo, contribuyó a la segregación socioespacial de los hogares relocalizados (que para agosto de 2019 alcanzaban a 110) y a la fragmentación espacial de la ciudad de Fontana.

Con el parate prolongado en las actividades que regularmente realizan para sostenerse, residiendo lejos de equipamiento educativo y de salud, con insuficientes servicios urbanos e infraestructura (principalmente internet), las condiciones de vida de las familias del asentamiento se vieron afectadas en contexto de pandemia, lo que evidenció las debilidades del proceso de relocalización y, por otro lado, la importancia de la organización para sobrellevar las dificultades cotidianas.

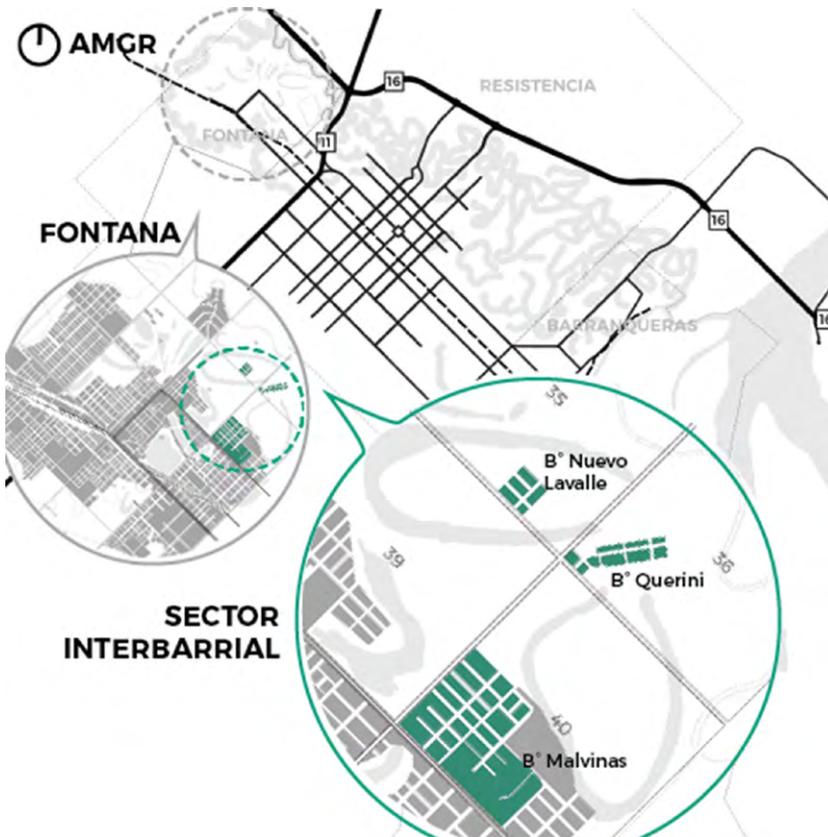
Nuestros supuestos postulan que las intervenciones urbanas, si atienden multidimensionalmente la problemática habitacional, considerando la participación de destinatarios, contribuyen a la superación de la fragmentación creando condiciones para la integración social.

**Palabras clave:** Asentamientos populares; fragmentación; gestión municipal; pandemia.

## Introducción

**"Cambió mucho todo. Ahora tenemos que estar permanente con el barbijo, con el alcohol, distanciados y... ya no es como antes".**

La implementación del ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), en marzo de 2020, encontró a las familias del asentamiento Nuevo Lavalle en pleno proceso de consolidación, tanto de los vínculos entre vecinos como de las condiciones barriales y habitacionales que esta nueva localización les implicó. La relocalización en 2018 por la Municipalidad de Fontana constituyó una respuesta institucional (y un compromiso electoral) respecto de la regularización dominial y mejora habitacional de cuarenta familias, que antes ocuparon informalmente un predio más céntrico de la ciudad.



**Figura 1. Esquema de localización del caso de estudio.** Fuente: elaboración propia, 2020



**Foto 1. Imagen del asentamiento Nuevo Lavallo.** Fuente: archivo digital propio, 2019

Ciento diez familias en ese momento residían en el asentamiento, con algunas mejoras realizadas en sus casas (con los escasos recursos económicos que disponen), y su organización comunitaria fortaleciéndose para mejorar el barrio y lograr la regularización dominial, instalación de redes de infraestructura y servicios.

Cuando empezó el tema de la pandemia, nosotros tratamos siempre de cuidarnos. Hablamos con los compañeros, de que había un protocolo, que no había que estar muchos trabajando porque viene la policía y te va a exigir que uses barbijo y todo eso. Hay que cuidarse porque hay un virus dando vueltas... Entonces redujimos el grupo de trabajo, de tres o cuatro, que no estén muchos para hacer el tema del merendero. A las 6 de la tarde ya andaba la sirena (de la policía), o sea nadie ya podía salir, todos tenían que estar en la casa, o sea uno solo podía ir a comprar. Nosotros miramos el noticiero, y veía que en otros países hablaban del virus, pero nunca me imaginé que iba a llegar hasta acá (vecina del Nuevo Lavallo, referente de una de las organizaciones barriales).

El barrio Nuevo Lavallo está ubicado en un área periférica fuertemente deficitaria, al norte de Fontana, una de las cuatro ciudades integrantes del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Este municipio ha tenido una fuerte expansión en los últimos veinte años, por la producción de asentamientos informales, por el crecimiento vegetativo de la localidad, y el traslado de familias de otras localidades de la provincia. Algunos de estos asentamientos populares originados en ocupaciones informales se fueron consolidando y regularizando mediante la implementación de diversos programas habitacionales y de mejoramiento barrial.

Sin embargo, la ciudad no cuenta con un plan de ordenamiento urbano, y su expansión sigue el ritmo de las prácticas de colectivos de población organizados y desarrolladores particulares. Este tipo de expansión dio como resultado una creciente fragmentación urbana en su configuración, que mostró discontinuidades físicas y marcada segregación socioespacial.

El barrio Nuevo Lavalle, que abordamos en esta ponencia, constituye un enclave particularmente segregado. Sus habitantes integran la comunidad qom de Fontana, y antes de formar el asentamiento del que fueron relocalizados para formar este barrio, residían mayoritariamente del barrio Cacique Pelayo, y algunos en otras ciudades de la provincia.

El proceso que analizamos se origina en una demanda social de mejora habitacional, y se llevó adelante para solucionar las condiciones de vida de los vecinos. Es nuestro interés analizar la relocalización en términos de su contribución a la integración socioespacial de los hogares destinatarios. Nuestra mirada está orientada por el reconocimiento de las desigualdades en la base de la problemática habitacional de este colectivo social (Benítez et al., 2015), y la necesidad de un abordaje integral de la solución habitacional que contemple la participación de los destinatarios (Barreto et al., 2014).

Para la revisión de la intervención de la Municipalidad, nos apoyamos en Paugam (2007) respecto de cómo se definió el problema, los destinatarios y las propuestas de solución brindada; cómo se articuló el reclamo con los recursos, el vínculo que se estableció entre decisores y vecinos, los condicionamientos de la gestión de gobierno local.

Como muchos asentamientos y barrios populares, el nuevo Lavalle se originó en la imposibilidad de los ocupantes de acceder a un hábitat digno, y que encuentran en la organización colectiva y el reclamo la estrategia para visibilizar y superar carencias materiales y postergaciones identitarias o culturales. La propagación de los casos de **COVID-19** en AMGR y la implementación del ASPO y el DISPO (Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio) evidenció las profundas desigualdades que van estructurando la ocupación del espacio, y mostró también las debilidades de la gestión urbana: los residentes del barrio Nuevo Lavalle, antes de la pandemia y declaración del ASPO, vivían en condición de cuasi aislamiento por la lejanía a los equipamientos (escuela, centros de salud, comisaría); esta situación implicó que durante los meses de ASPO y DISPO, la propagación de contagios de **COVID-19** fuera mínima o nula, pero se agravaron las dificultades económicas y se detuvo el proceso de regularización dominial y mejoras en el barrio.

## Metodología

El análisis se apoyó en una doble aproximación de métodos y escalas de observación (Mera, 2014). Los datos físicos del AMGR, la ciudad y el barrio que fueron espacializados provienen de información secundaria (provista por la Municipalidad de Fontana) e información primaria construida en el marco de un trabajo final de la carrera de arquitectura (Donner, 2020). Complementariamente se relevó la perspectiva de los actores implicados en las intervenciones objeto de estudio: decisores políticos y destinatarios; se realizó una entrevista a un funcionario municipal y entrevistas en profundidad a vecinos del barrio Nuevo Lavalle sobre sus trayectorias habitacionales y específicamente respecto de la conformación del asentamiento y el proceso de la relocalización. Las entrevistas fueron estudiadas mediante análisis de contenido del discurso.

### **Desigualdad, poblaciones bivalentes, segregación y fragmentación e intervenciones integrales**

Nuestras interpretaciones de este proceso de relocalización, la progresiva conformación del Barrio Nuevo Lavalle y las condiciones de vida de los vecinos durante la pandemia se realizan en el marco de una beca de investigación de pregrado que se inserta en dos proyectos de investigación. En estos proyectos se ha desarrollado un marco conceptual que concibe el territorio como la apropiación física y simbólica que los actores sociales ejercen. Partimos de un concepto de territorio como **estructurado por y estructurante de** relaciones sociales determinadas históricamente. En el territorio se objetivan relaciones sociales orientadas por la lógica de la reproducción de la vida, la lógica de la reproducción del capital y la lógica de la reproducción del poder (Benitez & Sobol, 2008; Barreto, 2011; Benitez et al., 2015).

Estas relaciones están marcadas por las desigualdades: asimetrías e inequidades materiales o de clase, así como las identitarias (género, etnia, edad, condición sexual, adscripción religiosa o política, etc.), que van configurando las prácticas y las subjetividades, es decir, la manera como las personas actúan y piensan: se piensan a sí mismas y a los demás (Rapisardi, 2003; Di Virgilio & Perelman, 2014). Las carencias materiales y las postergaciones identitarias se realimentan, quienes se encuentran en situaciones sociales desfavorecidas poseen entonces una condición de vulneración que alcanza las condiciones económicas y sus pertenencias identitarias, y requieren para revertir esa situación de políticas de redistribución (destinadas a resolver las necesidades materiales) y políticas de reconocimiento (destinadas a reparar las cuestiones simbólicas), como sostiene Fraser (1996).

Esta autora define como colectividades bivalentes aquellas en las que la condición subjetiva (de género, etnia o sexualidad, edad, de adscripción religiosa o política)

refuerza la condición de subalternidad de clase, como es el caso de los vecinos del barrio Nuevo Lavalle. Para dichas colectividades, señala que es necesaria la implementación de políticas que denomina bivalentes, integrando ambas visiones: material e identitaria, abordando el nivel socioeconómico centrándolo en la resolución de las diferencias culturales (de género, etnia, edad o sexualidad). Fraser sostiene la necesidad de implementar una justicia bivalente o bipolar que tienda a reparar las injusticias perpetradas en relación con los sujetos definidos como pertenecientes a las colectividades bivalentes, apoyada en la paridad participativa. Para alcanzarla se requiere igualdad legal formal, que opere tanto para asegurar la distribución de recursos materiales —de modo de asegurar la independencia y la voz de los participantes—, preconditione objetiva, y asegure el respeto mutuo y la igualdad de oportunidades para lograr estimación, preconditione intersubjetiva, que interesa a los modelos culturales de interpretación y valoración (Fraser, 1996).

Estas nociones de colectividad bivalente, justicia bivalente y paridad participativa nos permiten pensar a la población involucrada en la intervención analizada aquí. De todas formas, cada definición adoptada debe estar informada de las condiciones particulares locales.

Así, las políticas que se implementan en relación con el territorio y el hábitat, programas y proyectos e intervenciones concretas que se realizan en la ciudad pueden profundizar esas desigualdades, reproduciendo y ampliando su efecto, que sobre todo padecen los más vulnerables (Waquant, 2001; Prévôt Schapira & Cattaneo Pinedo, 2008). Sin embargo, si atienden multidimensionalmente la problemática habitacional, considerando la participación de destinatarios, contribuyen a la superación de la fragmentación, creando condiciones para la integración social.

La característica de creciente fragmentación socio-espacial detectada en AMGR en estudios anteriores y en el proyecto más amplio en el que se insertó este estudio se origina en desigualdades habitacionales estructurales e históricamente construidas, carencias materiales que involucran la calidad de vida y también las interpretaciones subjetivas. Según Prévôt Schapira & Cattaneo Pinedo (2008), fragmentación alude a la modificación profunda de los mecanismos de integración en la ciudad y en el territorio, de atomización privatizante.

La fragmentación urbana expresa 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, ocurridos con mucha intensidad en el contexto latinoamericano durante el predominio de las políticas neoliberales y que continuaron en la etapa desarrollista reciente (Barreto et al., 2014). La imagen del mosaico es más

frecuentemente utilizada para describir la fragmentación urbana, que alude a células urbanas sin contigüidad. Una nueva forma de configuración en la que las áreas, las zonas pobres y de las zonas acomodadas presentan fronteras muy marcadas: municipios, barrios, manzanas.

La fragmentación se establece, así, como el principal modo de gestión de la diferencia en una sociedad en curso de atomización; el territorio resulta de una gestión estatal incompleta (por falta de recursos económicos, normativos o técnicos), los servicios mercantilizados por empresas de servicios y disputado por distintos grupos sociales con desiguales posibilidades (Prévôt Schapira & Cattaneo Pinedo, 2008).



**Figura 2. Dimensiones económica, institucional y socioterritorial de la fragmentación.** Fuente: sobre la base de Prévôt Schapira & Cattaneo Pinedo (2008)

Pensar el territorio y la ciudad en términos de fragmentación resulta más operativo que la lógica centro/periferia, debido a la multiplicación de las fronteras. Estas discontinuidades pueden cristalizarse en fronteras bajo la influencia de un sistema político basado en un modelo de organización clientelista, y en la lógica del control y de la movilización del entorno urbano como un recurso político negociable en las diferentes arenas —comunal, provincial, nacional— de gobierno.

Por eso, sostenemos, es importante abordar los procesos urbanos y territoriales incluyendo la construcción de sentidos, los significados otorgados por quienes viven la materialidad física y quienes son decisores de la ejecución de políticas urbano/territoriales y habitacionales. Asumir que la configuración del territorio que se materializa físicamente es el resultado de complejos procesos de disputa entre actores

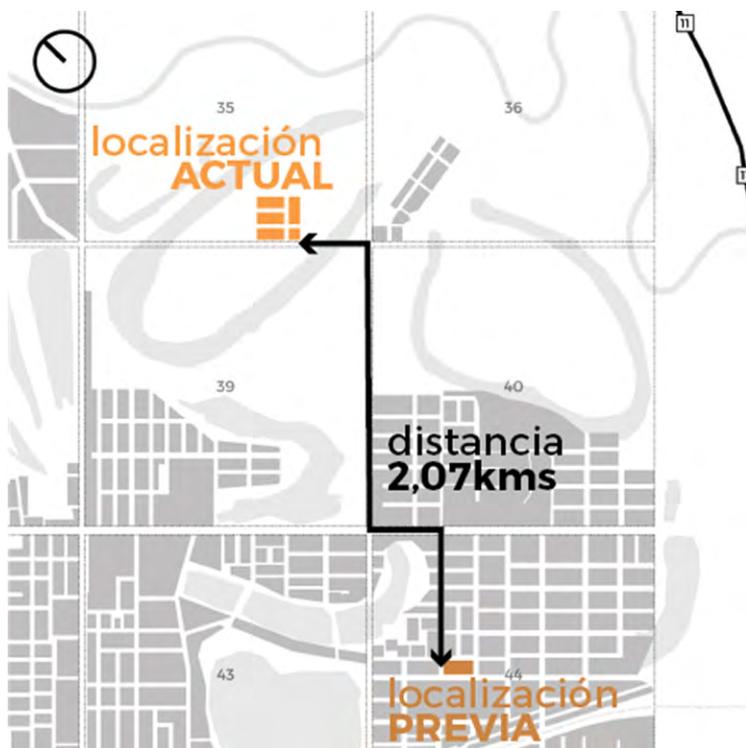
sociales asimétricos, en los cuales generalmente el enfoque sobre los problemas urbano-habitacionales y su estrategia de solución —legitimados por la intervención estatal— están sesgados a favor de las autointerpretaciones y los intereses de los grupos sociales dominantes y en detrimento de los grupos subordinados u opuestos (Romagnoli, 2016).

El análisis de las intervenciones se centró en cómo definieron el problema, los destinatarios y la solución brindada; si las intervenciones recogieron demandas ciudadanas, el vínculo que se estableció entre decisores y vecinos, los condicionamientos de las gestiones de gobierno en la promoción y realización de las intervenciones. Siguiendo a Paugam (2007), examinamos cómo las intervenciones definen el problema y su abordaje: cómo se viabilizó la solución (marco normativo y estructura organizativa, instrumentos operativos; agentes, financiación, requisitos y condicionantes, alcance); sobre los destinatarios: cómo se los definió y a sus necesidades y cuál fue su participación; y en relación con la solución brindada, cómo se materializó la ayuda, qué dimensiones fueron atendidas y la forma de producción de las soluciones. Estos supuestos de trabajo nos orientaron al análisis de la conformación del barrio Nuevo Lavalle, a partir de la relocalización de los ocupantes iniciales y la incorporación de otras familias, examinando cómo contribuyó a la superación de los problemas que originaron la primera ocupación, y a la integración más plena social y urbana, de ese grupo de hogares que se organizaron para demandar. El propósito es revisar el proceso de negociación con las autoridades locales para la relocalización y la instalación en esta nueva localización en donde transitaron el ASPO y la pandemia, en carácter de ocupantes legitimados por el Estado local, la municipalidad.

Consideramos que algunas formas de gobernanza urbana (gestión) y de organización social mitigan la dinámica de fragmentación y contribuyen a una cultura cívica para reducir la violencia y las ideas negativas entre grupos sociales, mayormente promovidas por el Estado, y en otros casos son las organizaciones sociales las que traccionan los procesos de integración (Prévôt Schapira & Cattaneo Pinedo, 2008; Di Virgilio & Perelman, 2014).

### **El asentamiento barrio Nuevo Lavalle y el proceso de relocalización**

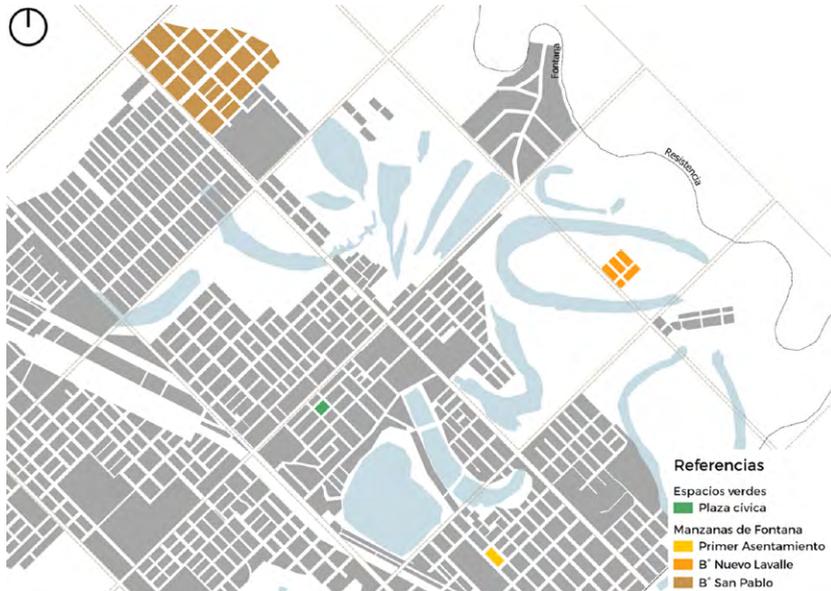
El "Nuevo Lavalle" se constituye en su actual emplazamiento como resultado de un proceso de relocalización, llevado a cabo por el municipio de Fontana en junio de 2018. La intervención se orientó a reubicar a las 40 familias que conformaron el asentamiento (en una parcela céntrica destinada a la construcción de una plaza barrial), por lo cual se les instó a desalojarla y trasladarse a algún predio distinto donde, en palabras de un funcionario Municipal, "pudieran vivir en condiciones menos precarias".



**Figura 3.**  
**Esquema comparativo de localización de la ocupación y la relocalización en Barrio Nuevo Lavalle.** Fuente: elaboración propia, 2020

Antes de esa primera ocupación, la comunidad había presentado a las autoridades municipales un pedido de ayuda para mejorar sus condiciones habitacionales. El intendente del momento “prometía” soluciones que no llegaban, y ante estas dilaciones, los vecinos se organizaron y decidieron asentarse ocupando un predio en el barrio Banderas Argentinas. Eso generó rispideces con el mandatario, quien denunció a los vecinos ocupantes. Por su parte, los vecinos se resguardaron, pidiendo intervención del Inadi y movilizándolo a intermediarios (actores políticos) que los apoyaron presionando al Ejecutivo municipal a consolidar a los vecinos en el predio ocupado. Esto abrió un proceso de negociación entre las 40 familias ocupantes y el Ejecutivo municipal, desde donde se argumentaba la escasez de tierra urbanizada fiscal disponible para destinar a la solución habitacional de esos hogares.

La primera oferta brindada por las autoridades Municipales fue trasladarlos al B.º San Pablo, opción que rechazaron por la distancia que deberían recorrer para poder seguir accediendo a equipamientos y servicios disponibles en el predio que ocuparon inicialmente.



**Figura 4. Esquema de ubicaciones del primer lugar de asentamiento, la oferta de relocalización y el destino final de la comunidad.** Fuente: elaboración propia, 2021

La salida al conflicto fue considerar la localización de los ocupantes en un terreno de propiedad de una empresa constructora, que en febrero de 2018 puso a disposición una porción de la parcela 22 (de aproximadamente 30.000 m<sup>2</sup>) de su propiedad, en donación al Municipio como reserva urbana, "a los efectos del mejoramiento urbano de la zona del inmueble, para posteriormente estudiar la posibilidad de realizar alguna inversión".

Como consecuencia de la presión ejercida por la amplificación del conflicto, el Ejecutivo municipal aceptó la donación en junio de 2018, expresando la intención de dotar la zona de redes de infraestructura. La factibilidad de regularización dominial a favor de los vecinos relocalizados se resolvía por la donación de propiedad privada a municipal sin procesos de expropiación.

En la búsqueda llevada adelante por los pobladores y la aparición de otros actores intermediarios, consiguieron acuerdos para atender las diversas dimensiones de su problema habitacional, que se establecieron como condiciones necesarias para aceptar la relocalización. Como parte de dicho acuerdo, y para lograr el traslado de manera ordenada, el municipio elaboró un proyecto de ordenamiento territorial específico para

el caso, dotando al futuro barrio de manzanas y parcelas demarcadas con dimensiones similares, lo que facilitaría intervenciones posteriores. Además, coordinó con Vialidad Provincial para el proyecto y construcción de un terraplén en la proyección de la Av. Lavalle (de ahí el nombre del barrio) y acordó con el CeViPoH la construcción de viviendas mediante la ejecución de un Plan Piloto de Servicios de Techo, que benefició en primera instancia a cuatro de las cuarenta familias relocalizadas.

Sin embargo, el trámite de transferencia se encuentra inconcluso; no hubo traspaso de la propiedad de la tierra de la provincia a los habitantes, ni fueron incorporados al Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH). En la actualidad, ningún vecino del barrio tiene documentación formal que otorgue a los habitantes derechos y garantías sobre sus lotes/viviendas.

La población del B.° Nuevo Lavalle fue variando con el correr del tiempo. En junio de 2018 el barrio estaba integrado por las 40 familias relocalizadas; menos de un año después su población reunía a 70 familias y en agosto de 2019 se produjo un incremento repentino y masivo al incorporarse 30 nuevas familias, que se asentaron perimetralmente al barrio un poco más consolidado, en condiciones todavía más precarias y sin ningún ordenamiento. Actualmente totalizan 110 familias las residentes en el Nuevo Lavalle (relevamiento propio, 2019).

Tanto el grupo de hogares que se instaló inicialmente como los que llegaron después realizaron construcciones muy precarias, con materiales reutilizados y poco resistentes, como cartones, bolsas, lonas, tablas sueltas o chapas en el mejor de los casos; alrededor del 15 % habían empezado o estaban en proceso de consolidar sus viviendas con mampostería. Otra cara de la precariedad se relaciona con el hacinamiento, donde familias numerosas de hasta ocho integrantes desarrollan su vida privada en un único espacio de 25 m<sup>2</sup> —como máximo—, siendo esta la situación de más del 80 % de las familias.

La precariedad incluye a la infraestructura disponible: insuficiente y precaria, desde la provisión de agua potable a través de mangueras enterradas, el tendido eléctrico derivado de un barrio vecino (el B.° Querini en su tercera etapa, de producción estatal), sin trazado de desagües pluviales y con instalaciones rudimentarias para desechos cloacales. Todas las calles internas son de tierra y sin perfilado, y su conexión con el resto de la ciudad de 2 km de extensión, de enripiado discontinuo y sin alumbrado, representa para los habitantes el único camino para acceder a servicios y equipamientos. El barrio se encuentra mayormente desprovisto de servicios de salud, de educación, transporte público, culturales, asistenciales, administrativos, deportivos, de esparcimiento y de seguridad.

¿Cuánto les lleva ir desde acá hasta el centro de Fontana, hasta la municipalidad, por ejemplo? Y acá si tenés moto capaz que llegas en 15 minutos, pero caminando tenés más o menos media hora capaz. Si alguien quiere hacer un trámite tenés por lo menos media hora. Por ejemplo, cuando hacemos las movidas hay gente que se va caminando, y hasta la parada (de colectivo) tenés 20 minutos, y más para ir hasta el centro, 40 minutos para llegar hasta el centro. (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

La ambulancia es un tema. Porque por ahí había una emergencia y tardaba mucho, porque tenía que venir un patrullero primero a verificar: si el patrullero venía, ahí recién venía la ambulancia. Por eso le decíamos a la Sra. intendenta también que es necesario arreglar la calle, porque en caso de emergencia no quieren entrar las ambulancias (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

Con la relocalización, las niñas y niños, se alejaron de la escuela a la que asistían (en su mayoría la Escuela Bilingüe UEP N.º 72), por lo que hubo un gran porcentaje de deserción, igual que adolescentes y adultos que asistían a establecimientos educativos o de formación, debido a la distancia a los equipamientos y por no contar con transporte público. Con la implementación del ASPO no solo se afectó la escolaridad, también las raciones que recibían del comedor escolar, hasta que después de unos meses, los docentes comenzaron a trasladarse al barrio para realizar la comida los fines de semana.

Durante la pandemia hicimos lo que pudimos, con los compañeros también. Por ejemplo, las mujeres hacían desayuno y merienda para los chicos, y la escuela 72 venía los sábados, venían unos profes a ayudar. Tenían creo que más de 50 ollas en Fontana en distintos barrios y acá también. Traían todo, carne, verduras, fideos, todo completo. Nosotros veníamos y le ayudábamos, y en conjunto se hacía la comida, y venía cantidad de gente, hasta 180 raciones. Como yo les digo a mis compañeros, nosotros por ahí estamos cobrando algo, pero hay otra gente que no tiene nada, ni un sueldo ni un trabajo seguro ni nada, entonces ellos vienen acá y por lo menos tienen desayuno y merienda y la comida los sábados. No es mucho, pero algo ayuda (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

Con la llegada de la pandemia y la necesaria implementación de las medidas ASPO y DISPO, la asistencia escolar de los niños del Nuevo Lavalle se vio interrumpida, y con ella, la posibilidad de continuar aprendiendo. El acceso a la educación durante el primer año de pandemia estuvo íntimamente ligado al acceso a un servicio de internet, al punto de considerarse este como un servicio básico, al igual que el agua. La desarticulación del barrio con el resto de la ciudad evidenció entonces una nueva faceta:

Acá no tenemos internet. Mi hijo, el más grande, el año pasado no pudo hacer ninguna tarea porque no tenía celular, y para el más chico, la maestra traía libritos que eran para dibujar y escribir, y ellos hacían y nosotros teníamos que mostrarle a la maestra por WhatsApp (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

De la población adulta relevada se perfila que un 14 % dejó incompleta la primaria y un 22 % la secundaria, reiteradas veces, a causa de la necesidad de empezar a trabajar,

lo que se traduce en que el 60 % se realiza trabajos de manera informal (construcción, cooperativa y changas), mientras que el 40 % restante se encuentran "desocupados" (principalmente mujeres, que se dedican al servicio doméstico y otras actividades de reproducción doméstica por las que no reciben una remuneración). Las changas y trabajos esporádicos representan la ocupación del 24 % de los pobladores del barrio, mientras que el 36 % se autopercebe como "ama de casa".

En el caso de esta comunidad, la inserción educativa y la inserción laboral constituyen un ámbito de tensión: al no formarse les es más difícil conseguir un empleo, por lo que la mayoría de quienes trabajan lo hacen en un ámbito informal; pero al mismo tiempo, no tienen garantizadas las condiciones básicas para estudiar, por lo que es tan alto el grado de deserción.

La población del barrio en su mayoría logra subsistir a partir del trabajo informal (changas o trabajos esporádicos), del que se destaca la construcción como actividad ejercida casi exclusivamente por hombres, mientras que las mujeres desempeñan un rol fundamental en la cooperativa (la principal actividad del barrio), así como en sus hogares, siendo las principales encargadas de las tareas de reproducción de la vida doméstica y de la vida comunitaria.

La pandemia significó un parate abrupto para la mayoría de las actividades laborales a lo largo del país, en algunos casos con un reacomodamiento estructural para seguir funcionando sin incumplir los protocolos vigentes, pero para los trabajadores de la economía informal, que día a día dependían de "salir a la calle" para subsistir, tuvo un efecto devastador.

Mi marido tuvo que dejar de trabajar, como tenía que estar aislado tuvo que dejar un tiempo. Después, cuando me avisaron que no teníamos (COVID-19), ahí sí, recién empezó a trabajar, pero trabajaba por acá en Fontana, nomás, no se iba hasta Resistencia. Recién ahora está empezando a trabajar, porque durante la pandemia la gente misma se cuidaba mucho y no había mucho trabajo, estaba medio parado todas las obras (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

De la población autodefinida como "desocupados", se destaca el rol de las amas de casa, que representa la ocupación del 36 % de la población, y dado que las familias se conforman a una edad temprana, la inserción laboral de las mujeres está muy ligada a los cuidados (Benítez & Quintana, 2010). Si bien eso restringe sus posibilidades de salir a trabajar o estudiar a lo que pueden obtener en el asentamiento y alrededores, establecieron una red de cuidados recíprocos comunitarios y barriales muy importante.

Yo nunca me contagié, pero mi hermana sí, y ella siempre estaba con nosotros. No sabemos cómo se contagió, porque ella estaba embarazada. Cuando fue a parto me dijeron que estaba infectada. Ahí me asusté. Entonces toda la familia estuvimos quince

días aislados, y yo por celular hablaba con mis compañeros, y teníamos que mandarles a otros todas las cosas que ella necesitaba, y también las cosas que yo necesitaba (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

Si bien en el primer asentamiento los vecinos carecían de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, acceso a servicios básicos como agua o electricidad de manera segura o una vivienda digna, tenían la posibilidad de acceder a algunos servicios y equipamientos próximos a su ubicación dentro de la mancha urbana. En esta localización actual esta posibilidad se vio impedida por la distancia, a la vez que las carencias mencionadas no fueron subsanadas, la relocalización sin garantizar las condiciones necesarias para un hábitat más digno contribuyó a reproducir las condiciones de precariedad habitacional y la segregación de los hogares.

Sin embargo, esta situación de aislamiento anticipado implicó que durante los meses de ASPO y DISPO, si bien se agravaron las dificultades económicas y se detuvo el proceso de regularización dominial y mejoras en el barrio, la propagación de contagios de **COVID-19** fue mínima o nula.

Los hisopados nos hicieron con el plan Detectar; acá también vinieron a hacer los de Villa Oro, nos explicaron, pero todos los que se hicieron estaban bien. Pero sí tuvimos una compañera que cuando fue a tener a su bebé también tuvo COVID, pero nadie de su familia se contagió... toda la familia se aislaba.

En barrio Toba hubo tanto contagio porque hay mucha gente que son de otros lados. Por ejemplo, en barrio Toba hay criollos y aborígenes, y hay gente que viaja mucho. Y los que estuvimos acá, desde que empezó la pandemia estuvimos acá nomás, la gente no se movió, si se movía era para ir a comprar, nomás (vecina del Nuevo Lavalle, referente de una de las organizaciones barriales).

La pandemia, el aislamiento y el extendido distanciamiento en el Chaco, entre otras cosas, resignificaron el hábitat residencial, ya que se constituyó en el espacio de refugio contra los contagios, de educación, muchas veces de trabajo, pero también evidenció las debilidades de la gestión urbana y habitacional, ya que no todos los hogares tienen las condiciones para afrontar de manera adecuada el aislamiento en sus hogares. Tal es el caso de los vecinos del barrio Nuevo Lavalle: con conexiones de agua muy precarias, sin internet, con insuficientes o inadecuados dispositivos para seguir las clases, lejanos a los centros de salud, con muy pocos hogares que disponen de medios de movilidad propios, con trabajos precarios y mínimos ingresos en la mayoría de los casos, todo esto los tornó más vulnerables, fortalecidos por la organización, la solidaridad y la capacidad de demanda.

Respecto de la relocalización como estrategia de resolución de la ocupación, hubiera sido adecuada, si se enmarcara en un plan de crecimiento de la ciudad que genere lotes y servicios básicos; sin embargo, se les otorgó la tierra, sin infraestructura y

totalmente alejada de centros de equipamiento, y sin posibilidades de mediano plazo para resolverlo. Como reconocieron desde la Municipalidad, "lo ideal hubiera sido llevar primero la infraestructura, la condición vial, la apertura de calles y demás", como mejoras sustanciales para la calidad de vida.

Tal como se dieron las cosas, la relocalización parece más un intercambio de favores: la donación al municipio de una porción de terreno privado "a cambio" de que este dotara al sector de infraestructuras y servicios; si bien para los vecinos es la respuesta a sus demandas.

Respecto de la definición de los destinatarios en el proceso, han pasado de la movilización y demanda generando la primera ocupación, a la negociación, incluso la cooptación por parte del poder político local. La desmovilización que siguió al acuerdo por la nueva localización y conformación del Barrio Nuevo Lavalle se vio agravada por la pandemia, ya que la prioridad pasó a ser resolver la sobrevivencia y el cuidado de la salud.

Los vecinos de este barrio son portadores de múltiples exclusiones y marginaciones históricas, y la intervención urbano-habitacional que los tuvo como destinatarios no solo no contempló esta cuestión, sino que las autoridades locales capitalizaron electoralmente el acuerdo al que arribaron con la resolución del desalojo de la ocupación inicial y la relocalización.

## Conclusiones

El caso del barrio Nuevo Lavalle permite evidenciar, por un lado, la reproducción de la fragmentación urbana como resultado de procesos de intervención sectorial y no planificada. La articulación del Estado, del capital y de la población no se dio en el marco de un programa de reparación de las condiciones habitacionales de la importante comunidad qom de Fontana, sino traccionada por intereses de tipo especulativos (la empresa donante de una porción de un predio de su propiedad) y políticos (capitalizar la resolución del conflicto social).

La intervención realizada no implicó una transformación sustancial en la calidad del hábitat precario, sino que se profundizaron la segregación de los hogares y la fragmentación de la ciudad, en el sentido de Barreto et al. (2018). Aunque desde el inicio de la intervención se lograron acuerdos sobre la necesidad de actuar sobre distintas dimensiones del hábitat, ello no implica resultados eficaces. La relocalización sin garantizar las condiciones necesarias para un hábitat más digno (conectividad, accesibilidad, movilidad, servicios y equipamientos y tenencia segura) contribuye a reproducir las condiciones de precariedad habitacional.



Foto 2. Vecinos del B.° Nuevo Lavalle, a la sombra de un Servicio de Techo en proceso de completamiento. Fuente: Archivo digital propio, 2020



Foto 3. Calle principal del B.° Nuevo Lavalle, el potrero como espacio público comunitario (derecha) y algunas viviendas (izquierda). Fuente: Archivo digital propio, 2020

En relación con el acuerdo con el CeViPoH para la dotación de viviendas, es valorable la gestión comunitaria que facilitó la realización de la experiencia piloto y la transferencia de tecnología a los vecinos; sin embargo, no soluciona el problema habitacional ni garantiza un retroceso en los procesos de exclusión y marginación, pues aborda solo la solución de la unidad vivienda sin considerar la dimensión urbano-ambiental.

La pospandemia implica un gran desafío para la organización de los vecinos en términos de lograr las condiciones adecuadas para una vida urbana más integrada, sosteniendo la organización comunitaria; y para la gestión municipal será la oportunidad de reorientar los modelos de intervención hacia esquemas de ordenamiento integrales, que incluyan instrumentos de recuperación de renta urbana, para la atención del hábitat social.

## Referencias bibliográficas

- Barreto, Miguel Ángel** (2011). Transformaciones de la vida urbana a finales del siglo XX. la dimensión simbólica ideológica del espacio urbano. Editorial académica española.
- Barreto, M. A.; Alcalá L.; Benitez, M. A.; Fernández, M. E.; Giró, M.; Pelli, M. B.; Romagnoli, V.** (2014). Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En Karol; Aón; Martini; Pistola; Salas Giorgio (Comp.) (2014), *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. Primera edición, La Plata: Universidad Nacional de La Plata. E-Book ISBN 978-950-34-1133-9 - CDD 307.12, 1657 págs. [http://www.upe11.org/libro\\_digital](http://www.upe11.org/libro_digital)
- Barreto, M. Á; Abilgaard, E. R.; Cazorla, M. V.; Cerno, L. A. & Puntel, M. L.** (2018). Villas y asentamientos del Gran Resistencia. <https://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/36>
- Benitez, María Andrea** (2018). Territorios de Reivindicación: Asentamientos informales en Resistencia, Argentina. *Oculum ensayos*, Campinas, 15(3).
- Benitez, Ma. Andrea; Romagnoli, Venettia; Cesana Bernasconi, Mónica & Sakamoto, Guiomar** (2014). Territorios de desigualdad. Avances sobre las formas de abordaje desde la perspectiva cualitativa. *Theomai 30*, segundo semestre 2014.
- Benitez, M. A. & Sobol, B. N.** (2008). Sin trabajo y sin casa. Subjetividades de la exclusión social. *Revista de Antropología Ava*. Misiones: Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, no. 15, pp. 209-223.

- Di Virgilio, Mercedes & Perelman, Mariano** (coordinadores) (2014). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. CLACSO, Ciudad.
- Donner, Victoria N.** (2020). Asentamientos precarios en AMGR: el caso nuevo Lavalle, Fontana - Argentina. Ponencia en *Jornadas de Comunicaciones científicas y tecnológicas de FAU*, octubre de 2020.
- Fraser, Nancy** (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. *New School for Social Research*, Nueva York, pp. 18-40.
- Mera, Gabriela** (2014). De la localización a la movilidad: propuestas teórico-metodológicas para abordar la segregación espacial urbana. *Cuaderno Urbano, Espacio, Cultura, Sociedad*. Vol. 17- Núm. 17, Nobuko. UNNE.
- Paugam, Serge** (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza, Madrid.
- Prévôt-Schapira M. F. & Cattaneo Pineda, R.** (2008). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N.º 103, pp. 73-92, diciembre de 2008. <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/art04.pdf>
- Rapisardi, Flavio** (2003). Regulaciones políticas: identidad, diferencia y desigualdad. Una crítica al debate contemporáneo. Maffia Diana. *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*. Feminaria editora.
- Romagnoli, Venettia** (2016) *¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del Área Metropolitana Gran Resistencia - AMGR* (Chaco, Argentina). Tesis doctoral FLACSO <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/9988>
- Wacquant, Loïc** (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, ed. Manantial. 

# Políticas públicas de mejora del hábitat en barrios populares de Tafí Viejo, Tucumán. Un caso de gestión municipal

---

**Paula BOLDRINI**  
**Matilde MALIZIA**  
**Micaela ORTEGA**

---

## Cargos o filiaciones

Investigadora adjunta, Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat, CONICET-UNT.  
Investigadora adjunta, Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat, CONICET- UNT.  
Arquitecta, Área de Desarrollo Social, Municipalidad de Tafí Viejo, Tucumán.

## Lugar de trabajo

Facultad de Arquitectura y Urbanismo (INTEPH, UNT-CONICET); Facultad de Arquitectura y Urbanismo (INTEPH, CONICET- UNT); Municipalidad de Tafí Viejo (Tucumán).

## Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha

## Resumen

A fines del año 2019 se crea el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, encargado de definir las políticas de vivienda y hábitat a nivel nacional. Se trata de una respuesta a la demanda social de abordaje integral a problemáticas hasta ahora enfrentadas de manera sectorial y estereotipada. Este ministerio, a través de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), tendría a su cargo la ejecución del Relevamiento Nacional de Barrios Populares, destinada a resolver el problema del hábitat de los sectores vulnerables; no obstante, la SISU se trasladó al Ministerio de Desarrollo Social, lo que puso de manifiesto las contradicciones existentes en torno a las políticas públicas destinadas a la resolución de necesidades estructurales de la comunidad. Esta investigación tiene por objetivo estudiar y analizar el modo en que se desarrollan e impactan en el territorio las nuevas políticas públicas destinadas a barrios populares. Se toma como caso de estudio el Municipio Tafí Viejo, localizado hacia el norte del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán. Como resultado se identifican rupturas y continuidades entre las políticas públicas emprendidas y los modelos de desarrollo tradicionales del hábitat popular, que contribuyen a discutir las lógicas más profundas de la producción del hábitat estatal.

**Palabras clave:** Políticas públicas; barrios populares; gestión municipal.

## Introducción

Desde el año 2015 hasta la actualidad, nuestro país sobrelleva transformaciones inherentes a la implementación de diferentes modelos de desarrollo diseñados, gestionados y ejecutados desde dos signos partidarios enfrentados en el gobierno nacional. Durante el período 2015-2019, se desplegaron políticas de corte neoliberal, seguidas por un nuevo giro de corte neodesarrollista desde el año 2019 hasta la actualidad. Estos cambios impactan en las condiciones de vida de la población a diferentes escalas, ofreciendo particularidades en cada provincia y, en ellas, en el ámbito más concreto, municipal.

A lo largo de ambos períodos, la provincia de Tucumán sostiene un liderazgo afín al modelo neodesarrollista, así como buena parte de sus municipios y comunas, entre la que se destaca el Municipio de Tafí Viejo, cuyo gobierno se desarrolla bajo la misma gestión municipal desde el año 2015. A lo largo de este lapso el municipio alcanzó diversos logros que lo colocaron en una posición modélica, y sus avances han intentado replicarse en otras administraciones.<sup>1</sup> Sus resultados y aspiraciones exceden la política municipal, integrando aspectos ecológicos, productivos, con un fuerte componente urbanístico, entre los que se destaca la mejora de las condiciones habitacionales en los barrios populares, distribuidos en diversos sectores de su territorio.

El presente artículo tiene por objetivo indagar y analizar el modo en que se desarrollan e impactan en el territorio las políticas públicas implementadas por la actual gestión municipal (vigente desde el año 2015) destinadas —fundamentalmente— a los barrios populares, reconociendo obstáculos y fortalezas que se imbrican tanto en su desarrollo interno como en su relación con la política de corte nacional.

La investigación se focaliza en el Programa Integral de Mejora del Hábitat Social, de carácter municipal, cuyas operatorias se articulan con las operatorias inherentes al Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) destinadas a la mejora de barrios populares. No obstante, se consideran como marco de referencia otras estrategias implementadas por el Municipio Tafí Viejo que ponen en evidencia la intención de incidir en la dinámica urbana de la actual gestión municipal. Estas son: el Ecobus, destinado a resolver problemas de conectividad interna mediante unidades que funcionan sobre la base de energías limpias (biodiésel elaborado a partir de aceite reciclado en el CIAT); el Centro de Interpretación Ambiental y Tecnológico (CIAT), destinado a la separación, clasificación y revalorización de los residuos urbanos secos, que busca implementar una nueva dinámica en el tratamiento de los residuos con impacto en diferentes

---

1. En la actualidad, las gestiones y los logros alcanzados por la gestión municipal desde el año 2015 dieron lugar a que su intendente fuera electo como presidente de la Federación Argentina de Municipios.

sectores del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán, y el ex Hogar Agromecánico, convertido en el Complejo Eco-productivo Municipal (CEM), que integra un polo productivo en el que se desarrollan emprendimientos y capacitaciones ambientales y productivas y un albergue para mujeres víctimas de violencia.

Para su desarrollo se adoptó un enfoque metodológico cualitativo, en tanto posibilita el estudio, uso y recolección de una variedad de fuentes de información que describen los momentos habituales, problemáticos y significativos de la vida de los sujetos (Vasilachis de Gialdino, 2019). El desarrollo de estos programas/planes se analiza a partir de documentos de organismos estatales (municipales, provinciales y nacionales) y normativa vigente (leyes, decretos, disposiciones, ordenanzas, etc.), el estudio de bibliografía especializada, observación con participación (Guber, 2009) en el acompañamiento sostenido en actividades del municipio en las áreas Hábitat y Desarrollo Social, e información recolectada a través de entrevistas abiertas en profundidad (Marradi et al., 2012) a funcionarios y técnicos involucrados en las políticas públicas analizadas y referentes barriales. El trabajo de campo se inició en el mes de octubre del año 2019 y se sostiene hasta la actualidad. En total se llevaron a cabo diez entrevistas en profundidad (cinco a representantes del gobierno municipal y cinco a referentes barriales) y múltiples visitas a las zonas y barrios donde se están ejecutando las políticas públicas analizadas.

La metodología utilizada permitió establecer tres dimensiones de análisis: a) temporal: el derrotero de las políticas vinculadas con la mejora del hábitat popular; b) actoral: actores sociales intervinientes en estos procesos y sus respectivos roles y c) procesual: la modalidad de intervención.

### **Las políticas públicas de mejora integral del hábitat**

La presencia del Estado en el territorio es estudiada desde múltiples enfoques. En particular, la problemática del hábitat presenta una profunda contradicción en su abordaje, que se dirime entre las concepciones mecanicistas, que ponen el foco en la resolución material y estereotipada de las formas de habitar, y la producción social del hábitat, que incorpora a la mirada material, los aspectos intangibles e inmateriales, en una unidad indisoluble en cuya naturaleza se configura la verdadera complejidad del habitar (Ortiz Flores, 2007). A esto se agrega —o con esto se combina—, como plantea Hernández (2005), una separación entre las lógicas comunitarias y estatal dominantes, marcada por desencuentros y conflictos. La producción informal del hábitat a través de procesos autogestionados propone y practica caminos innovadores que muestran la capacidad de las organizaciones de base para administrar y conducir procesos complejos, que superan aquellos llevados a cabo por los gobiernos, en tanto

no arrastran una visión sectorizada, reduccionista, fragmentaria y homogeneizante de muchos expertos (Ortiz Flores, 2007). De esta manera, la producción social de hábitat supera la dicotomía reproducción–producción y se orienta hacia la resolución de necesidades a partir de la articulación entre lo económico y lo social por medio de la acción colectiva. Al mismo tiempo, favorece la construcción de espacios democráticos para la participación directa de los actores sociales, que son, a la vez, consumidores y productores (Arroyo & Mutuberría Lazarini, 2007).

Los cambios en la implementación de las políticas habitacionales durante el período 2003-2015 estuvieron destinados a la implementación de planes de mejora de las viviendas existentes, recualificación del hábitat con equipamiento comunitario y dotación de servicios e infraestructura. No obstante, tuvieron un impacto cuantitativo en el territorio y profundizaron las condiciones de fragmentación socio-espacial (Gómez López et al., 2015). Se mantuvieron los criterios tradicionales de producción de vivienda estereotipada y la primacía empresarial, aun en el marco de mejoras de vivienda construida y de barrios que suponían el desarrollo de procesos de participación social (Barreto et al., 2014)<sup>2</sup>. Del Río y Duarte (2012) plantean que las medidas innovadoras implementadas no revirtieron el sentido dominante de las políticas públicas, y la construcción de viviendas sin sustento normativo y adecuada planificación, lejos de mitigar las desigualdades existentes, produjo efectos negativos en la ciudad.

En el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán, los barrios populares no fueron destinatarios de intervenciones que modificaran sus condiciones de vulnerabilidad durante las últimas décadas. Las obras de vivienda pública construidas, sobre todo a partir del año 2003 —durante la etapa neodesarrollista—, se localizaron en dos grandes áreas del aglomerado, orientadas cada una a diferentes grupos sociales, de recursos medios y bajos, para los que se ejecutaron obras también de mediana y baja calidad habitacional, respectivamente, lo que profundizó estas diferencias. Se trata de los barrios Lomas de Tafi<sup>3</sup> y Manantial,<sup>4</sup> ubicados hacia el este y sur del aglomerado, respectivamente.

---

2. Estos cambios preveían la implementación de sistemas cooperativos de trabajo en la construcción de viviendas y barrios con el objetivo de disminuir la participación empresarial privada; no obstante, las empresas fueron las destinatarias principales de los fondos de construcción en vez de las cooperativas (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015; Barreto et al., 2014).

3. Lomas de Tafi abarca 399 ha, sobre las cuales se distribuyen 5500 viviendas. Es una obra con elevado impacto socio-espacial y político-institucional debido a la cantidad de suelo que utiliza, la edificación de baja densidad (160 hab./ha) y el aumento masivo de demandas de servicios. Las viviendas están destinadas a un sector social de nivel adquisitivo medio (Gómez López, Cuozzo y Boldrini, 2015).

4. Manantial Sur abarca una superficie de 175 ha, sobre las cuales se distribuyen 2500 viviendas con una densidad media (240 hab./ha). Se emplaza en el sector del aglomerado con mayor riesgo de inundabilidad. Las viviendas están destinadas a sectores populares y, en algunos casos, a grupos provenientes de urbanizaciones informales relocalizadas. La infraestructura de servicios está incompleta, y las calles se anegan con las precipitaciones (Malizia, Boldrini y Paolasso, 2018).

La intervención estatal en la mejora del hábitat en los barrios populares fue escasa y se redujo a las acciones implementadas por el Programa Mejora de Barrios (PROMEBA), encargado de la regularización dominial y la dotación de infraestructura y equipamiento comunitario. Si bien se trata de una operatoria con carácter participativo, los esfuerzos de los equipos técnicos territoriales alcanzan progresos que no logran revertir las dinámicas unidireccionales más generales, inherentes a las políticas públicas tradicionalistas de mejora del hábitat. Tanto los recursos materiales como humanos resultan insuficientes para dar el tipo de respuesta que se proponen (Boldrini, 2018). Como explican Gómez López et al. (2015), la incidencia del PROMEBA en el territorio no superó el 7 % de los recursos destinados al problema de hábitat integral durante la etapa neodesarrollista, lo que acota su alcance y multiplica conflictos en el interior de su dinámica de funcionamiento (Boldrini, 2012).

A partir del año 2015 se retoma la aplicación de políticas de corte neoliberal, con un parate casi total en la ejecución de obras de vivienda y el avance en la ejecución de la Ley 27453 para el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Su implementación en esta etapa proviene del esfuerzo reivindicativo de movimientos sociales y sectores académicos comprometidos con el hábitat popular, y tuvo como primer objetivo elaborar un registro de los barrios populares del país con el fin de reconocerlos, promover la utilidad pública del suelo que ocupan y orientar hacia ellos fondos públicos para la mejora integral del hábitat. Sin embargo, recién a partir del año 2020 —en el marco del cambio de gobierno orientado nuevamente hacia un modelo neodesarrollista y de la crisis socio-económica derivada de la pandemia de la **COVID-19**— comenzaron a instrumentarse dichas políticas. Estas se clasificaron en Programas de Obras Tempranas (POT)<sup>5</sup> y Proyectos Ejecutivos Generales (PEG)<sup>6</sup>. Los primeros están destinados a resolver a corto plazo de necesidades puntuales de infraestructura y equipamiento comunitario; mientras que los PEG incluyen obras de mayor envergadura destinadas a la mejora integral del hábitat, ampliando y profundizando las tareas iniciadas en la etapa anterior.

La coordinación y ejecución de estas operatorias está a cargo de la Secretaría de Integración Social Urbana (SISU). Como se dijo, en sus inicios esta secretaría dependía del nuevo Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, encargado de definir las políticas de vivienda y hábitat a nivel nacional. Su creación parecía abrir en el país una nueva perspectiva integral de abordaje y respuesta ante demandas estructurales vinculadas con esta problemática. No obstante, la SISU fue trasladada

---

5. Consisten en el diseño y ejecución de una obra barrial destinada a conexiones domiciliarias, salón de usos múltiples, playón deportivo y/o veredas y arbolado. Estas cuatro opciones pueden seleccionarse de a una, en función de las condiciones del barrio, y sirven para dar inicio a obras de mejoras urgentes.

6. Destinados a desarrollar el programa integral de mejoras necesarias, incluye relevamientos socio-habitacionales, estrategias de participación, como los mapeos colectivos y el armado de un proyecto general, sin restricciones.

repentinamente al Ministerio de Desarrollo Social, ministerio que, si bien posee una amplia trayectoria de abordaje territorial concreto, no dispone de las herramientas especializadas en materia de hábitat. Esta situación puso de manifiesto profundas contradicciones en el interior del gobierno nacional en torno a las políticas públicas destinadas a la resolución de las necesidades comunitarias.

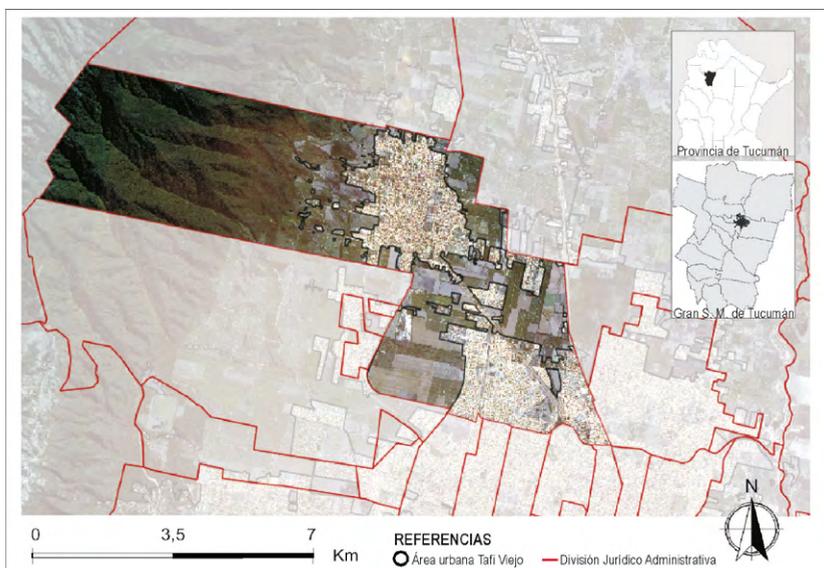
Esta situación se replica a diferentes escalas de gobierno, como es el caso del Municipio Tafí Viejo. En la actualidad la Secretaría de Promoción Social y Desarrollo Inclusivo, dedicada históricamente a la resolución de problemáticas alimenticias, asumió la tarea de diseñar y ejecutar un programa municipal para dar solución a la emergencia habitacional de orden cuantitativo y cualitativo en estrecha coordinación y vinculación con las operatorias inherentes al RENABAP. Las Secretarías de Gestión Ambiental e Infraestructura y Planeamiento Urbano, encargadas de la ejecución de grandes proyectos de vivienda, acceso al suelo, así como dotación y mejora de infraestructura y equipamientos comunitarios, respectivamente, tienen una participación complementaria en la ejecución de programas y operatorias vinculadas con el RENABAP y la mejora integral del hábitat popular con anclaje territorial.

## Presentación del caso de estudio

El Municipio Tafí Viejo, localizado hacia el noroeste del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán,<sup>7</sup> constituye la administración que más incrementó su superficie urbanizada en los últimos veinte años (Malizia, Boldrini & Paolasso, 2018). Durante este periodo, su modo de crecimiento fue cambiando en forma cualitativa y cuantitativamente distinta, como consecuencia de la aplicación de diferentes modelos de desarrollo (Malizia, Boldrini & Ruíz Peyré, 2018) que sustentaron e impulsaron el crecimiento urbano y las políticas urbanas implementadas, con un impacto progresivamente desigual en la producción del espacio urbano. En la actualidad este municipio abarca una superficie urbanizada de 1825 ha, aproximadamente, lo que representa el 8,7 % del total de la superficie del aglomerado y concentra el 6,3 % del total de la población metropolitana, con un total aproximado de 56.400 personas (figura 1). Se trata de una de las zonas con mayor vocación para la expansión del aglomerado, en tanto cuenta con extensas áreas de suelo vacante distribuidas entre sus áreas urbanas consolidadas en un territorio con elevada calidad ambiental (Malizia, Boldrini & Paolasso, 2018).

---

7. El aglomerado Gran San Miguel de Tucumán está compuesto por seis municipios y ocho comunas rurales. Los municipios tienen mayor población y mayores ingresos que las comunas rurales, lo que determina diferencias en su capacidad de gestión y complejiza la adecuada administración del área metropolitana (Boldrini, Del Castillo & Malizia, 2014).



**Figura 1. Localización del Municipio Tafí Viejo en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán.**  
Fuente: imagen satelital: CBERS 4A – 10/03/2020. INPE, Brasil. Capas vectoriales: Dirección General de Catastro Tucumán (límites jurisdiccionales); Instituto Geográfico Nacional (IGN). Marco de Referencia: EPSG: POSGAR 2007/Argentina 3. Proyección: Gauss – Krüger

La ciudad de Tafí Viejo surgió como una villa veraniega ubicada a 15 km de la capital tucumana; no obstante, su crecimiento y desarrollo estuvo ligado a la instalación de los Talleres Ferroviarios inaugurados en el año 1910 destinados al montaje, reparación y conservación de locomotoras y vagones. La construcción de estos talleres se enmarcó en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tendría profundas consecuencias en el desarrollo intra e interurbano regional. Su instalación significó la creación de una importante fuente de trabajo para la población del norte del país e impulsó la economía tucumana por acción directa del Estado (Bazán, 1992). La construcción de estos talleres, considerados los mejores de Sudamérica, trajo aparejada la edificación de viviendas para obreros, técnicos y profesionales, clubes, campos deportivos, almacenes, comedores, establecimientos educativos y de salud, entre otros. Arribaron profesionales, obreros especializados, comerciantes y empleados públicos ligados al sector terciario y trabajadores por cuenta propia. Se estima que, a principios de 1950, durante el auge ferroviario argentino, trabajaban en la planta alrededor de 15.000 personas (Blanco, 2007). La instalación de los talleres potenció la configuración de una nueva dinámica convirtiendo a aquella villa veraniega en una pujante localidad con características industriales, extendiendo considerablemente su

espacio urbano. En el año 1980, luego de su etapa de esplendor, los talleres ferroviarios fueron cerrados bajo un programa de reordenación ferroviaria implementado por la última dictadura militar (Sosa Martos, 2015). Su reinauguración en 1984 no produjo grandes modificaciones en la ya golpeada economía local, y, finalmente, en la década del 90, a partir del proceso de privatización impulsado por el gobierno nacional, cerraron los talleres ferroviarios y dejaron sin trabajo a numerosas familias. El declive de la estructura productiva y economía local trajo aparejado el aumento del desempleo en el municipio (Osatinsky, 2019) y el consecuente aumento del déficit habitacional.

De acuerdo con el Diagnóstico Municipal de Tafí Viejo elaborado por la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento (2015), se estima que, en el año 2010 de las 14.108 viviendas registradas en el municipio, el 11,3 % tenía Necesidades Básicas Insatisfechas y el 24,9 % presentaba déficit habitacional cuanti y cualitativo, concentrado en su mayoría en los barrios populares.

## Resultados de la investigación

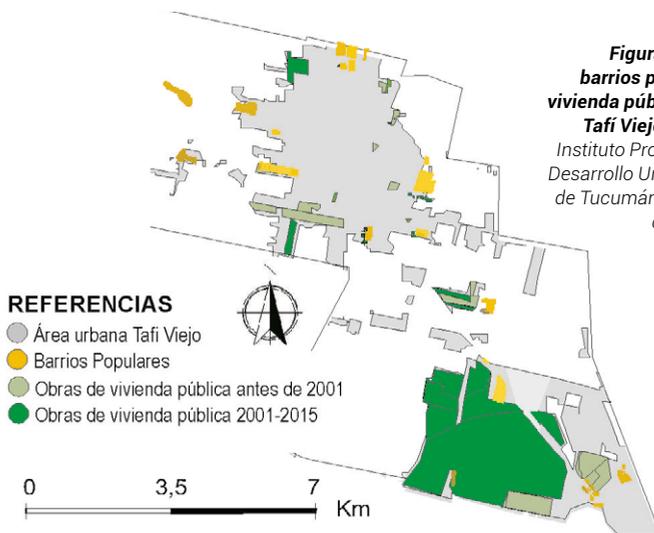
Los resultados se organizan a partir de las tres dimensiones de análisis establecidas en el enfoque metodológico: a) temporal: el derrotero de las políticas públicas vinculadas con la mejora del hábitat popular; b) actoral: actores sociales intervinientes en estos procesos y sus respectivos roles y c) procesual: la modalidad de intervención.

### El derrotero de las políticas vinculadas con la mejora del hábitat popular

Históricamente, los barrios populares fueron relevados por el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU), y en el año 2015, a este registro se agregó el relevamiento llevado a cabo por el RENABAP. A los fines de esta investigación, se utilizan ambas bases de datos de forma complementaria, para dar cuenta de la magnitud e incidencia de estos barrios en el territorio.<sup>8</sup> La figura 2 refleja la distribución de estos barrios en el Municipio Tafí Viejo y pone de manifiesto las escasas intervenciones que se ejecutaron en ellos hasta el año 2015, aun cuando la inversión en vivienda pública en el municipio representó un incremento del 35 % en el parque habitacional, principalmente, a través del barrio Lomas de Tafí. Si bien se llevaron a cabo obras en otros barrios periféricos del municipio, estas tuvieron un impacto escaso tanto en el territorio como en la mejora de las condiciones de vulnerabilidad de los grupos vulnerables.

---

8. El IPVyDU utiliza parámetros amplios para confeccionar su registro e incluye, de esta manera, barrios que son descartados por el RENABAP en tanto cuentan, por ejemplo, con dos o más servicios de infraestructura pública, como luz eléctrica, agua potable y gas natural.



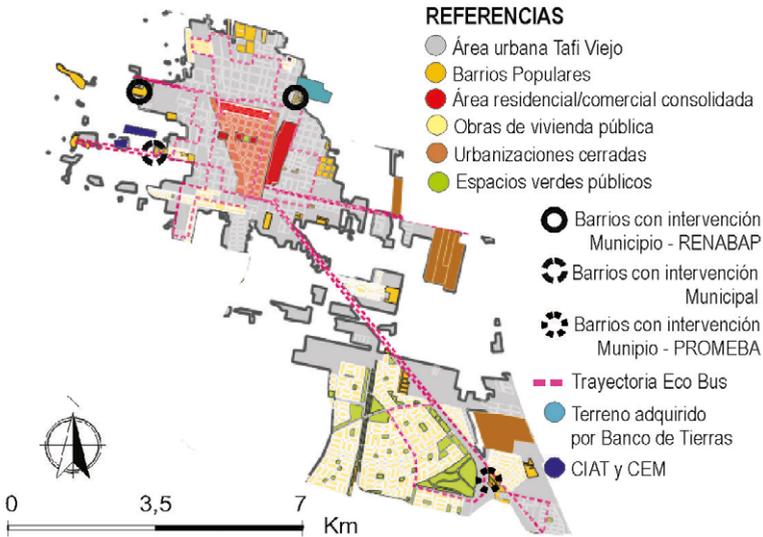
**Figura 2. Localización de barrios populares y obras de vivienda pública en el Municipio Tafí Viejo. Año 2015.** Fuente: Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Provincia de Tucumán y Registro Nacional de Barrios Populares

A partir del año 2015, con el cambio de gobierno, se registra una nueva etapa caracterizada por el diseño y ejecución de políticas públicas socio-urbanas adecuadas a la realidad del municipio y dirigidas específicamente a la mejora integral del hábitat de los sectores populares. Si bien a los fines de este artículo la mirada se centra en el Programa Integral de Mejora del Hábitat Social, es preciso comprender también otras políticas y estrategias más amplias desarrolladas que, aunque no han sido pensadas exclusivamente para la mejora de los barrios populares, inciden en sus condiciones de vida más generales. Estas son el Ecobus; el Centro de Interpretación Ambiental y Tecnológico (CIAT) y el Complejo Eco-productivo Municipal (CEM).

El Ecobus es un transporte público municipal destinado a conectar las áreas periféricas y los barrios populares del municipio con sus principales vías de circulación, que a su vez se articulan con el resto del aglomerado GSMT, con el fin de aumentar la conectividad y movilidad entre las distintas áreas del municipio y el área metropolitana. Las otras dos iniciativas tienen carácter productivo y se desarrollan en forma sinérgica. Se ubican en el área de contacto entre el municipio y la Sierra San Javier, en cercanía a la mayoría de los barrios populares y, a la vez, en disputa con los usos residenciales privados que buscan ocupar el pedemonte dadas sus elevadas condiciones ambientales.<sup>9</sup> El CIAT se localiza en un área ocupada por numerosos asentamientos informales y barrios de vivienda pública en condiciones de vulnerabilidad. Se trata de

9. El área de contacto conforma una franja pedemontana caracterizada por sus paisajes atractivos vinculados con el entorno montañoso, espejos de agua y abundante vegetación; condiciones que promueven la presión urbanizadora. La manera en que cada localidad enfrenta dichas presiones se vincula con su visión del problema, capacidad propositiva y normativas, que determinan los tipos de crecimiento permitidos y regulan los cambios en el uso de suelo (Malizia, Boldrini y Montenegro, 2021).

una planta destinada a la separación, clasificación y revalorización de los residuos urbanos secos. Su funcionamiento promueve la instalación de puntos verdes (para la recepción de materiales reciclables) en distintas áreas municipales y metropolitanos, multiplicando fuentes de trabajo y estrategias de separación y manejo de residuos sólidos urbanos bajo criterios sostenibles: manejo ecológico de la basura enlazado con procesos de producción, en el marco de la participación comunitaria. EL CEM integra un polo productivo que abarca alrededor de 6 ha, en las que se llevan a cabo emprendimientos productivos y capacitaciones técnicas en las que prevalece la utilización de los materiales y avances tecnológicos desarrollados en el CIAT.<sup>10</sup> Además funciona como albergue para mujeres, sobre todo de los barrios populares, víctimas de violencia de género (figura 3).



**Figura 3. Localización de barrios populares, obras de vivienda pública, urbanizaciones cerradas, Centro de Interpretación Ambiental y Tecnológico, Complejo Eco-productivo Municipal y circulación del Ecobus.** Fuente: Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Provincia de Tucumán; Registro Nacional de Barrios Populares; y Secretaría de Planeamiento Urbano del Municipio Tafi Viejo

El Programa Integral de Mejora del Hábitat Social fue creado en el año 2019 y formalizado en 2020 por la Secretaría de Promoción Social y Desarrollo Inclusivo para resolver las necesidades habitacionales de los sectores vulnerables y servir de estrategia de integración de estos con las áreas consolidadas de la ciudad. Este programa promueve una iniciativa propia en materia de hábitat, para lo cual refuerza y

10. Actualmente consta de cuatro unidades productivas: 1. producción de bloques de hormigón alivianados (contienen un porcentaje de poliestireno expandido reutilizado); 2. producción de muebles a partir de pallets de madera reutilizados; 3. producción de materiales de herrería (cestos para residuos urbanos, cartelería de obra, carpintería metálica, etc.) y 4. producción fruti-hortícola.

adapta su equipo técnico. Asimismo, el desarrollo y ejecución del programa prevé una instancia de coordinación con las Secretarías de Gestión Ambiental e Infraestructura (también llamada de obras públicas) para las tareas de relevamientos, diseño, cómputos, presupuesto y ejecución de obra, y Planeamiento Urbano para todo aquello referido al funcionamiento del banco de tierras y adaptación a los códigos urbanísticos y de edificación. La coordinación y monitoreo de este programa está a cargo del equipo técnico de la Secretaría de Promoción Social y Desarrollo Inclusivo, que además articula con otras políticas públicas de corte nacional o provincial, como es el caso de las operatorias inherentes al RENABAP.

El programa incluye cuatro líneas de acción —constituidas como proyectos—, destinadas a resolver diferentes necesidades (cuadro 1). El primero, denominado Inclusión Territorial de Viviendas Nuevas (ITVN), se orienta a resolver situaciones de emergencia habitacional y a la relocalización de aquellas viviendas que no pueden continuar ubicadas donde están, dada la escasa capacidad de soporte del suelo. Una vez resultas estas necesidades se espera que este proyecto solo se ejecute en situaciones de catástrofe imprevistas. La Mesa de Acompañamiento Técnico-profesional (MAT)<sup>11</sup> es una estrategia de trabajo sostenida que, si bien se inicia en áreas de máxima vulnerabilidad, se proyecta como medida a largo plazo destinada a sostener un servicio técnico vecinal, que a la vez permita un desarrollo integrado de las medidas implementadas en cada barrio, mediante un funcionamiento centralizado en coordinación con la Secretaría de Planeamiento Urbano. Los proyectos Habitar Vivienda Taí Viejo (HAVITA) y Hábitats Participativos (HAPA), destinados a realizar mejoras integrales de viviendas y la instalación y cualificación de servicios, infraestructura y espacios públicos, respectivamente, funcionan en articulación con los equipos técnicos de la MAT.

**Tabla 1** Programa Integral de Mejora del Hábitat Social

Proyecto	Problema que aborda	Modalidad
Inclusión Territorial de Viviendas Nuevas (ITVN)	Residencia en áreas sin capacidad de soporte urbano. Desocupación y falta de calificación laboral.	Relocalización participativa. Con equipos de campo interdisciplinarios*.
Mesa de Acompañamiento Técnico-profesional (MAT)	Problemas familiares o comunitarios vinculados con el hábitat. Desocupación y falta de calificación laboral.	Equipos interdisciplinarios de acompañamiento permanentes*. Diseño colectivo participativo*.
Hábitats Participativos (HAPA)	Carencia o falta de cualificación de espacios, servicios y equipamiento público. Desocupación y falta de calificación laboral.	Diseño particularizado de la mano de equipos técnicos.
Habita Vivienda Taí Viejo (HAVITA)	Deterioro de viviendas existentes y condiciones de hacinamiento.	

Fuente: Programa Integral de Mejora del Hábitat Social.

Nota: \* Pueden ser desarrollados por el mismo equipo que se inicia con el Proyecto HAPA y continúa con el MAT

11. Se trata de una estrategia inspirada y confluyente con la propuesta de Ley de Acompañamiento Técnico Público, diseñada y promovida por Habitar Argentina.

Además, en este municipio se creó recientemente el Banco de Tierras<sup>12</sup> en articulación con la Secretaría de Desarrollo Territorial perteneciente al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Este banco es el primero en crearse en el aglomerado GSMT, y se desarrolla en forma mancomunada con el Programa Integral de Mejora del Hábitat Social. Se trata de un sistema de administración e incorporación de inmuebles al patrimonio municipal, orientado al desarrollo integral y planificado, priorizando la construcción de viviendas sociales, lotes con servicios, nuevos barrios e instrumentos legales específicos, de manera tal de servir como estrategia de regulación del mercado de suelo. Su primera acción fue la apertura del registro municipal y el avance con la tratativa para la adquisición de un terreno capaz de albergar 480 viviendas nuevas, en un área contigua a un barrio popular en proceso de consolidación (figura 3). Estas medidas impactan en el territorio de manera tangible e intangible, a partir tanto de la resolución de necesidades concretas como de la participación social habilitada en determinados espacios, fundamentalmente diseñados desde el Programa Integral de Mejora del Hábitat, que es la principal estrategia destinada a la mejora de barrios populares.

### **Actores sociales intervinientes**

Las estrategias emprendidas por el municipio abarcan diferentes ministerios y secretarías del ámbito nacional, provincial y municipal. Como ya se dijo, inicialmente las políticas vinculadas con la producción del hábitat estaban bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Este espacio respondía a los nuevos modos de comprender la producción del hábitat, diferenciado de las perspectivas enfocadas exclusivamente en la resolución de la vivienda, que —en la teoría y en el discurso— se encuentran superadas. Su estructura organizativa contaba con cinco áreas: Administrativa; Política de Suelo y Urbanismo; Política de Vivienda e Infraestructuras; Gestión y Articulación de Programas Populares; e Integración Socio Urbana (SISU). Es esta última la que concentra la mayor parte de los recursos destinados a afrontar la mejora de los barrios populares relevados por el RENABAP y cuenta con una activa presencia y participación de las organizaciones sociales afines al gobierno nacional.<sup>13</sup>

No obstante, este esquema sufre una ruptura en su estructura organizativa como resultado de los conflictos en torno a los desalojos de barrios populares suscitados durante 2020. Los postulados sostenidos por el Ministerio de Desarrollo Territorial

---

12. Ordenanza N.º 021/2020- H.C.D. del Municipio Tafí Viejo.

13. La SISU es coordinada por Fernanda Miño, referente de la Mesa Nacional de Barrios Populares y del Frente Patria Grande.

y Hábitat fueron considerados por los movimientos sociales como guiños a la preservación de la propiedad privada en detrimento de las medidas autogestivas llevadas adelante por los sectores populares para resolver sus necesidades de vivienda.<sup>14</sup> Este hecho puso en evidencia algunas de las contradicciones internas de este ministerio. Aun cuando este conflicto no es el objeto central de este estudio, es relevante registrarlo, ya que representa el suceso después del cual se producen cambios en el ministerio y provoca el traslado de la SISU —y sus correspondientes programas y proyectos de mejora de los barrios populares— al Ministerio de Desarrollo Social.

Como ya se dijo, esta situación contradictoria también se reproduce en el ámbito local. En el Municipio Tafí Viejo la mejora integral del hábitat de los barrios populares se articula a través de tres secretarías, las de Promoción Social y Desarrollo Inclusivo; Planeamiento Urbano y Gestión Ambiental e Infraestructura, aunque con un marcado liderazgo por parte de la primera. Su funcionamiento interno se divide en tres áreas: Emergencia Alimentaria; Emergencia Ocupacional y Emergencia Habitacional. Es esta última la que tiene a cargo, a partir de su contacto directo con la SISU, la implementación del Programa Integral de Mejora del Hábitat Social, que a su vez incluye la regularización dominial.

La figura 4 expone las articulaciones existentes entre las secretarías y áreas municipales involucradas y otros actores sociales intervinientes vinculados con la temática del hábitat. Entre estos últimos se resalta la participación, por un lado, de investigadores, docentes, graduados y estudiantes<sup>15</sup> de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), a través del equipo técnico Mejora del Hábitat Participativo (MHAPA),<sup>16</sup> que contribuyen con la tarea territorial a través de relevamientos cuali-cuantitativos, procesos de planificación y reelaboración teórica. Por otro lado, se encuentran los profesionales y técnicos del IPVyDU que participan mediante la ejecución del PROMEBA en barrios populares, con actividades específicas y financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Las relaciones y roles entre los actores intervinientes expresan diferentes procesos de colaboración cuyos resultados concretos se manifiestan, por ejemplo, en

---

14. La toma del Guernica fue un proceso de toma de 200 hectáreas por parte de 2000 familias, que fueron desalojadas en un confuso procedimiento en el que existían instrumentos legales para formalizar y consolidar de manera ordenada la ocupación (Pedro et al., 2021; Contreras et al., 2021).

15. La participación de estudiantes se realiza a través de la materia Práctica Profesional Asistida "Hábitat Participativo" de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (Universidad Nacional de Tucumán) dictada en el marco del Programa Mhapa.

16. Constituido como Servicio Técnico de Alto Nivel (STAN-CONICET).

el inicio de las obras a través de POT en el marco de operatorias inherentes el RENABAP en los barrios La Nina y Calpini, primeras obras ejecutadas a través de la SISU en toda la provincia de Tucumán.



Figura 4. Actores sociales intervinientes en la mejora integral del hábitat. Fuente: elaboración propia

## Modalidad de intervención

El Programa Integral Mejora del Hábitat Social centraliza las principales iniciativas, acciones y estrategias implementadas en materia de hábitat popular. Su estructura interna permite incluir en su funcionamiento la ejecución de diversas operatorias, como las inherentes al RENABAP o al PROMEB. Este programa utiliza una gran cantidad de variables para identificar los barrios populares, e incluye, en algunas ocasiones, barrios de vivienda pública en condiciones de vulnerabilidad. La intervención a través de este programa se inicia en el año 2019 en el barrio 3 de Marzo, construido por el IPVyDU y en proceso de regularización dominial iniciado por una toma de tierras hace más de treinta años. Las actividades comenzaron con la elaboración participativa de un mapa cualitativo (Malizia, Castañeda y Cuzzo, en prensa) durante el primer semestre de 2020, con el objetivo de sistematizar el estado actual del barrio y confeccionar una hoja de ruta de las medidas y actividades que realizar. Asimismo, esta tarea sirvió como

estrategia de vinculación entre los técnicos de la institución y la comunidad y dio lugar a la implementación del proyecto HAPA para la mejora del espacio público. El barrio contaba con un espacio comunitario institucional muy deteriorado, pero en proceso de recuperación. No obstante, las perspectivas de trabajo se redujeron a las tareas cotidianas de los técnicos y no al desarrollo de obras de mayor envergadura, debido a que el equipo técnico del programa quedó abocado en su mayoría, desde mediados de 2020 en adelante, a la ejecución conjunta de los proyectos HAVITA y RENABAP.

En forma paralela se inician las tareas del proyecto HAVITA, dedicado a la elaboración de carpetas técnicas para la mejora de viviendas en los barrios populares San Alberto y Villa Obrera. Las actividades se centran en la ampliación y refacción de viviendas unifamiliares, teniendo en cuenta recursos materiales disponibles y capacidades técnicas para aprovechar materiales producidos por el CIAT. Este proyecto también prevé la detección de familias con condiciones de hacinamiento que necesitan ser relocalizadas y la conformación de cooperativas de trabajo barriales con un protagónico componente de género.<sup>17</sup> En la actualidad, el proyecto HAVITA presenta más de 700 expedientes iniciados, y está finalizando la primera obra en el barrio Villa Obrera.

La ejecución del proyecto se lleva adelante a partir de la articulación entre la Coordinación de Emergencia Ocupacional (que reúne beneficiarios del Programa Nacional Potenciar Trabajo) y la Coordinación de Emergencia Habitacional (que ejecuta el Programa Municipal HAVITA). El principal problema afrontado por este proyecto fue la disponibilidad de mano de obra, principalmente asociada a la reinserción en el circuito laboral de vecinos y vecinas que permanecían desocupados hasta el momento de la vinculación con el programa. Esto derivó no solo en la necesidad de implementar capacitaciones para contar con la formación técnica específica que requiere la tarea, sino también en el aprendizaje de una dinámica laboral hasta entonces no ejercida por los vecinos y vecinas incluidos como mano de obra (responsabilidades, rutinas de trabajo, derechos, etc.). A esta dificultad se suman aquellas inherentes a todo inicio de proceso en términos administrativos y presupuestarios. Por último, fue problemático el hiato entre el momento del relevamiento y diseño inicial, con la instancia de ejecución de obra, diez meses después. Este lapso requiere un ajuste y mayores recursos técnicos para adaptar los materiales a los nuevos requerimientos familiares del momento.

Posteriormente, y una vez finalizada la elaboración de las carpetas técnicas en los barrios antes mencionados, comenzó el relevamiento del proyecto HAVITA en los barrios La Nina y Calpini, incluidos en el RENABAP, previendo la acción conjunta de los recursos nacionales y municipales. Se elaboraron proyectos de vereda y arbolado, ya

---

17. Más del 90 % de los trabajadores que participan de las obras son habitantes de los barrios involucrados, y en el caso del barrio Calpini, logró cumplirse la paridad de género propuesta.

que la situación sanitaria provocada por la pandemia de la **COVID-19** impide avanzar en procesos participativos de mayor profundidad destinados a elaborar proyectos de mayor envergadura e impacto. Se prevé que estos proyectos se llevarán a cabo en el marco del proyecto HAPA y se financiarán con fondos de la SISU —los recursos humanos que intervienen en las otras líneas proyectuales son financiados por el municipio—.

Las tareas señaladas requieren, asimismo, el avance mancomunado de un proceso de regularización dominial, que acarrea una significativa cantidad de obstáculos administrativos de gestiones anteriores.<sup>18</sup> Un problema recurrente es que la documentación entregada por las familias caduca en un determinado período, que es significativamente inferior a los tiempos del procedimiento administrativo. Además, la articulación con la Subsecretaría de Regularización Dominial de la provincia acarrea diferencias que dificultan al proceso aun cuando hay buena dialógica.<sup>19</sup>

El Programa Integral Mejora del Hábitat Social prevé, además, la realización, en conjunto con el equipo técnico de la UNT-CONICET, de un relevamiento de las condiciones socio-habitacionales de las familias de los barrios populares, con el objetivo de establecer una estrategia de monitoreo permanente de variables y dimensiones claves para evaluar el impacto de las estrategias adoptadas por la gestión municipal y, a su vez, disponer de información pertinente para los programas vigentes y futuros. No obstante, esta tarea se encuentra demorada, dada la sobrecarga de actividades de los técnicos territoriales. Solo dieciséis técnicos<sup>20</sup> deben sistematizar, proyectar, gestionar y ejecutar las demandas y soluciones para una población de más de 8000 habitantes en condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, en el marco de dicho programa, se está llevando a cabo la mejora integral del barrio Los Pocitos, en coordinación con el equipo técnico del PROMEBA perteneciente al IPVyDU, con el rasgo particular dado por serios problemas ambientales y de infraestructura del barrio.

La ejecución del proyecto ITVN depende fundamentalmente de la disponibilidad de suelo, por lo que su desarrollo se encuentra supeditado al banco de Tierras, dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano. Para su confección se abrió

---

18. En la actualidad hay más de 800 trámites de escrituración en proceso.

19. A estas dificultades se suman las tecnológicas. Por ejemplo, los planos de mensura necesarios para cumplimentar los proyectos de la SISU requieren la utilización de drones para elaborar las planialtimetrías; no obstante, se trata de un trabajo costoso, tanto en términos profesionales como tecnológicos, y los municipios muchas veces no pueden cubrir estos gastos.

20. En este momento, tres administrativos, dos trabajadores sociales, un ingeniero civil, una ingeniera en agronomía, cinco arquitectos, dos abogados, una psicóloga social y comunicadora, una contadora.

la inscripción de interesados y la publicación de los padrones. De manera paralela, se avanzó en la selección de tierras saneadas y en la negociación para su compra, con fondos nacionales. La MAT está funcionando mediante los equipos conformados para desarrollar el proyecto HAVITA, con la perspectiva de incorporar progresivamente más técnicos y alcanzar la cobertura territorial que se espera de este proyecto.

Por último, respecto de las estrategias participativas implementadas, es pertinente aclarar que en estos barrios, aun cuando se registra una mejora notable en la manera de elaborar las carpetas técnicas —sobre todo de viviendas unifamiliares—, no hay márgenes de tiempo suficientes para generar instancias de devolución de las propuestas de diseño, ya que se deben iniciar a la brevedad los procesos administrativos, dada la urgencia de las necesidades, y aun así su resolución es atemporal. En los barrios La Nina y Calpini, las tareas comenzaron a desarrollarse durante el período de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio ocasionados por la pandemia de la **COVID-19**, por lo que se optó por dar inicio a los procesos proyectuales (de arbolado y veredas), aun con menos participación vecinal de la deseada, a fin de no obstaculizar mejoras en los barrios y validar la presencia del municipio, mejorando gradualmente las condiciones para los siguientes pasos del proceso participativo. Cabe destacar que el proceso de ejecución de veredas y arbolados mantiene un proceso de consultas diarias a las demandas de vecinos y vecinas, las cuales se van resolviendo en territorio a medida que avanza la obra. Es decir que, si bien no hubo instancias participativas en el diseño proyectual, se están incluyendo en el proceso de ejecución de la obra. En este contexto se prevé iniciar a la brevedad la elaboración colectiva de los mapas cualitativos y el relevamiento con el objetivo de elaborar los PEG; sin embargo, las condiciones sanitarias están demorando el cronograma previsto.

## Reflexiones finales

En el contexto metropolitano, el Municipio Tafí Viejo, tanto por su disponibilidad de tierras para la expansión urbana como por las estrategias implementadas por la actual gestión municipal, constituye un caso de interés para el estudio de la mejora integral del hábitat y las condiciones de vida de los sectores vulnerables.

En los últimos años los cambios de modelos políticos-económicos en el gobierno nacional provocaron impactos diferenciados en la gestión del territorio. Tanto en el ámbito nacional como provincial y local, las diferencias en el interior de los ministerios y secretarías pone en evidencia contradicciones —en el plano de las ideas— acerca de cómo debe enfrentarse el problema del hábitat. Aun cuando en el discurso oficial se presentan más acuerdos que divergencias, en la práctica se cristalizan los diferentes modos de pensar y actuar, incluso amparados bajo la —aparente— misma lógica estatal.

En el caso del ámbito nacional, la contradicción entre los modos de concebir el

hábitat se resolvió pasando a la SISU desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Del mismo modo que en el ámbito municipal, es la Secretaría de Promoción Social y Desarrollo Inclusivo la que centraliza esta tarea. Las fricciones se deben a que esta problemática involucra la ejecución de obras (históricamente centralizadas en el área de Obras Públicas, hoy Secretaría de Gestión Ambiental e Infraestructura) y la adaptación a principios rectores de ordenamiento y planificación territorial y urbana (centralizada en la Secretaría de Planeamiento Urbano). Si bien es recomendable —e inevitable— la articulación entre estas áreas, cada una sostiene concepciones distintas acerca de cómo intervenir en la mejora del hábitat, mediante modelos de gestión contradictorios y sensibles diferencias en la magnitud y tipo de llegada a terreno.

Se naturaliza que el área de desarrollo social concentre las tareas que conllevan vinculación directa entre técnicos y comunidad, mientras que el área de obras públicas se encarga de la ejecución de obras en el plano material, y la oficina de planificación se aboca al desarrollo de los nuevos proyectos —generalmente de gran envergadura— en terrenos vacantes. De fondo, operan las ideas que dan inicio a este trabajo, sobre perspectivas ligadas a la vivienda o a la producción integral del hábitat, sin y con participación, netamente material o cuidadosa del componente intangible del complejo arte de habitar.

Llevar adelante una gestión fuera de los paradigmas dominantes conlleva la necesidad de interpretar los hechos más allá de las coyunturas puntuales, la firme convicción de que otro modo de producir el hábitat es posible y el inevitable enfrentamiento y conflicto de manera casi permanente con los sectores dominantes. Los obstáculos administrativos, la falta de recursos económicos para contratar a los técnicos necesarios para llevar adelante las políticas enunciadas, las dificultades para gestionar los recursos materiales, las disputas internas en un contexto municipal en el que se dirimen las contradicciones previamente mencionadas, todo exacerbado por una gestión dinámica y acelerada, hacen de esta experiencia un caso de estudio relevante.

## Referencias bibliográficas

- Arroyo, S. & Mutuberría Lazarini, V.** (2007). *Experiencias de producción del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires: Una aproximación desde la Economía Social*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. <http://socialeconomyhub.ca/sites/socialeconomyhub.ca/files/CIREIC/Papers/A2%20-%20Lazarini,%20Arroyo.pdf>
- Barreto M.** (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la

- mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33 (2), 401-436. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>
- Bazán, A. R.** (1992). *El Noroeste y la Argentina contemporánea (1853-1992)*. Editorial Plus Ultra.
- Blanco, M. B.** (2007). *Talleres Ferroviarios de los Ferrocarriles del Estado. El Papel de la Escuela de Arte y Oficios de Tafí Viejo en la Capacitación y Formación de la Mano de Obra, Tucumán 1923-1945*. XI Jornadas Interescuelas, Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, Tucumán.
- Boldrini, P.** (2018). Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán. En C. Cravino (coord.), *La ciudad (re) negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas* (pp. 291-319). Universidad General Sarmiento.
- Contreras, P. & Apaolaza Venturini, F.** (2021). Periferias urbanas y producción de ciudad en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, Provincia de Buenos Aires. Manuscrito no publicado.
- Coulomb, R.** (coord.) (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. Editorial del Centro de Vivienda y Estudios Urbanos.
- Gómez López, C.; Cuozzo, R. L. & Boldrini, P.** (2015). Impactos de las políticas públicas en la configuración del espacio urbano entre 2003 y 2013. *Cuaderno Urbano*, 19 (19), 153-178.
- Guber, R.** (2009). *El salvaje metropolitano*. Legasa.
- Hernández García J.** (2005). Participación y hábitat: ¿Sueño posible o relación no deseada? *Revista INVI*, 20 (55), 48-81.
- Malizia, M.; Boldrini, P. & Montenegro, D.** (2021). Producción del espacio urbano. Cambios de uso del suelo en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (noroeste argentino) durante el periodo 1990-2020. En S. Vidal Koppmann (Comp.), *Metrópolis en la encrucijada. Nuevas amenazas, debilidades estructurales y oportunidades post-pandemia* (pp. 319-345). IMHICIHU-CONICET.
- Malizia, M.; Boldrini, P. & Paolasso, P.** (Comp.) (2018). *Hacia otra ciudad posible. Transformaciones urbanas recientes en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán*. Café de las ciudades.
- Marradi, A.; Archenti, N. & Piovani, J. I.** (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales*. CENGAGE Learnig.
- Ortiz Flores, E.** (2007). *La producción social del hábitat*. Mimeo seminario del Movimiento de ocupantes e inquilinos de la CABA.
- Pelli, V. S.** (1995). Pobreza Habitacional e Iniciativas Gubernamentales y no

Gubernamentales. En el Seminario Internacional 'Política habitacional en Argentina, reestructuración global y desarrollo sustentable'. Buenos Aires.

**Pedro, B; Contreras, M.; Apaolaza, R.; Venturini, J. P. & Ferlicca, F.** (2021). Periferias urbanas y producción de ciudad en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, Provincia de Buenos Aires. *II Encuentro de la Red de Asentamiento Informales*.

**Sosa Martos, A.** (2015). Dictadura y represión: el primer cierre de los talleres ferroviarios de Tafí Viejo, Tucumán 1980. *Revista testimonios*, 4 (4), 1-20.

**Vasilachis de Gialdino, I.** (coord.) (2019). *Estrategias de Investigación cualitativa. Volumen II*. Gedisa. 

# Irregularidad: una práctica institucionalizada socialmente.

## La experiencia de Los Arcos, San Miguel Topilejo, alcaldía Tlalpan, ciudad de México

---

Laura Olivia CARRILLO<sup>1</sup>

---

### Cargos o filiaciones

Investigadora en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM) Universidad Autónoma Metropolitana.

### Lugar de trabajo

Ex directora de Ordenamiento y Regularización Territorial de la Alcaldía Tlalpan; Licenciatura de Planeación Territorial en la UAM e investigadora en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM).

### Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## Resumen

La irregularidad de los asentamientos humanos en México y de manera particular en la ciudad de México ha permanecido a lo largo del tiempo como un mecanismo social para obtener vivienda. Aun cuando se han desarrollado políticas públicas y programas que tienen la intención de atender a esta demanda, con el paso del tiempo, estas ceden ante la presión de los propietarios del suelo, administraciones públicas con pocos alcances y la propia demanda; todo en conjunto permite la irregularidad.

En el proceso de poblamiento los habitantes desarrollan diversas acciones que generalmente atienden en principio su estancia en el lugar, seguido por la construcción de servicios básicos para, finalmente, invertir en una vivienda que saben construirán con el tiempo. En la ciudad de México, desde que inician las colonias populares, los actores son semejantes, aun cuando difieren en los tiempos en que realizarán su participación en el interior del proceso de urbanización irregular, terminan con acciones semejantes, lo que Dimaggio y Powell (1991) entienden como una institucionalización social, que en este trabajo se refiere a la irregularidad.

---

1. Investigadora en el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos (PUEM), Universidad Autónoma Metropolitana, lauraoliv2001@yahoo.com.mx

De entre las formas de asentarse, se aprendió que la organización interna podría ser el mecanismo para su seguridad y permanencia en el lugar; el propietario del suelo usó este mecanismo para impulsar la ocupación en su propiedad, y con el tiempo los habitantes utilizan este método para defenderse precisamente del propietario del suelo. El aprendizaje de la ocupación irregular se analiza en este trabajo a través de un recorrido histórico general, en donde se exponen los alcances políticos respecto de la irregularidad y participación en las políticas de vivienda, para finalmente analizar en una experiencia particular el proceso de urbanización irregular en Los Arcos, en el poblado de San Miguel Topilejo en la ciudad de México.

**Palabras clave:** Procesos de poblamiento popular; asentamientos humanos irregulares; institucionalización social.

## Introducción

Los asentamientos humanos irregulares no se pueden disociar de la historia de la urbanización en México; sobre todo a partir del siglo XXI, estos han conformado formas de habitar popular a partir de sus propias necesidades y como respuesta a las políticas públicas que poco se acercan a sus necesidades reales. Nora Clichevsky (2008) relaciona la irregularidad a partir de dos características; por un lado, la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler) y el incumplimiento de las normas urbanísticas: subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos (Clichevsky, 2008, p. 70). En México reconocemos ambas irregularidades, la primera como irregularidad jurídica que no necesariamente implica una irregularidad normativa, esta última es precisamente la que incumple con las normas establecidas de la planeación urbana y casi siempre tiene una irregularidad jurídica por el proceso de poblamiento característico en la historia del país. En este trabajo la irregularidad la relacionamos precisamente con la normativa y coincide con la jurídica.

Si bien es cierto que el tema de la irregularidad urbana se relaciona con la necesidad de vivienda, también se debe contemplar el proceso en el cual el habitante inicia la construcción social de su entorno inmediato que él organiza, distribuye y asegura como una extensión de su propia vivienda. Esto no podría suceder sin una serie de acciones y decisiones aprendidas por los actores involucrados: propietario del suelo, habitante y autoridades gubernamentales, que en conjunto organizan la irregularidad.

En este sentido, Montañó (1976) así como Lomnitz (1975) y el propio Instituto Nacional de Vivienda (INV) profundizaron en la relación existente entre la población y su vivienda. En ella trasladan sus costumbres y experiencias en la formación de su hábitat. Esto en el caso de la ciudad de México se pudo observar con mayor detalle en las vecindades y colonias populares en el centro de la ciudad desde 1930, y que posteriormente se trasladan a la periferia. Walter W. y Dimaggio (1991) desde la sociología hacen un análisis de las instituciones, y argumentan que existe una institucionalidad social que surge no de acciones repetitivas o perfectas desde el deber ser, sino que son procedimientos semejantes que hacemos para realizar y alcanzar un objetivo. Esto nos permite realizar acciones no repetitivas, pero sí semejantes entre sí, lo cual conforma instituciones sociales que posteriormente trasciendan como iniciativas de políticas públicas.

En este artículo se busca el acercamiento y reconocimiento de esa institucionalización social, a partir de un recorrido histórico general en tres períodos para posteriormente acercarnos a una experiencia del proceso de un asentamiento humano irregular en la alcaldía de Tlalpan en la ciudad de México que los habitantes definen como la colonia "Los Arcos". Del análisis histórico de la irregularidad y del proceso de asentamiento en Los Arcos se buscará atender a cuestionamientos como ¿a quién beneficia la irregularidad? y ¿la irregularidad es rentable?, con la intención de sumar conocimientos que permitan disminuir la irregularidad a partir del entendimiento de su proceso.

## **Metodología**

Para la organización de este trabajo se tomaron en cuenta dos métodos de análisis. El primero consiste en una revisión histórica de los procesos de poblamiento popular que establecieron las formas de urbanización en los asentamientos irregulares actuales, esto en tres períodos en los cuales las políticas públicas, así como los planes y programas de desarrollo urbano previos a la institucionalización de la Planeación Urbana y posterior, tienen un impacto inmediato en los procesos de irregularidad y modifican comportamientos e intervención de distintos actores que trascienden a las décadas futuras. A partir de ese análisis se hace un acercamiento en un asentamiento irregular, "Los Arcos", en la alcaldía de Tlalpan en el poblado San Miguel Topilejo en la ciudad de México. En él se buscará indagar en su proceso de poblamiento coincidencias y modificaciones que permitan reconocer la institucionalización social de la irregularidad y finalmente se atenderán los cuestionamientos planteados en este trabajo.

## Breve historia de la irregularidad urbana en la ciudad de México

Antonio Azuela (1989) distingue dos momentos importantes en la historia de la irregularidad; el primero de ellos como el reconocimiento oficial de la irregularidad y el segundo como una irregularidad disimulada. La diferencia entre ambas radica en que —de acuerdo con el autor— en la primera etapa se realizan diversas expropiaciones a través de la negociación entre el propietario-autoridades federales y del DDF con el habitante; como segundo momento a través de la no regularización inmediata, pero sí reconocida desde el Reglamento de las Asociaciones Pro Mejoramiento.

Del trabajo que hace Azuela se desprenden dos políticas públicas prevalecientes en 1930 y que predominan durante cerca de cuatro décadas: la creación de centros de población y formación de colonias vía regularización; acciones gubernamentales que definen en las décadas posteriores las políticas públicas respecto de la atención a los grupos sociales en cuanto a demanda de vivienda que resulta en irregularidad. Los centros de población son reconocidos por primera vez en la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y los Territorios de la Baja California en 1933<sup>2</sup> como parte del quehacer de la planificación, así mencionado en su artículo segundo, y se reitera décadas más tarde en la primera Ley General de Asentamientos Humanos de 1976<sup>3</sup>, en la cual se define que los centros de población son áreas urbanas con las instalaciones necesarias —entiéndase con ello infraestructura y equipamientos, entre otros—, así como las áreas para el futuro crecimiento urbano en completo equilibrio con el medio ambiente.

Los centros de población que se decretaron previamente a 1970 trataban de cumplir dos condiciones fundamentales, la primera de ellas era la posibilidad de orientar la urbanización a partir de un Plan Regulador y con las aportaciones de las comisiones de planificación, Dirección de Obras Públicas del DDF y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal, que contemplaban la posibilidad de expropiar, lotificar, urbanizar y vender lotes ubicados en el interior de la zona urbana para familias que cumplieran con nacionalidad mexicana y tuvieran un ingreso no menor a 150 pesos mensuales<sup>4</sup>.

Jorge Montaña (1976) analiza el poblamiento popular de las vecindades del centro de la ciudad de México. Explica cómo las grandes viviendas poco a poco se convierten en vecindades con cuartos en renta para familias en completo hacinamiento. La

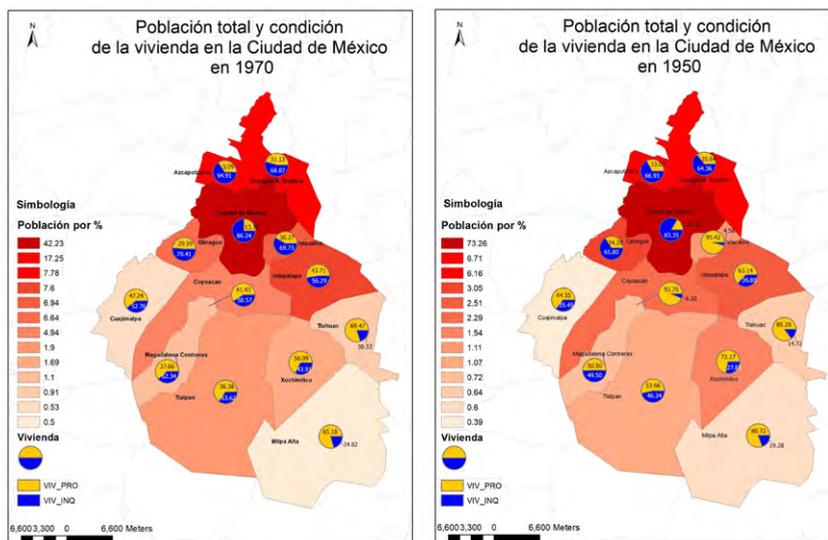
---

2. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4444523&fecha=17/01/1933&cod\\_diario=187658](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4444523&fecha=17/01/1933&cod_diario=187658)

3. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976) [ fecha de consulta 21-02-21]

4. Diario Oficial de la Federación (1941).

propiedad de las viviendas que se registró en 1950 en el centro de la ciudad era en un 80 % de familias que pagaban renta, y solo un 16 % eran ocupadas por sus propietarios. El mismo fenómeno ocurre en las alcaldías aledañas, sobre todo al norte del DF, y hacia el sur el fenómeno de ocupación es inverso: prevalecen las familias que habitan en su propiedad, considerando que aquí se ubica la mayor cantidad de pueblos y ranchos que integran la ciudad (figuras 1 y 2).



**Figuras 1 y 2. Población total y condición de la vivienda en la ciudad de México, 1950-1970.**  
Fuente: Vargas (2014)

Desde la sociedad el mecanismo de asentamiento en lo que entonces se identificó como tugurios y más tarde colonias proletarias implicó que las familias llegaran y habitaran en vecindades del centro de la ciudad, hasta tener la oportunidad de mudarse a otra vivienda. Su segunda vivienda correspondía a pequeñas colonias construidas por ellos, cercanas a las actividades económicas. Las viviendas eran de materiales reciclados y servicios clandestinos; con esta opción los habitantes pagaban rentas mensuales por el uso del lote al propietario del suelo de hasta de \$100 pesos mensuales (INV, 1958). Autores como Jorge Montaña (1976) y el INV (1968) dan cuenta de cómo estas familias venidas del campo no llegan en primera instancia a estas colonias, sino que su primera vivienda pudo ser en vecindades, hasta que existe la oportunidad de mudarse a otra de superficie ligeramente más grande y con la posibilidad de tener animales domésticos y ampliaciones de la vivienda de acuerdo con el crecimiento de la familia.

La vinculación entre las instancias gubernamentales y la sociedad permitió el desarrollo de programas con énfasis en la vivienda popular para la población de menores recursos económicos, que se encontraba en condiciones de hacinamiento, insalubridad e inseguridad y a disposición de los arrendatarios, propietarios de suelo o fraccionadores clandestinos. Entre las políticas públicas que incidían directamente en estas colonias destacan el Reglamento de Fraccionamientos del DF y el convenio<sup>5</sup> de Asociaciones Pro-Mejoramiento. En el primero la intención fue planificar y organizar el área urbana para los fraccionamientos; el segundo reconoce la necesidad de la organización social para evitar abusos y expulsiones de las colonias. La relación entre organizaciones y autoridades del DDF fue a través de la Oficina de Cooperación, impulsada por el convenio de Asociaciones Pro Mejoramiento, que entre sus atribuciones tenía la posibilidad de gestionar servicios básicos, vivienda nueva o lotes urbanizados, para lo que se requería el reconocimiento jurídico de las organizaciones sociales.

### **Institucionalización gubernamental de la irregularidad, 1950-1970**

Con el incremento de colonias proletarias surgen instancias como el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en 1954 para atender la demanda de la población sin empleos estables, con proyectos de vivienda de acuerdo con sus alcances económicos y ubicadas en el interior de la zona urbana<sup>6</sup>. En algunos casos los proyectos que llevaron a cabo fueron en los mismos lotes que ocupaban a través de una negociación con el propietario del suelo (INV, 1968). El INV, a pesar de ser un organismo federal, el tiempo que permaneció fue relativamente corto; en 1971 se transfieren sus funciones al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), que entre otros tenía como objetivos la construcción de vivienda popular a bajo costo para trabajadores de escasos recursos económicos y procurar la regeneración de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas en zonas rurales y urbanas (Diario Oficial de la Federación, 1971).

Del aprendizaje social en este período destaca la conformación de diversas organizaciones sociales que más tarde se agruparían en el CONAMUP, que entre otras solicitudes destacó la demanda de vivienda, regularización, servicios básicos y empleos. A pesar de que la consistencia del trabajo de las organizaciones y alcances gubernamentales resultaba insuficiente, se había desarrollado un mecanismo de poblamiento popular completamente irregular propiciado por la oferta del propio propietario del suelo, quien les vendía en la periferia para luego ser señalados como invasores o paracaidistas que buscaban en todo momento que las autoridades expropiaran en beneficio de ellos.

---

5. Asociaciones Pro Mejoramiento, DOF.

6. Instituto Nacional de la Vivienda (1958) La vivienda Popular, Problemas y Soluciones.

Es importante mencionar que las acciones del propietario del suelo se veían limitadas por el Reglamento de Fraccionamientos del DDF y por el convenio Asociaciones Pro-Mejoramiento. En el primero se sancionaba a los fraccionadores que no respetaban límites urbanos, y en el caso de no existir continuidad urbana debían realizar pagos adicionales por urbanización. En tanto que, en el segundo, la población demandante al organizarse evitaba ser expulsada del predio; se negociaban los servicios y la permanencia en el lote con promesas de legalizaciones en beneficio de ellos. Por este y otros factores el propietario del suelo prefería incentivar la ocupación de su predio para luego argumentar que fue invadido y evitar el pago de urbanización y captación máxima de ganancias hasta la expropiación.

### **Reconocimiento de la irregularidad urbana 1970-1992**

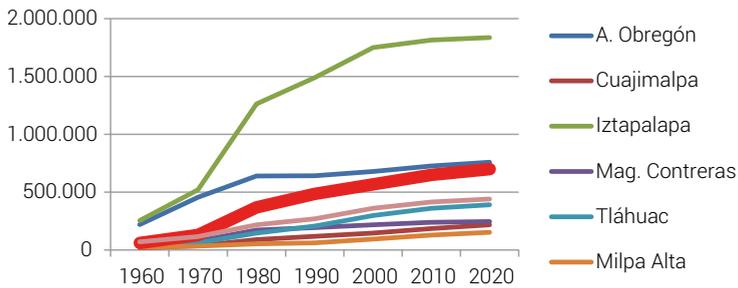
En este periodo se institucionaliza la Planeación Urbana y se reconocen los asentamientos humanos como irregulares. Con la poca importancia que le dieron a la planeación urbana después de 1982 se redujo significativamente el poder de operación de las instancias encargadas de la urbanización y oferta de vivienda para la población sin empleo estable y sin posibilidad de créditos. En 1981 se crea el FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares), que retoma los objetivos de INDECO, nuevamente con alcances limitados ante la CORETT (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra) (1972), encargada de la tenencia de la tierra, que reconocía la irregularidad y fomentaba la regularización, objetivos cercanos a la demanda de la población y del propio propietario del suelo. De los aprendizajes sociales que se obtenían en esta etapa destaca el reconocimiento del propietario en cuanto a beneficio de la venta clandestina del suelo; para él esto representaba un doble o triple ingreso, hasta que se regularizaba y era indemnizado a valor catastral, de ahí que no buscara la regularización de manera inmediata, sino hasta después de haber obtenido el máximo de ganancia.

Durante 1981 hasta 2003 el FONHAPO se ve imposibilitado de acciones concretas, pasa de atender a la población sin posibilidad de crédito a la búsqueda de otorgarlos a través de intermediarios financieros para desarrollar programas de vivienda urbana y rural. Esto limitó aún más la posibilidad de atención a la población, que generalmente atiende su demandada de vivienda desde el mercado irregular. En este período la sociedad ya había consolidado acciones y procedimientos, entre los cuales se identificaban momentos propicios para asentarse y urbanizar en el interior de su asentamiento ya no de manera individual o familiar, sino en grupos.

También se suman otros factores adicionales, como el sismo de 1985, que evidenció el problema en el que se encontraban las familias que vivían en vecindades y que en el mejor de los casos se resolvía a través de Fideicomisos para la vivienda, como

Fideicomiso Casa propia (FICAPRO) y el Fideicomiso de Vivienda para el Desarrollo Urbano (FIVIDESU). En ambos se generaron proyectos de vivienda con la participación directa de la población, quienes conformaron un comité que los representó ante las autoridades del DDF y Gobierno Federal. Los proyectos se realizaron en la misma ubicación de la vecindad y otros más en predios cercanos al centro de la ciudad para respetar la cercanía de la comunidad, como se solicitaba. Sin embargo, no todas las familias fueron beneficiadas por falta de presupuesto, y se asentaron en campamentos en vía pública o en predios cercanos, familias que hasta este momento no cuentan con una vivienda, y en otros casos se trasladaron a zonas periféricas.

En un trabajo que hacen Consuelo Sánchez y Héctor Díaz Polanco (2011), analizan el crecimiento urbano en suelo de conservación a partir de 1980 en las delegaciones al sur del DF, hoy ciudad de México, y reconocen que Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, que en décadas previas concentraban hasta el 80 % de viviendas en renta, comenzaron a presentar decrecimiento poblacional, en tanto delegaciones al sur aumentaron su población considerablemente; ejemplo de esto son Iztapalapa, Álvaro Obregón y Tlalpan (gráfico 1).



**Gráfico 1. Crecimiento poblacional 1960-2020.** Fuente: Carrillo, 2020

En Iztapalapa se produjeron diversas unidades habitacionales que iniciaron en Santa Cruz Meyehualco en la década de los sesenta con tres mil viviendas populares en suelo ejidal, destinadas para pepenadores y población afectada por las obras de infraestructura que beneficiaban a la ciudad en su conjunto; el resto de las unidades con financiamientos del gobierno de la ciudad, INFONAVIT y otros han permitido que sea esta alcaldía la más poblada de la ciudad de México, además con campamentos ubicados en vialidades que esperan respuesta de las autoridades para obtener una vivienda (figura 3).



**Figura 3. Santa Cruz Meyehualco, Iztapalapa CDMX.** Fuente El Universal, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mochilazo-en-el-tiempo/santa-cruz-meyehualco-una-de-las-primeras-unidades-habitacionales>

En Tlalpan en la década de los 90, el incremento de población se ubicó en los pueblos periféricos de la delegación más allá de los límites urbanos en suelo de conservación. De los Planes de Desarrollo Urbano de Tlalpan 1996 y 2010 se reconoce una superficie urbana de 5,023 hectáreas y de suelo de conservación 25,426 hectáreas sin existir modificaciones ni reconocimiento de los asentamientos irregulares.

Ambas delegaciones, Iztapalapa y Tlalpan, presentaron incrementos poblacionales posteriormente a 1980. La diferencia entre ambas se relaciona con el proceso de poblamiento; en Iztapalapa se mezclaron las formas de asentarse entre los poblados originarios con el crecimiento de las familias y las nuevas unidades habitacionales que construyó el Departamento del Distrito Federal (DDF) para familias de escasos recursos y afectadas por el sismo de 1985, también los derechohabientes a través de INFONAVIT; mientras que en Tlalpan el crecimiento urbano se desarrolló principalmente en la periferia de los pueblos originarios, con uso de suelo de conservación y con limitantes en cuanto a servicios básicos.

En este último caso las viviendas eran resultado de construcciones provisionales, no había calles definidas, sin servicios, ni luminarias, al ser área de conservación el clima era lo suficientemente frío con intensas lluvias que alteraba la construcción provisional de la vivienda en cada año. A medida que llegaban más familias el asentamiento se organizaba para urbanizar e iniciar la gestión de los servicios públicos y seguridad en la tenencia de la tierra.

### **La irregularidad en la actualidad**

En este último período, la irregularidad urbana no concluyó, sino que es a partir de este momento que el proceso de ocupación del suelo desde la irregularidad se modifica, surgen nuevos parámetros institucionales tanto gubernamentales como

sociales, apoyados por una modificación importante en la Constitución Política de México, específicamente al artículo 27, que permite la entrada del suelo de tenencia social al mercado, esto con dos implicaciones directas: se limita la participación de la planeación y todos los niveles de gobierno para regular el crecimiento urbano y definición de reservas territoriales y también se propicia la oferta de suelo en zonas no urbanizables y vulnerables, dado que el suelo en mejores condiciones comenzó a ser adquirido por grandes fraccionadores para conjuntos habitacionales, viviendas que actualmente se encuentran deterioradas y en algunos casos abandonadas.

De manera paralela a la incorporación del suelo al mercado, se crean programas federales de atención a la pobreza, como SOLIDARIDAD, que atendía el abastecimiento de servicios básicos, pavimentación de colonias y escrituración de viviendas que se encontraban en la irregularidad. Este programa absorbió la responsabilidad de secretarías y direcciones de desarrollo urbano, obras, catastro y asuntos legales tanto a nivel federal como de la ciudad de México. Otro programa que refuerza el anterior es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), que estaría a cargo de la regularidad en el registro de los núcleos agrarios, sus usos y extensiones territoriales. Ambos programas se relacionaban de manera directa con la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), instancia encargada de dar certeza jurídica a las regularizaciones.

Es importante mencionar que ni PROCEDE ni SOLIDARIDAD tenían relación con la planeación urbana, y mucho menos en la búsqueda de reservas territoriales urbanas. El precio y uso del suelo en el interior de los núcleos agrarios les correspondía exclusivamente a ellos. No sorprende que justo en este momento se organizaran grupos afines al gobierno federal para ocupar predios ahora sin autorización del propietario. Ambos programas abastecían las demandas que durante décadas se habían manifestado impulsando la ocupación masiva de suelo.

El impacto social de estas modificaciones en el interior de los asentamientos humanos irregulares resultó favorable para el habitante; se relacionaron de manera directa con las autoridades para la búsqueda de servicios básicos y legalidad jurídica. Anteriormente el propietario obtenía dos o tres ganancias del mismo lote hasta que se regularizaba a través de CORETT. Ahora el precio del suelo se calculaba a valor comercial, el propietario definía las condiciones de venta, posesión y estancia sin legalización, el precio final correspondía a la demanda y localización, no a la urbanización ni legalización.

El propietario del suelo encontró en el mercado la forma de obtener otro beneficio derivado de la venta de este bien; algunos se incorporaron a la política local como

representantes sociales de los asentamientos humanos irregulares o en apoyo a candidaturas políticas en turno, también apostaron por la adquisición de otro bien que les pudiera permitir ingresos constantes, ejemplo de esto es el caso del sur de Tlalpan en el poblado San Miguel Topilejo, donde los propietarios del suelo han adquirido camiones para uso de transporte público o vehículos que sirven como taxis informales que circulan en el interior de los poblados y asentamientos humanos irregulares (entrevista informante No. 2).

Con estas condiciones, la posibilidad de producción agrícola en el suelo agrícola desaparece. A esto se suma el cambio en la estructura territorial en el interior de los asentamientos. En un principio, la superficie ocupada por estas familias era con lotes máximo de 100 a 150 m<sup>2</sup> hasta 1950 en el centro de la ciudad; posteriormente a ello, cuando se comienzan a urbanizar delegaciones, hoy alcaldías periféricas, la superficie de los lotes es de mínimo 200 m<sup>2</sup> aproximadamente. Con la reforma constitucional el comportamiento del fraccionador se inclina por la máxima ganancia, a menor superficie del lote ofertada mayores ganancias.

Recientemente en los Programas de Desarrollo Urbano delegacionales aparece una nueva figura que intervendrá en la irregularidad; primero fue la Comisión de Regulación Especial (CRE), que tiene una duración de seis años; en ella intervienen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), la Secretaría de Medio Ambiente, Protección Civil y Sistemas de Agua de la ciudad. Estas se encargarían de evaluar la posibilidad de regularización y regulación de los asentamientos ubicados principalmente en suelo de conservación. Después se crea la Comisión Especial de Asentamientos (CEA), que busca continuar con el trabajo de la comisión anterior. Es importante señalar que el alcance fue el estudio de impacto ambiental para algunos casos que difícilmente son coincidentes con la realidad cambiante y social de los habitantes de estas zonas.

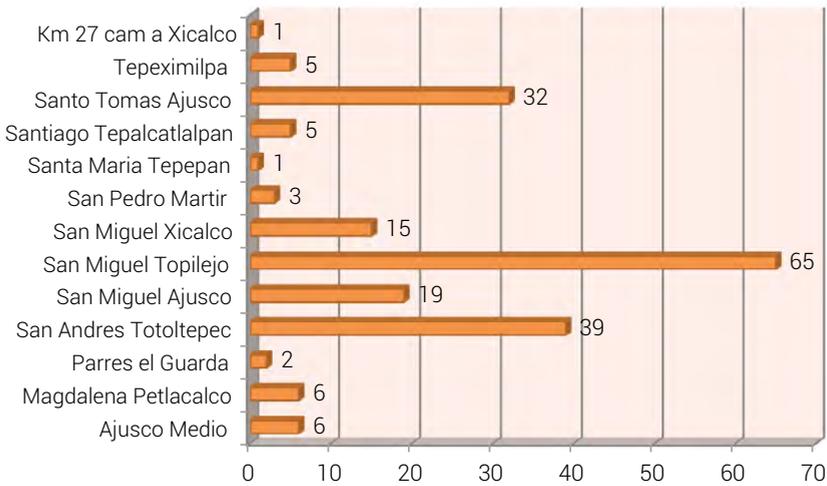
Con la expansión al sur de la ciudad de México en suelo de conservación, destaca la alcaldía de Tlalpan, que concentra casi 200 asentamientos distribuidos en los pueblos, entre ellos San Miguel Topilejo, que tenía en 2010 de acuerdo con su Programa de Desarrollo Urbano 65 asentamientos, seguido por San Andrés Totoltepec, con 39 y Santo Tomas Ajusco, con 32<sup>7</sup>. Asentamientos con una antigüedad de más de treinta años, en ellos se aprecian periódicamente subdivisiones del lote o incrementos en los niveles de construcción por crecimiento natural de las familias, además de la expansión del propio asentamiento por las ventas recientes de lotes que se han realizado ahora

---

7. Programa de Desarrollo Urbano Tlalpan, 2010.

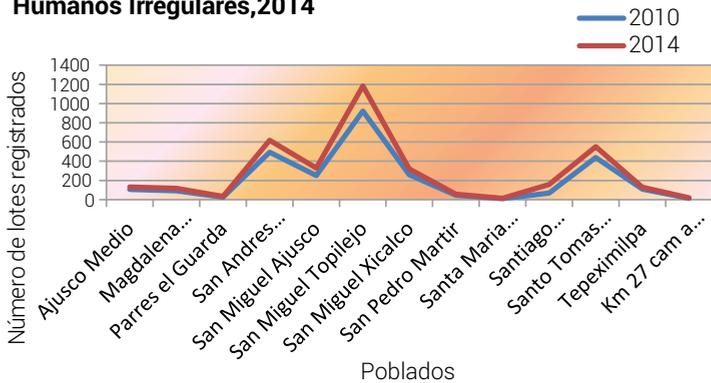
con servicios a través de pipas de agua proporcionadas por las autoridades locales, energía eléctrica, telefonía y cable, además de las vialidades construidas por los propios habitantes con apoyo del programa Presupuesto Participativo (gráfico 2).

**Asentamientos Humanos Irregulares, Tlalpan 2014**



**Gráfico 2 Asentamientos Humanos Irregulares, Tlalpan**  
Fuente: Carrillo (2021)

**Crecimiento de lotes en Asentamientos Humanos Irregulares, 2014**



**Gráfica 3 Incremento de lotes en Asentamientos Humanos, Tlalpan**  
Fuente: Carrillo (2021)

Del recorrido un tanto general de la irregularidad en la ciudad de México, se reconoce un proceso individual y colectivo que ha permitido a las familias abastecerse de vivienda y de una colonia construida socialmente. La urbanización popular surge desde la irregularidad; no es meramente un tema de vivienda, sino un proceso de construcción social del hábitat que se ha institucionalizado, en el cual hay respeto, colaboración y trabajo colectivo que no concluye, sino que una vez avanzada la urbanización local se continua con las mejoras en la propia vivienda. En ambos casos nunca se termina este proceso.

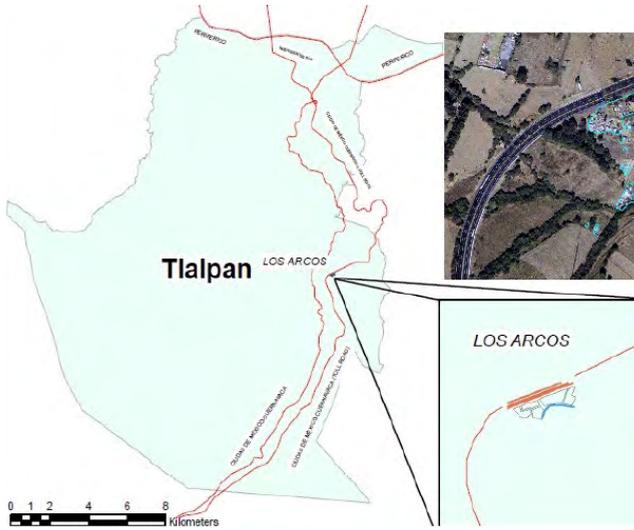
### **Experiencia, proceso de poblamiento irregular en Los Arcos, San Miguel Topilejo en alcaldía Tlalpan, ciudad de México**

***"Hay que tener mucho cuidado en  
qué es lo que nos venden y  
qué es lo que compramos"***

**Don Bruno**

En el apartado anterior se describió la conformación de la irregularidad en la ciudad de México, sus orígenes y el proceso de organización social y territorial. Para poder identificar la continuidad del proceso de poblamiento irregular actualmente se tiene un acercamiento con los habitantes del asentamiento humano irregular "Los Arcos", antes Paraje Xaxacontitla, ubicado al sur de la ciudad de México en la alcaldía Tlalpan. Con ellos se buscará identificar en su proceso de construcción de su colonia-irregular los siguientes interrogantes: ¿para quién es rentable la irregularidad? y ¿a quién beneficia la irregularidad?

A manera de descripción general, el poblado San Miguel Topilejo, ubicado en la alcaldía Tlalpan, en el año 2010, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano Delegacional, contaba con el 33 % de los asentamientos irregulares registrados en toda la alcaldía, por encima de cualquier otro poblado. Este asentamiento ocupa una superficie de poco más de dos hectáreas, tiene características que lo hacen particular, entre otros aspectos su proceso de poblamiento y urbanización social, ubicación, uso de suelo —la mitad rural y la otra parte de conservación—, relación con las autoridades gubernamentales y agrarias y veintisiete años de antigüedad sin ser regularizados ni contemplados en la regulación de suelo. El asentamiento se localiza en la periferia del poblado, sobre la autopista México-Cuernavaca, y desde su inicio por su ubicación era un asentamiento alejado del continuo urbano, que poco a poco se acerca a ellos a través de crecimientos irregulares, como se observa en el siguiente mapa.



**Mapa 1.**  
**Localización**  
**de Los Arcos.**  
Fuente: Godínez  
(2014)

El asentamiento se encuentra en suelo con un tipo de Tenencia de la Tierra Social específicamente comunal. Este tipo de tenencia depende de las decisiones del Núcleo Agrario, y hasta antes de la reforma al artículo 27 Constitucional, las ventas de este bien a los habitantes se liquidaban en períodos de más de cinco años. Al concluir existía la posibilidad de entregar constancias de posesión o contratos de compra-venta simples, que daban fe de la posesión del lote, pero no de la propiedad; para ello se requiriere un proceso de expropiación. Después de la reforma constitucional, difícilmente se contemplan las expropiaciones; los habitantes dependen de la buena fe y honestidad del núcleo agrario con comuneros y ejidatarios para ser reconocidos. En la experiencia de los Arcos, el Sr. Bruno, representante del asentamiento, comenta cómo en períodos de campañas políticas el acercamiento a estos asentamientos es constante, se promete regularización y diálogo entre el núcleo agrario y la autoridad competente que permita la legalización de sus predios. Sin embargo, esta promesa se deshecha una vez que los políticos ascienden a la administración pública; sencillamente se olvidan de los habitantes de estos asentamientos, que dieron su voto una vez más.

En otros casos dentro del mismo poblado, el núcleo agrario especula y condiciona al habitante ofreciendo una constancia de posesión del predio una vez que concluye el pago del lote, esto a cambio de un pago adicional. Con el cobro adicional de la constancia, se obtiene una ganancia extra por ser un suelo que es castigado por tener un uso de suelo no urbanizable; es decir, en suelo de conservación el precio total no alcanza al comercial. Sin embargo, en estos casos se recupera y hasta rebasa el precio

total que se oferta en el mercado formal. En el caso de Los Arcos, el comunero que les vendió falleció, y hasta el momento no han tenido problemas con el núcleo agrario, aun cuando no cuentan con la constancia de posesión, sino con contratos de compraventa y el reconocimiento social del núcleo agrario.

En los lotes que rodean el asentamiento, aún hay actividad agrícola. Las parcelas, por sus dimensiones, son lo suficientemente grandes para el cultivo y tienen veredas que apenas permiten el acceso a pie. Una de ellas es la que nos conduce al asentamiento, y de acuerdo con el testimonio del Sr. Bruno, fundador y representante del asentamiento, al comprar los lotes no se les advirtió que no contaban con acceso, tuvieron que comprar el camino hace más de veinte años con una cooperación de \$3,045 pesos en 1984 por familia, cantidad que tenía que ser cubierta por las 29 familias que había entonces, además del trabajo en faenas semanales para nivelar la vialidad principal a la que nombraron "Los Arcos"; vialidad que aún sigue en condición precaria, a pesar del sacrificio que los habitantes hicieron al comprar esta superficie en tan solo cuatro meses despojándose de sus pertenencias para realizar el pago y tener una vialidad considerable para poder acceder a sus viviendas. Cada año esta vialidad es el camino del agua pluvial que por la propia pendiente recorre el camino de Los Arcos.



**Figura 4. Don Bruno y Bety, su compañera de vida, fundadores del asentamiento Los Arcos**

En la actualidad esta vialidad tiene pavimento por secciones, resultado de proyectos que se han ganado a través del programa de presupuesto participativo que impulsaron los propios habitantes; ellos mantienen la esperanza de que cada año con esta aportación en material puedan avanzar en la pavimentación de sus vialidades. Con el trabajo que ellos mismos llevan a cabo, por ser asentamientos irregulares, no tienen posibilidad de que la autoridad local desarrolle estas actividades.



**Figuras 5 y 5ª. Faenas para apertura de la vialidad en Los Arcos**

En cuanto a su proceso de urbanización, se inicia con la compra de lotes de diversas familias que sin ocuparlos acudían periódicamente para su vigilancia. Hasta que el Sr. Bruno, con la ayuda de su compadre, le permite habitar en un pequeño cuarto provisional mientras él inicia la construcción de su vivienda en su respectivo lote. El Sr. Bruno, dedicado a la reparación del calzado, comenta que tenía que pagar rentas de su local y de un departamento en la Col. Ajusco, a poco más de una hora del asentamiento Los Arcos; por eso se anima e instala una pequeña granja, y poco a poco el resto de los vecinos se suman a esta ocupación. Para don Bruno esto ocurre “cuando comienzan a apretarles los guaraches”, es decir, cuando las rentas rebasan sus posibilidades económicas y se tienen que trasladar a la propiedad que aún se encuentra en proceso de pago. Así inicia el asentamiento a finales de los 80 y durante la década de los 90.

Cuando don Bruno y su compadre, a finales de los 70, se enteran de la venta de terrenos en el poblado de San Miguel Topilejo, quien primero adquiere es su compadre, y a principios de los 80 don Bruno decide adquirir con un enganche, entonces de 500.000 pesos, con el compromiso de liquidar el resto en menos de un año con mensualidades que, como recuerda don Bruno, los obligaban a deshacerse de pertenencias para cubrir el costo. A través de los años comenzaron a construirse algunas viviendas. Además de don Bruno, su compadre y otras dos familias más que conformaban este asentamiento en los 80, en los noventa alcanzaron las treinta familias.

La construcción definitiva de la vivienda tiene que esperar un tiempo, lo primero es su seguridad y la organización comunitaria para obtener servicios básicos. La vivienda

queda entonces en segundo plano; el asentamiento o la colonia, como los habitantes le dicen, demanda calles, energía eléctrica y agua para vivir y construir, además de sembrar en el interior de los lotes. Entre los primeros apoyos gubernamentales para con este asentamiento, se autorizó la electrificación entre 1998 y 2000, aproximadamente, el pago por familia fue de \$4,800 pesos, cantidad que de acuerdo con la inflación se acercaría a los \$15 mil pesos actuales, además de la instalación domiciliaria, en donde también cada familia realizó un pago por \$255 pesos, equivalentes en la actualidad a \$837 pesos.

El segundo servicio que obtuvieron después de años de gestión fue el agua, a través de pipas que las autoridades gubernamentales locales les entrega mensualmente, pero este servicio indispensable no podía esperar. Comenta Bety, compañera y esposa de don Bruno, el trabajo que hicieron durante los años previos para obtener este líquido, que se inicia con el acarreo de agua desde una llave pública, que les llevaba más de treinta minutos de caminata tan solo en llegar; una vez en casa la guardaban en pequeños pozos que don Bruno construyó, cubiertos de bolsas de plástico, como paredes enterradas en el piso. El uso de esta agua y la recolectada en temporada de lluvias servía para el alimento de sus animalitos, construcción y lavado de ropa y limpieza en general. Este mecanismo de almacenamiento poco les duró, considerando que en la zona había tuzas que constantemente rompían las bolsas y se derramaba el agua. Después comenzaron a comprar pipas, que por no tener un camino amplio y ellos no contar con una cisterna tenían que pedir prestada una cisterna para vaciar el agua y de ahí conectar con una manguera hasta el terreno de su compadre para finalmente trasladarla al interior a su vivienda, tarea en la que colaboraron todos los integrantes de esta familia. Por último, después de tanto tiempo, lograron el apoyo de la administración local, y a partir de un censo de las familias que integraban la poligonal reconocida en 1998 se les entregó una pipa de agua con un pago de \$90 pesos mensuales. El drenaje es el servicio que tiene poco tiempo de haberse instalado, apenas tiene cinco años este servicio. No implicó ningún costo adicional para los habitantes, pero sí para don Bruno, quien estuvo veinte años gestionando por el drenaje.

La vivienda la construyen de a poco; tienen que distribuir sus ingresos entre alimentos, necesidades básicas, construcción de la vivienda, urbanización del asentamiento y pago del lote. Los habitantes priorizan entre sus gastos e invierten en una primera construcción, que aunque resulte precaria, les permite resguardarse del clima. También invierten en un período definido en el pago del lote. La urbanización es un gasto y un trabajo colectivo que durante años implicó la compra de materiales, como cables para la energía eléctrica, palos que servían como postes para instalar la luminaria en las calles y compra de cascajo para emparejar las vialidades. Esto último aún lo continúan haciendo, con la esperanza de que cada año con el Presupuesto Participativo puedan pavimentar de a poco la vialidad.

Las familias son integradas por hasta seis o siete habitantes que viven en hacinamiento por la demora en la construcción final de la vivienda. Los niños acuden a la escuela del pueblo en recorridos de treinta minutos caminando, acompañados de su mamá, quien espera a los hijos de vecinos para llegar en las tardes juntos y evitar asaltos. Durante estos casi treinta años, las idas y venidas del Sr. Bruno a las oficinas gubernamentales locales han sido incansables y persistentes, solicitando servicios básicos que les permitieran dejar de aportar de sus ingresos en las mejoras del asentamiento e invertir en la vivienda. También continúan solicitando un puente peatonal que atraviese la autopista México-Cuernavaca, necesario para evitar los largos recorridos que hacen su habitantes para encontrar el transporte público, y con ello que las familias se encuentren en riesgo por los accidentes al atravesar esta autopista.

En temporada de lluvias, el agua pluvial recorre la calle Los Arcos. El trabajo cotidiano para el emparejamiento de la vialidad se va con el agua que recorre esta vialidad hasta el asentamiento cercano de La Guadalupana, con quienes han tenido confrontaciones por la intensidad y cantidad de agua que ha fracturado muros y que interrumpe su recorrido (figura 6). Comenta don Bruno que estos problemas han impedido que entre los propios habitantes de los asentamientos cercanos se puedan unir y pedir audiencias con los núcleos agrarios para solicitar la regularización, porque son ellos los que tienen que permitir esta legalización.

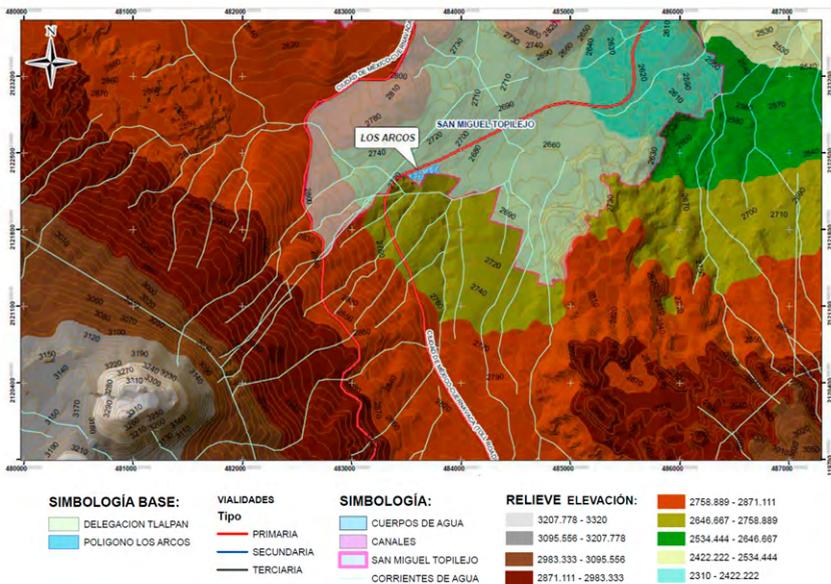


Figura 6. Escurremientos, Los Arcos. Fuente: Godínez (2014)

La población del asentamiento es diversa, y se suelen reconocer y estar al tanto de lo que ocurre en el interior de su asentamiento. El transporte con el que pueden contar estos habitantes son automóviles particulares; muchos de estos son de los propios habitantes originarios del pueblo o del núcleo agrario que invirtieron en este tipo de vehículos para obtener ganancias a través del traslado de esta población desde el interior de los asentamientos. Comentan los habitantes que, aun cuando no se sienten totalmente seguros, es el único medio de transporte que les acerca a sus viviendas, con tarifas excesivas de hasta \$80 pesos un viaje de quince minutos.

Este asentamiento se compone de dos momentos de urbanización: primero se urbanizan dos manzanas, en donde se ubica la vivienda de don Bruno y única tienda en el interior del asentamiento. Las familias de estas dos manzanas firmaron un convenio de crecimiento cero, que les impedía el crecimiento periférico del asentamiento; sin embargo, a menos de diez años de este asentamiento, se incorporan otras tres manzanas, que de acuerdo con las autoridades locales, no se encuentran con uso de suelo Habitacional Rural y pertenecen al suelo de conservación; por lo tanto, el drenaje únicamente da cobertura a las primeras dos manzanas. Recientemente fueron reconocidas estas tres manzanas como parte del mismo asentamiento, y les instalaron los servicios (ver mapa 2, usos de suelo).



**Mapa 2. Usos de suelo.** Fuente: Godínez (2014)

De los asentamientos que se enlistaron para ser analizados por la CRE, Los Arcos no está incluido, por ser un asentamiento en donde se registra poca población y superficie menor al resto de los asentamientos ubicados en el mismo poblado, a pesar de que los habitantes han mantenido sin alteraciones la poligonal del asentamiento como acuerdo que se firmó entre las autoridades locales y los habitantes de los asentamientos durante 1998-2000 y también han contribuido al cuidado y mantenimiento del suelo que se les pidió no urbanizaran como espacio común. El asentamiento ha desarrollado su propia forma de urbanización adaptándose a las condiciones naturales y climáticas que por su localización le afectan. Las autoridades locales pocas veces han contribuido con los habitantes; hay un desconocimiento de la presión urbana que enfrenta este asentamiento por el crecimiento urbano que va del centro del pueblo hacia la periferia y desde las ampliaciones de los nuevos y ya existentes asentamientos irregulares cercanos (ver mapa 3, distancia del centro urbano).



**Mapa 3. Distancia del centro urbano.** Fuente: Godínez (2014)

Esta es la experiencia, como muchas otras, de la urbanización popular en México, que inicia como irregular en suelo urbano y no urbano de acuerdo con la normatividad y que poco a poco se urbaniza y reconoce como una colonia urbana dentro de la ciudad. Sin uso de suelo habitacional oficial, pero en la realidad con un uso habitacional socialmente, sin legalidad jurídica en la tenencia de la tierra, pero con reconocimiento socialmente de su estancia y ubicación, a pesar de núcleos agrarios inconformes, autoridades que miran hacia estos asentamientos solo cuando las campañas políticas. Así se urbanizó en Los Arcos.



**Figura 7. Los Arcos**

## **Reflexiones finales**

Los procesos de poblamiento popular en la ciudad de México rebasaron las políticas públicas que se crearon entre 1930 a 1980. Estas atendían la demanda de vivienda a través del reconocimiento de las necesidades de las familias de escasos recursos económicos. Probablemente esto no era suficiente, pero había un esfuerzo por atender esta demanda. Ahora los programas para atender esta demanda poco a poco han disminuido favoreciendo a un sector de la población que lejos está de carecer de una vivienda transitan entre una vivienda media o una residencial, en tanto que los habitantes de estos asentamientos solo conciben un único tipo de vivienda.

Desde su inicio los procesos de poblamiento populares tienen un comportamiento semejante independientemente de la época en que se generen. Inician con la compra o renta de un lote que ellos mismos urbanizan y, a partir de ello están a merced de los propietarios del suelo y de las autoridades que pueden reconocerlos o desalojarlos dependiendo de los propietarios del suelo. Es hasta que encuentran en la organización social interna y la gestión un mecanismo de autodefensa social. Este proceso es continuo, no se detiene en el momento de la construcción de la vivienda; la vivienda queda en segundo término, lo que importa es la búsqueda de los servicios desde el entendimiento del habitante, que ya más adelante formalizarán las autoridades. Por lo pronto, esta es la forma de construir su hábitat, proceso que se observa en el esquema proceso histórico del poblamiento popular (figura 8).

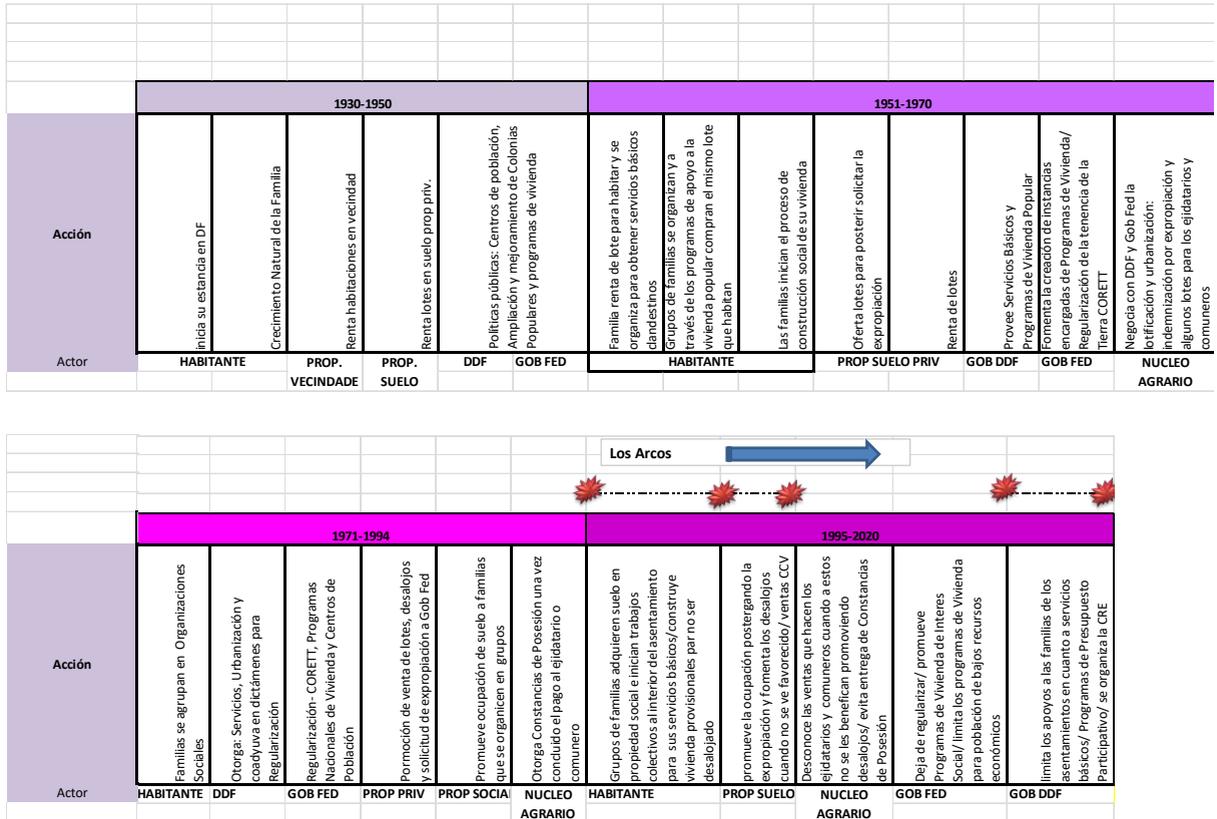


Figura 8. Proceso histórico del poblamiento irregular

En cuanto a los propietarios del suelo, aprendieron a obtener beneficios de un bien irreproducible y se olvidaron del antecedente histórico que les permitió tener acceso a este bien. Actualmente en la ciudad de México hay una preocupación constante por evitar ocupar suelo de conservación, esto limita al propietario en la oferta de suelo, y como respuesta ante esta preocupación, disminuyen las presiones y desalojos en los asentamientos ya existentes, por lo que es más común ahora encontrar ofertas de suelo con facilidades de pago y mensualidades que no se comparan con las que tuvieron que aceptar los habitantes de Los Arcos.

Hasta ahora no se ha podido controlar el mercado de suelo en los núcleos agrarios, tampoco estos han regulado su situación ante el Registro Agrario Nacional ni en PROCEDE, lo que les permite tener control absoluto del suelo, que tiene la ciudad como de conservación pero que también que es el único suelo como oferta para vivir, ante la falta de instrumentos urbanos que controlen el mercado inmobiliario. Ahora los habitantes de los asentamientos dejaron de buscar como su principal objetivo la regularización; esto es un tema que les va a llevar a tener conflictos con el núcleo agrario, quienes desaprueban la legalización. Ahora los habitantes, después de varias décadas, piden la regulación del suelo; esto evitaría el constante gasto de cableado que tiene que hacer una familia para obtener servicios básicos. Encuentran en programas gubernamentales, como Presupuesto Participativo, el aliciente para obtener recursos en materiales que concretarán obras de urbanización local.

La irregularidad subsiste para atender la demanda social de vivienda que el gobierno no ha podido resolver. Ante esto, es probable que continúe, si no se reconoce entre los actores el desempeño de cada uno y el impacto social y territorial que han tenido a lo largo de la historia, es imposible la aplicación de políticas públicas que atiendan el problema de la demanda de vivienda.

Por último, ¿quién se beneficia de la irregularidad? De acuerdo con lo analizado, la irregularidad soporta un mercado irregular de suelo, permite que la administración pública no se haga cargo de las políticas de vivienda y facilita al mercado inmobiliario las condiciones para su libre acción.

¿Es rentable la irregularidad urbana? La respuesta a este cuestionamiento se relaciona de manera directa con el propietario del suelo y los políticos en turno, quienes se benefician de las necesidades sociales. Ante esto cabe pensar en una pregunta que debemos responder todos: ¿cómo evitar la irregularidad a partir de las políticas públicas que tenemos? O bien ¿qué políticas públicas debemos modificar en cada uno de nuestros países?

## Referencias bibliográficas

- Azuela, A.** (1997). Las políticas de regularización en la Ciudad de México. En *El acceso de los pobres al suelo urbano* (p. 11). México: UNAM.
- Bazant, B.** (2001). *Periferias Urbanas, expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas.
- Benlliure, P. & González, L.** (2015). Institucionalidad y patrones de urbanización en México. En *Repensar la Metrópoli II, Políticas e instrumentos para la gestión Metropolitana* (14 p.). Ciudad de México: PUEM-UAM.
- Clichevsky, N.** (2008). Regularización y prevención de la irregularidad del suelo urbano. En *Irregularidad y suelo urbano* (p. 46). México: SEDESOL, ONU-HABITAT.
- Diario Oficial de la Federación** (1941).
- Diario Oficial de la Federación** (1943).
- Diario Oficial de la Federación** (1971).
- Eibenschutz, R. & Benlliure, P.** (coord.) (2009). *Mercado formal e informal de suelo, análisis de ocho ciudades*. México: SEDESOL, UAM, PORRÚA.
- Eibenschutz, R. & Carrillo, L. O.** (2020). *Repensar la Metrópoli III, Planeación y Gestión*. Ciudad de México: ANUIES-CRAM-UAM.
- Eibenschutz, R. & Carrillo, L. O.** (2020). *Repensar la Metrópoli III, Participación Social*. Ciudad de México: ANUIES-CRAM-UAM.
- Instituto Nacional de la Vivienda** (1958). *La vivienda popular, problemas y soluciones*. México: Gobierno Federal.
- Instituto Nacional de la Vivienda** (1968). *Una ciudad perdida*. México: Gobierno Federal.
- Lomnitz, L.** (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Mercado, A.** (1989). *Arturo López López, Gestor Urbano*. México: UAM.
- Montaño, J.** (1976). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*. México: siglo XXI.
- Powell, W. & Dimaggio, P.** (1991). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Registro Agrario Nacional** (2014). Propiedad Social, Tlalpan.
- Salazar, C.** (Coord.) (2012). *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. México: Colegio de México. ■■

# Los barrios populares del Conurbano Bonaerense entre la crisis sociosanitaria, la emergencia urbano-habitacional y las políticas públicas

---

**Viviana COLELLA**  
**Marcela D'LIBERIS**  
**Lucas DOMBROSKI**

**Luciana MANILDO**  
**Eduardo REESE**  
**Marian SOLÁ ALVAREZ**

---

## Cargos

Investigadora docente, Área de Urbanismo, Instituto del Conurbano (UNGS).  
Docente, Área de Urbanismo, Instituto del Conurbano (UNGS).  
Becario CONICET, Área de Urbanismo, Instituto del Conurbano (UNGS).

Investigadora docente, Área de Sociología, Instituto de Ciencias (UNGS).

Docente, Área de Urbanismo, Instituto del Conurbano (UNGS).  
Investigadora docente, Área de Sociología, Instituto de Ciencias (UNGS).

## Lugar de trabajo

Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## Resumen

El objetivo del trabajo es caracterizar las condiciones urbano-habitacionales generales de los barrios populares del Conurbano Bonaerense. El estudio analiza los impactos que la emergencia sociosanitaria, generada por la pandemia de **COVID-19**, y las medidas de aislamiento tuvieron en ellos. Para ello se examinan las condiciones de los barrios populares a escala metropolitana, pre y post inicio de las medidas de aislamiento, y se plantea una aproximación a los temas críticos preexistentes y a aquellos que surgieron a partir de la pandemia. Posteriormente centramos la investigación en catorce barrios del sector noroeste del Conurbano, a fin de estudiar los efectos de la crisis con mayor profundidad de análisis.

**Palabras clave:** Hábitat popular; Área Metropolitana de Buenos Aires; pandemia; políticas públicas urbanas.

## Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se conformó, desde sus inicios, de una manera muy desigual: la población de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) presenta niveles de calidad de vida y acceso a equipamientos sociales y servicios muy superiores a los de gran parte de las familias de los municipios del Conurbano Bonaerense (CB). En correspondencia, el territorio metropolitano presenta un claro patrón de segregación con un gradiente desde la CABA, los corredores de transporte y las áreas centrales de los municipios hacia los bordes de la periferia urbana. Este señalamiento es relevante para comprender que no todos los hogares tuvieron las mismas condiciones sociales y materiales para enfrentar los profundos impactos que provocaron tanto la pandemia de **COVID-19** como el aislamiento social utilizado como método preventivo de contagio de la población.

La pandemia agravó el deterioro socioeconómico generado en el CB por las políticas implementadas en los últimos años que profundizaron las restricciones y los déficits heredados del pasado: afectó sustancialmente el nivel de actividad económica y el desempeño del empleo (con mayor gravedad en el sector informal) y sumió, en el segundo semestre de 2020, a más de 6.000.000 de personas en la pobreza en el marco de un proceso de fuerte crecimiento de desigualdad social<sup>1</sup>.

En ese contexto, los conflictos de tierras ocurridos durante el período de aislamiento confirmaron el empeoramiento de las condiciones de vida y la complejidad de las históricas problemáticas asociadas con el hábitat (Habitar Argentina, 2020). La evidencia es que, en los últimos cinco años anteriores a la pandemia, se registraron 40 nuevas tomas de tierra y 24 extensiones sobre nuevo suelo en barrios relevados por el registro nacional (Colella & Reese, 2020). Así, las precarias condiciones de vida en los barrios populares (BP) adquirieron particular relevancia en la emergencia sociosanitaria, que requirieron singulares medidas de cuidado y aislamiento.

El artículo es parte de un trabajo mayor y de una serie de relevamientos y estudios complementarios llevados a cabo en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento con el objetivo de analizar tanto las diferentes dimensiones como la magnitud de los impactos producidos por la pandemia y las medidas de prevención sanitaria en los BP del CB. Para ello, el presente trabajo centra su perspectiva en un campo que articula las condiciones generales de vida, los problemas urbano-habitacionales, el despliegue de las políticas públicas en la periferia metropolitana y los roles jugados por los diferentes actores sociales, a través de tres

---

1. Información disponible en el Observatorio del Instituto del Conurbano (UNGS) con datos de la EPH.

vectores: las dinámicas de ocupación del territorio, el acceso a servicios urbanos y el rol de los espacios comunitarios físicos y virtuales. Siempre que se pudo, los análisis abarcaron las diferentes escalas de los procesos, a fin de comprender su complejidad. La finalidad ulterior es la de formular propuestas de política pública que aborden los singulares desafíos que presentan, especialmente, los barrios de los bordes del CB en las condiciones actuales y en la pospandemia.

El texto se organiza en tres grandes apartados. En primer lugar, se analizaron las condiciones generales de los BP a escala metropolitana, pre y post inicio de las medidas de aislamiento, donde planteamos una aproximación a los temas críticos preexistentes y a aquellos que surgieron a partir de la pandemia. Posteriormente centramos la investigación en catorce BP ubicados en un sector del área noroeste de crecimiento metropolitano, a fin de estudiar los efectos de la crisis con mayor profundidad de análisis. Por último, se sintetizan los resultados de los estudios y se aportan reflexiones preliminares para el rediseño de políticas.

## **Metodología**

El trabajo combinó el análisis de información secundaria cuantitativa de fuentes oficiales (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, CEN 2010, Encuesta Permanente de Hogares, EPH, Registro Nacional de Barrios Populares, RENABAP) con información primaria cualitativa procedente de entrevistas a referentes sociales y políticos y de encuestas llevadas a cabo a referentes vecinales de los BP estudiados.

Para recopilar información sobre estos tres ejes de trabajo realizamos tres tipos de entrevistas. Un primer grupo de entrevistas cerradas (diez) se centraron en referentes barriales y se llevaron a cabo entre el 5 y el 10 de noviembre de 2020 a través de llamadas telefónicas y audios de un sistema de mensajería telefónica. Un segundo y tercer grupo de entrevistas abiertas semiestructuradas se realizaron a referentes territoriales sociales y políticas/os (nueve) y a funcionarias/os nacionales, provinciales y municipales. Este segundo grupo de entrevistas fue realizado a través de audios de un sistema de mensajería telefónica y videollamadas entre el 3 y el 23 de noviembre de 2020. Adicionalmente, se llevaron a cabo análisis de imágenes satelitales y, siempre que se pudo, relevamientos físicos.

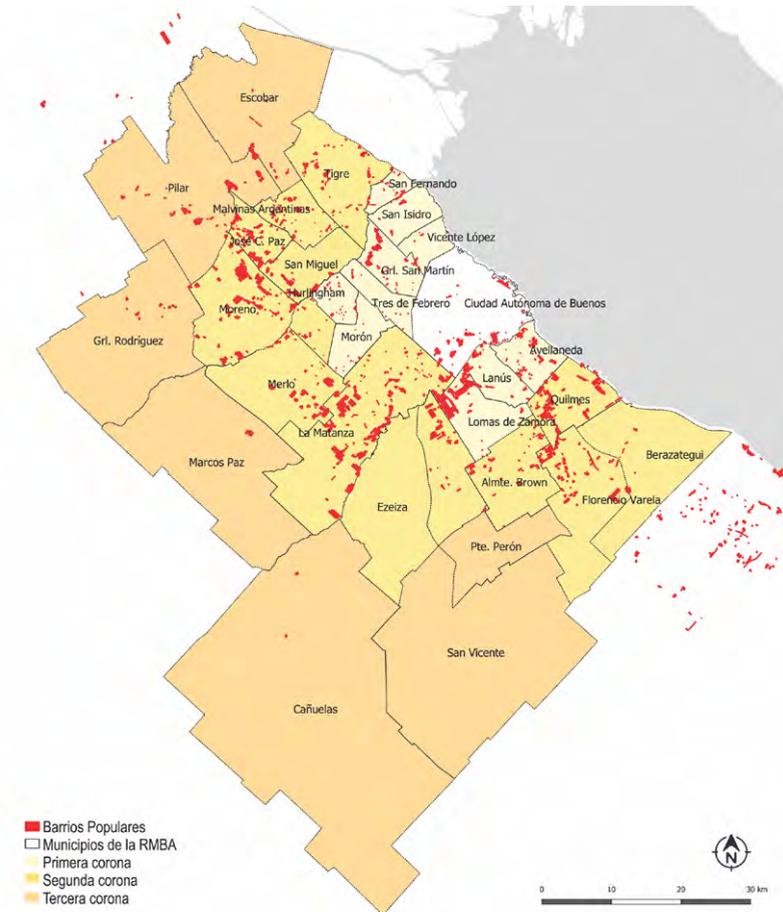
### **I. Aproximación a las condiciones de hábitat en los barrios populares**

#### **I.1. Caracterización general**

La información del año 2018 del RENABAP muestra que en la Región Metropolitana de Buenos Aires existían 1137 barrios donde residían 432.189 familias en condiciones

de alta precariedad (figura 1). La cifra es demostrativa de la magnitud del problema habitacional en el CB: la población que reside en los BP es similar a la población total de la ciudad de Córdoba, que es el segundo aglomerado del sistema urbano nacional.

Los estudios mostraron que, en la actualidad, el crecimiento de las villas del CB se produce a través de edificaciones en vertical, destinadas generalmente a alquiler, cuyo resultado es un fuerte aumento de la densidad de población residente. A su vez, los asentamientos, que se iniciaron a principios de los 80 y se localizaron en los bordes del área urbanizada, ocupan gran parte de la extensión actual de los BP y tienen una fuerte dinámica de reproducción.



**Figura 1. Localización de barrios populares en la RMBA.** Fuente: elaboración propia a partir del RENABAP

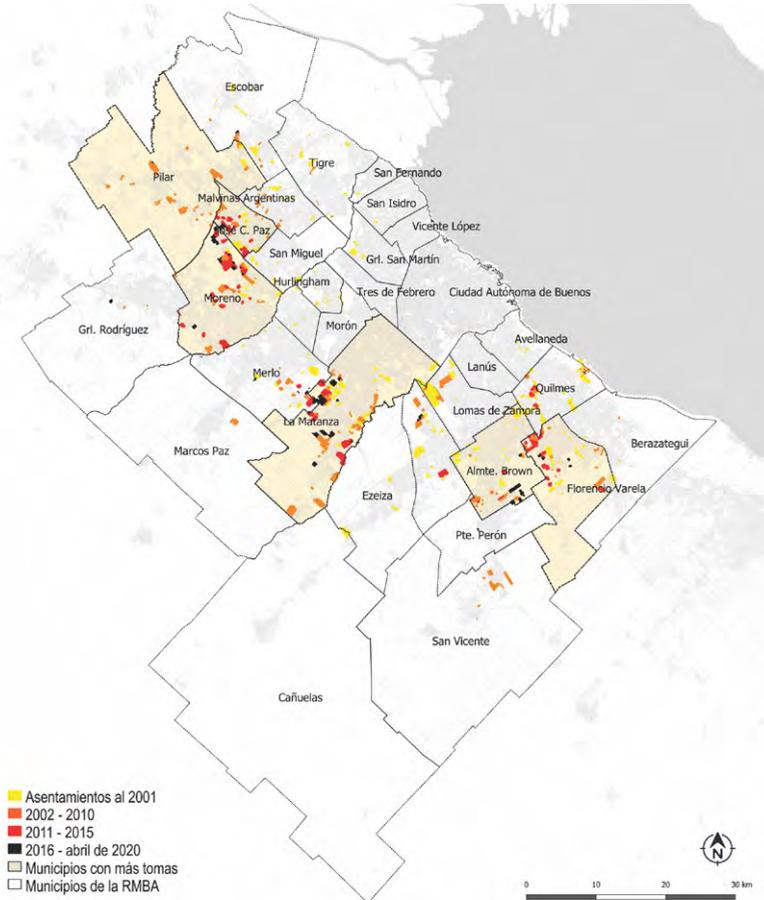
La formación de nuevos asentamientos fue en aumento en los últimos años. Entre 2016 y 2020, registramos 40 nuevas<sup>2</sup> tomas de tierra y loteos populares informales, así como 24 extensiones sobre nuevo suelo de tomas ya registradas, con una superficie de 964 y 229 hectáreas de suelo ocupado, respectivamente. Estos datos se observan en la tabla 1 y tienen como base los del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVyAP), creado por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que muestra la cantidad de asentamientos por cada municipio en diferentes cortes temporales.

<b>Tabla 1</b>	<b>Cantidad de asentamientos por jurisdicción según período de ocupación</b>			
<b>Municipios</b>	<b>Anterior a 2001</b>	<b>2002-2010</b>	<b>2011-2015</b>	<b>2016-2020</b>
<b>Primera corona</b>				
Avellaneda	5	0	0	0
San Martín	4	0	0	0
San Isidro	1	0	0	0
Morón	1	0	0	0
Ituzaingó	6	0	0	0
Hurlingham	18	0	0	0
Vicente López	0	0	0	0
Lanús	0	0	0	0
Tres de Febrero	0	0	0	0
<b>Segunda corona</b>				
Moreno	13	16	28	12
Florencio Varela	25	11	20	4
José C. Paz	12	10	16	2
La Matanza	23	28	9	11
Almirante Brown	25	21	5	8
Merlo	12	6	3	2
Esteban Echeverría	12	7	2	1
Malvinas Argentinas	12	15	0	0
Tigre	13	3	0	0
Lomas de Zamora	28	9	0	0
Ezeiza	0	0	0	0
Berazategui	6	1	0	0
Quilmes	0	2	0	0
San Miguel	5	3	0	0
San Fernando	2	0	0	0
<b>Tercera corona</b>				
Presidente Perón	0	0	0	1
Pilar	1	21	0	0
General Rodríguez	0	2	0	1
Belén de Escobar	14	7	0	2
Marcos Paz	0	1	0	0
San Vicente	0	9	0	0
Cañuelas	1	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir del RPPVyAP y relevamiento por Google Earth para el período 2016-2020

2. Posteriores a la realización del RENABAP.

El análisis de los datos muestra grandes diferencias entre los distritos en cuanto a la cantidad de asentamientos existentes hasta 2020, así como los barrios que surgieron por nuevas ocupaciones en distintos períodos. Los cortes temporales fueron los siguientes: antes de 2001, entre 2002 y 2010, de 2011 a 2015 y, finalmente, un relevamiento propio que considera desde 2016 hasta abril de 2020. El corte temporal 2001 a 2010 muestra que, por amplio margen, las tomas se concentraron en La Matanza, Almirante Brown, Moreno, Malvinas Argentinas y Pilar. En el período siguiente, advertimos que las tomas se concentran en siete municipios, siendo los más relevantes Moreno, Florencio Varela, La Matanza, José C Paz y Almirante Brown (en ese orden), todos de la segunda corona metropolitana, mientras que en la primera no se registraron nuevos barrios.



**Figura 2. Localización de asentamientos según corte temporal y jurisdicciones AMBA.** Fuente: elaboración propia a partir del RPPVyAP y relevamiento por Google Earth para el período 2016-2020

En los últimos años, las ocupaciones se concentraron principalmente en cinco municipios entre la zona sur, la noroeste y la oeste. La figura 2 permite apreciar algunas relaciones en el proceso de tomas de tierra entre las diferentes jurisdicciones y el tipo de suelo ocupado, su localización espacial y temporal, su dispersión o concentración a nivel metropolitano.

## **1.2. Condiciones generales de hábitat durante las medidas del ASPO**

Los BP localizados en el CB tienen muy diversas modalidades de acceso a los servicios urbanos de saneamiento y energía. De acuerdo con datos de 2018 del RENABAP, el 60 % de los barrios tiene una conexión irregular a la red pública de electricidad, lo cual implica altos niveles de riesgo y problemas con el funcionamiento de artefactos. Esto está acompañado de la ausencia de mantenimiento por parte de las empresas prestatarias, que no consideran clientes a las familias de los BP (San Juan, López, Tozzi, 2017). Como producto de la emergencia sociosanitaria, la presencia de las familias durante mayor cantidad de horas diarias y el aumento de emprendimientos de comercios y servicios agravó la situación. En relación con el tipo de energía utilizada para cocinar, el 97 % de los barrios metropolitanos usan predominantemente garrafas de gas licuado envasado (GLP).

El acceso al agua es más variado: el 44 % tiene bomba de agua de pozo domiciliario y el 34 % tiene una conexión irregular a red pública de agua corriente. El acarreo de agua desde canillas comunitarias, localizadas en el interior o el exterior del barrio, afecta a alrededor de 1,20 % de las familias. Si bien su peso relativo respecto del total es mínimo, aumenta considerablemente en las ocupaciones recientes. El riesgo de pozos sin la profundidad o la calidad necesaria para garantizar la potabilidad del agua se incrementa cuando las soluciones son individuales y sin asistencia técnica. Además, quienes acceden a una conexión irregular a la red pública lo hacen por autogestión desde redes existentes. Estas condiciones generan pérdida en la presión, que aumentan las posibilidades de ingreso de contaminantes al sistema. Esta situación se agrava en momentos de aislamiento, con la permanencia de mayor cantidad de población a lo largo de la jornada (Tobias et al., 2020). En relación con esto, los relevamientos realizados por el Instituto del Conurbano durante la vigencia del ASPO (Maceira & Vázquez, 2020a, 2020b, 2020c) muestran que aproximadamente el 25 % de los barrios del CB encuestados tuvieron cortes o disminución de la presión en la provisión de agua.

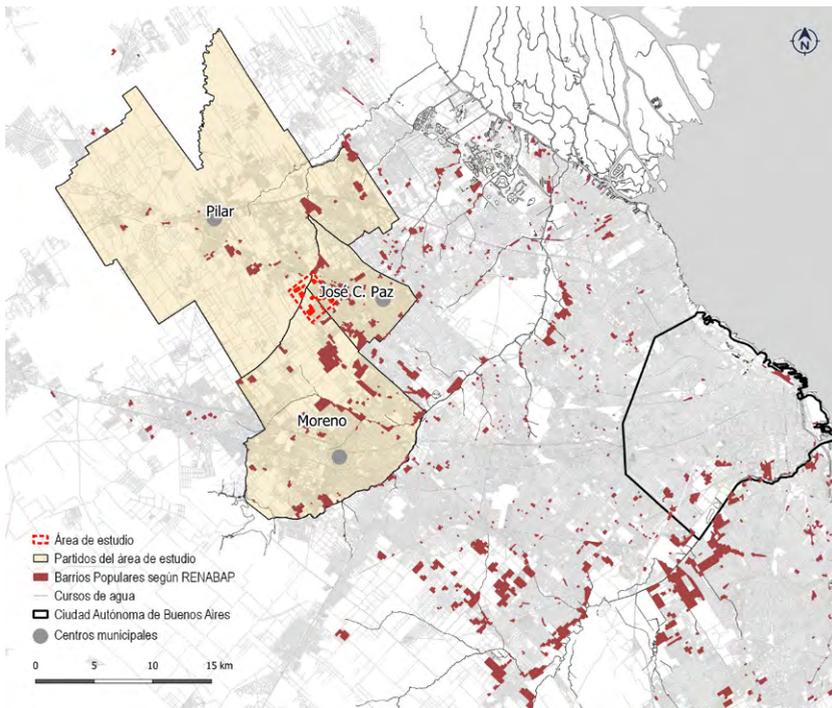
En los informes mencionados, se indagó acerca de los factores que explican las dificultades para cumplir con el ASPO. Estas se relacionaron con el acceso a espacios de encuentro e intercambio colectivo en el exterior o el interior del barrio, el desplazamiento hacia las áreas de centralidad cercanas (disponibilidad de trabajo, cajeros automáticos,

comercios con precios más accesibles) y el uso de los espacios comunitarios dentro de los barrios (comedores, merenderos, canchitas de futbol, esquinas, calles).

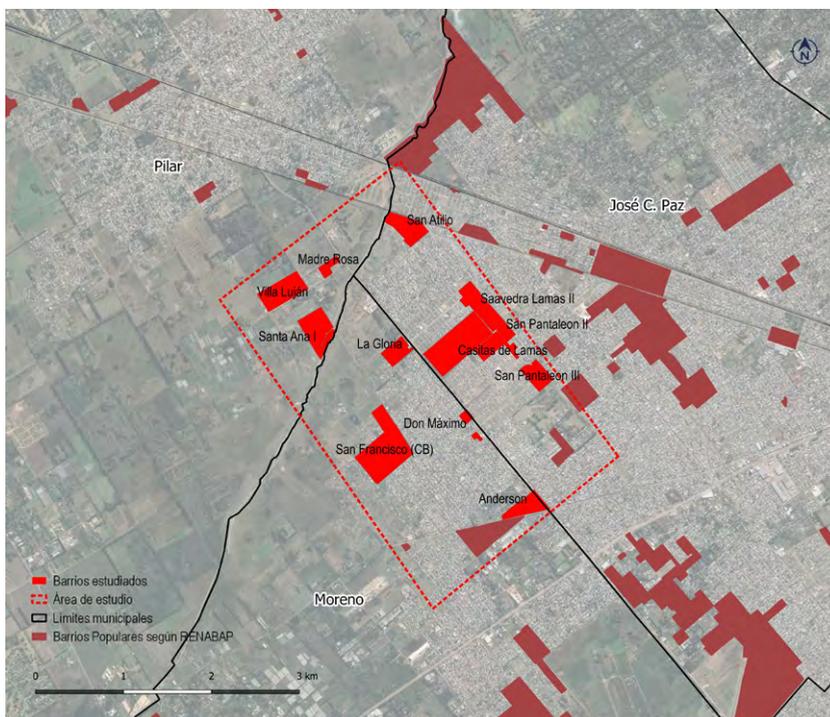
## II. Procesos, tensiones e impactos en la escala barrial durante el ASPO

### II.1. Área de estudio seleccionada

A los efectos de comprender en profundidad los impactos de la pandemia, se trabajó en un recorte territorial con catorce BP localizados en tres municipios: José C. Paz, Moreno y Pilar (figuras 3 y 4). El área de estudio es una zona de borde urbano y de fronteras administrativas entre los municipios mencionados (reforzada por el curso del Arroyo Pinazo) y alejada de los respectivos centros principales. El tejido resultante revela una gran diversidad de grados de consolidación y se verifica una fuerte dinámica de intercambios entre los diferentes asentamientos que nacieron en distintos momentos. Esto posibilitó comprender los impactos de las medidas de aislamiento en territorios con procesos diferentes y con acciones y políticas llevadas a cabo por distintas administraciones locales desde diversas perspectivas y estrategias de abordaje.



**Figura 3. Localización del área de estudio.** Fuente: elaboración propia en base al mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>



**Figura 4. Localización de los barrios del área de estudio.** Fuente: D'Liberto sobre la base del mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>

## II.2. Dinámica de ocupación del sector

En los catorce barrios habitan 3806 familias (aproximadamente 15.000 habitantes) sobre una superficie de 132 hectáreas. Se distinguen tres momentos en el proceso de ocupación informal: anteriores a 2004, entre 2009 y 2013 y finalmente de 2018 a la actualidad (tabla 2).

La mayor parte de los barrios estudiados de Moreno y Pilar surgieron antes del año 2004 (figura 5) y se encuentran mayormente consolidados, con parcelas y trazados definidos. Los barrios de Pilar (Villa Luján y Santa Ana I, con 23,7 hectáreas) se encuentran alejados del tejido urbanizado. Aquellos ubicados en Moreno, a excepción de La Gloria, se produjeron en intersticios urbanos (Don Máximo y Anderson) cubriendo 9,6 hectáreas.

**Tabla 2** Barrios según año de origen, superficie y cantidad de familias

Año de inicio	Nombre del barrio	Superficie en ha*	Cantidad de familias
Anterior a 2004	Anderson (M)	7,7	170
	Don Máximo (M)	1,3 y 0,6	190
	La Gloria (M)	6	250
	Villa Luján (P)	13	250
	Santa Ana I (P)	10,7	230
2009	Madre Rosa (P)	2,6	60
2010	San Francisco (M)	26,4	900
2010	San Pantaleón II (JCP)	2,4	65
2012	Santa Ana II (P)	2	40
2012	San Atilio (JCP)	10,1	300
2012-2013	Saavedra Lamas II (JCP)	11,2	135
2013	San Pantaleón III (JCP)	7	200
2019	Casitas de Lamas (JCP)	26	**734
	Bístrica y extensión sobre canal (JCP)	7,5	**282
<b>Totales</b>	<b>132,6</b>	<b>3806</b>	

\* Medición de superficie propia, a noviembre de 2020

\*\* Estimado según edificaciones identificadas mediante relevamiento propio, a abril de 2020

Fuente: Dombroski a partir de datos del RENABAP y relevamiento propio

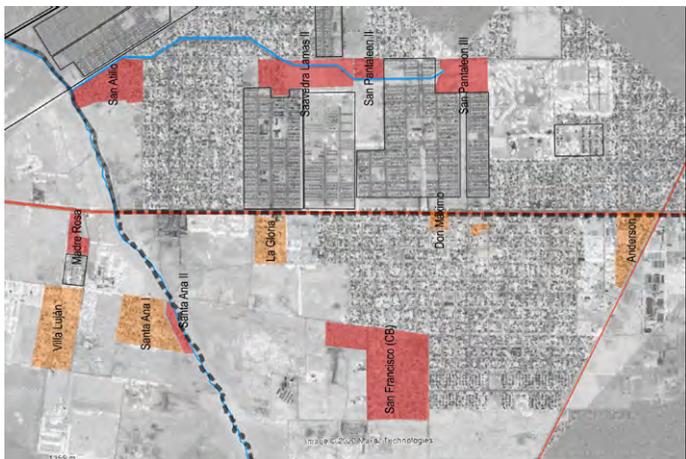
Entre los años 2009 y 2013 (figura 6) surgieron siete ocupaciones en los tres municipios, que, a diferencia del momento anterior, tuvieron lugar mayoritariamente en José C. Paz, con un total de 30,7 hectáreas. Los barrios San Pantaleón II y III, Saavedra Lamas II y San Atilio se originaron en gran medida traccionados por las mejoras vinculadas con las obras del Canal de Panamá y por la construcción de conjuntos del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). Durante este mismo período, en Pilar se extendieron el barrio Santa Ana y el barrio Madre Rosa, mientras que en Moreno surgió el barrio San Francisco con una extensión de 26,4 hectáreas.

Durante el año 2018, se iniciaron las ocupaciones de dos zonas contiguas, sobre un barrio del PFCV sin terminar y un predio que permanecía baldío, que en conjunto abarcan 33,5 ha (figura 7). Asimismo, advertimos importantes cambios en cuanto a la extensión de los barrios populares y nuevas tomas producidas, en el contexto de la emergencia sociosanitaria.

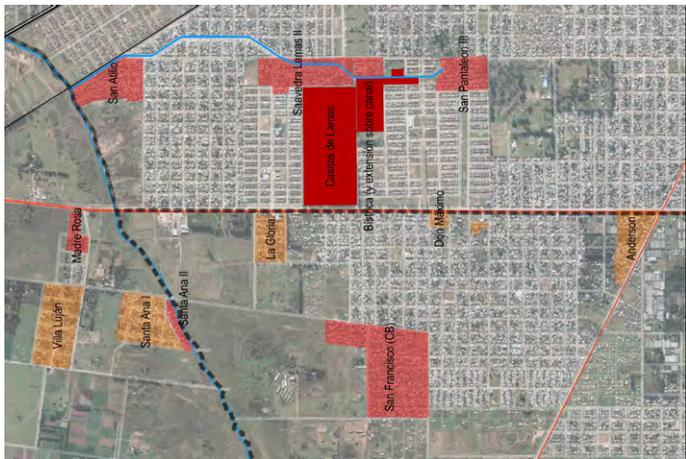
Las políticas locales aplicadas en los barrios estudiados fueron heterogéneas. En el caso de Pilar se reconocen varias tomas nuevas que fueron desalojadas, sin dar una respuesta específica de solución a las familias desplazadas. El interés del municipio se centra en el proceso de regularización y escrituración social que se está desarrollando



**Figura 5. Barrios surgidos antes de 2004**



**Figura 6. Barrios surgidos antes de 2004 y entre 2009 y 2013**



**Figura 7. Barrios según momento de origen. Antes de 2004, entre 2009 y 2013 y posteriormente a 2018**

Fuente: Dombroski, elaboración propia a partir de datos del RENABAP y Google Earth

en el barrio Madre Rosa, actualmente paralizado debido a la pandemia (entrevista Subsecretaría de Hábitat, Pilar). En Moreno se produjeron varias ocupaciones en proximidades del Barrio San Francisco y La Gloria. Desde el Consejo de Organizaciones de la localidad, y en articulación con el Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional del municipio (IDUAR), se avanzó en una estrategia de acuerdos con los ocupantes que permitió desactivar varias tomas de tierra y desarrollar proyectos de construcción de nuevos barrios. Asimismo, el gobierno local gestionó un programa de microcréditos focalizados en los BP para promover mejoras en las viviendas por parte de los habitantes, que produjo importantes transformaciones.

En el barrio San Francisco se desarrolló un esquema de trabajo con el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) y en el futuro se abordaría la construcción de redes de servicios de cloacas, agua y el mejoramiento de vialidades (entrevista IDUAR, Moreno). En José C. Paz se registraron nuevas tomas que fueron desalojadas rápidamente, como fue la ocupación sobre el basural contiguo al barrio San Atilio (desalojada en una semana). El municipio gestiona en la Subsecretaría de Hábitat provincial una línea de trabajo con microcréditos (que en la gestión anterior había sido paralizada) para fomentar el mejoramiento de viviendas en BP. Según se planteó, el principal problema durante la pandemia fue el desalojo violento, por parte de otros particulares, de familias (fundamentalmente compuestas por mujeres e infancias), con el fin de revender sus viviendas (entrevista Secretaría de Obras y Servicios Públicos, José C. Paz).

### **II.3. Transformaciones barriales a partir de la emergencia sociosanitaria**

La tabla 3, confeccionada a partir de los relevamientos y entrevistas realizadas, muestra que todos los barrios están conformados por manzanas y trazados regulares. Se registraron escasas excepciones en los casos del barrio San Atilio y de Las Casitas de Lamas, en los que se ocuparon algunos espacios públicos menores. En cuanto a la calidad constructiva predominante de las viviendas, observamos que la mayoría son de tipo buena y regular, y en algunos mixturadas con casillas o construcciones precarias.

Asimismo, las transformaciones que tuvieron lugar en los barrios se vincularon fundamentalmente con un aumento del mercado de alquileres, mejoras en las viviendas y crecimiento de actividades vinculadas con comercios y servicios. Según las entrevistas, alrededor del 10 % de las viviendas de la mayoría de los barrios forman parte del mercado de alquileres informales. De acuerdo con referentes barriales, el arriendo residencial informal creció en cantidad de oferta, en demanda y en valores de los alquileres, particularmente en los barrios La Gloria y Don Máximo, en Moreno.

**Tabla 3**

Barrios y características	Principales características morfológicas de los barrios										
	Características de las manzanas			Calidad constructiva predominante de las viviendas			Viviendas en alquiler estimadas				
	Regulares	Regulares e irregulares	Mayoritariamente irregulares	La mayoría son de buena y de regular calidad	La mayoría son de regular calidad mixturada con algunas casillas	La mayoría son precarias y casillas	Más de la mitad	Cerca de la mitad	Cerca de un 25 %	Cerca de un 10 %	Nada o casi nada
Anderson	X				X					X	
Don Máximo	X			X					X		
La Gloria	XX				XX					X	X
Villa Luján	X			X							X
Santa Ana I	X			X						X	
Santa Ana II	X			X						X	
San Atilio	X				X					X	
Casitas de Lamas	XX				XX						XX
Bístrica	X				X						X

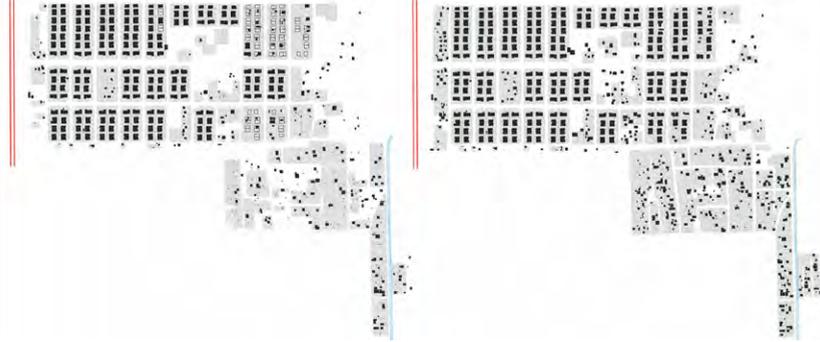
Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a referentes barriales

En cuanto a la construcción de nuevas edificaciones, loteos y el arribo de familias a los barrios, solo en Anderson y Villa Luján la cantidad de familias se mantuvo estable y no se verifican grandes cambios espaciales. En todos los demás se registraron muy diversas situaciones: mudanzas de familias hacia otros barrios en busca de mejores condiciones de vida, intentos de tomas de tierras, alquiler de habitaciones y viviendas, construcción de nuevas unidades en lotes ya construidos y baldíos (en particular para alquiler), migración de familias como resultado de violencia de género, regreso de jóvenes y familias a sus barrios originales por imposibilidad de continuar alquilando en otras áreas, etc. La dinámica constructiva informal durante el período de aislamiento fue tan importante que en La Gloria (Moreno) se instaló un corralón de materiales de construcción (que un entrevistado relacionó con el volumen de mejoras y ampliaciones que se llevaron a cabo en las viviendas del barrio en ese período).

Los barrios Las Casitas de Lamas y Bístrica (José C. Paz) registraron grandes transformaciones (como suele ser propio de los barrios jóvenes) en cuanto a subdivisión de lotes, completamiento de viviendas existentes, extensión de nuevas

parcelas hacia el canal de Panamá y en áreas originalmente destinadas a espacios comunes, construcción de nuevas edificaciones con el arribo de familias que poseían parcelas, pero aún no residían en el barrio (figura 8).

### Edificaciones y parcelas al 2019      Edificaciones y parcelas al 2020



### Principales cambios en cuanto a nuevas edificaciones (rojo) y parcelas (amarillo)



**Figura 8. Principales cambios en los barrios Las Casitas de Lamas y Bístrica**

Fuente: Dombroski elaborado a partir de Google Earth

#### **II.4. Agua, saneamiento y problemáticas ambientales durante las medidas del ASPO**

Ninguno de los barrios estudiados tiene una conexión formal a la red de provisión de agua ni desagües cloacales. Saavedra Lamas II y San Pantaleón II tienen una conexión irregular a la red pública de provisión de agua (redes desvinculadas de los barrios del PFCV). El resto de los barrios tienen un acceso a este servicio a través de bombas en pozo domiciliario. En relación con los barrios más recientes (Las Casitas de Lamas y Bístrica) la situación es más diversa, con gran presencia de canillas comunitarias desde donde acarrear el agua con distintos recipientes.

En parte de los barrios la mayoría de las viviendas tienen desagüe solo a pozo negro (San Atilio en José C. Paz, Anderson y Don Máximo en Moreno y Santa Ana en Pilar) y en el resto tienen desagüe a pozo negro y cámara séptica (Saavedra Lamas II, San Pantaleón II y III en José C. Paz, San Francisco y La Gloria en Moreno y Madre Rosa y Villa Luján en Pilar). En los barrios más recientes (Casitas de Lamas y Bístrica) se inició la construcción de pozos negros.

En las entrevistas realizadas a referentes barriales, durante la vigencia del ASPO solo se detectaron inconvenientes en el acceso al agua los días de altas temperaturas en los barrios localizados en el municipio de José C. Paz y en el barrio Don Máximo en Moreno. Las/os referentes señalaron también que el principal problema ambiental es la acumulación de residuos por falta o mal manejo de la recolección. Esto se repitió en todos los barrios de José C. Paz y Moreno, al igual que la contaminación por aguas servidas y estancadas. En menor medida, y asociada a esta problemática, se registró la contaminación del agua por la presencia de residuos y la quema de basura. También se destacaron inundaciones localizadas en todos los barrios de José C. Paz y parcialmente en Moreno y Pilar. Finalmente, las/os entrevistadas/os dieron cuenta de que en los barrios de Pilar y en menor medida en los otros municipios sufren vertidos y olores provenientes de actividades de cría de animales localizadas tanto dentro como fuera de los barrios.

#### **II.5. Condiciones de acceso a la energía y conectividad a internet**

En relación con la energía, se analizaron tanto las características del aprovisionamiento de los servicios como el desarrollo de estrategias comunitarias para promover el acceso a estos. Este enfoque, entre otras cuestiones, brinda para cada uno de estos bienes un panorama complejo que, en ciertos aspectos, se vio agravado en el marco de la crisis sociosanitaria.

La existencia del alumbrado público y las características propias del servicio habilitan a que la mayor parte de los hogares de los barrios analizados cuenten con conexión

informal a la red de electricidad (más del 70 % según los datos del RENABAP). En cuanto a la calidad del servicio, se registró disparidad en la frecuencia de los cortes o caídas de tensión eléctrica durante las medidas del ASPO. En las viviendas que no cuentan con acceso al agua de red, el suministro de energía eléctrica es indispensable para el funcionamiento de las bombas. De manera que aquellos barrios que registraron cortes de energía se vieron desprovistos de este servicio fundamental para garantizar las adecuadas condiciones higiénicas.

La cobertura de la red de gas se extendió en los últimos años en el área. Sin embargo, esto no significa que las viviendas cuenten con el servicio instalado y habilitado debido a los costos que supone la conexión domiciliaria y las dificultades para pagar la factura en un contexto de fuertes incrementos tarifarios. Según las entrevistas a referentes barriales, la garrafa de gas licuado envasado (GLP) de 10 kg es el medio de provisión de energía principal para la cocción de los alimentos y, en menor medida, la higiene corporal y la calefacción. La información del RENABAP para el área es coincidente: el 90 % de los hogares utilizan gas envasado. Esto supone que los hogares deben afrontar un costo considerablemente superior al de gas por red, situación que se agrava en la temporada invernal.

Si bien existen procesos de autoorganización de las/os vecinas/os para obtener las garrafas a un precio más económico que los que se registran en los comercios barriales, estos suponen riesgos en tanto no cumplen con las normas de seguridad para la manipulación del material combustible ni cuentan con el vehículo adecuado para el traslado. Adicionalmente, es importante mencionar que la gestión de las garrafas suele estar, al igual que otras tantas tareas vinculadas con el cuidado y la reproducción, a cargo de las mujeres. El aumento de la demanda de raciones elaboradas en los comedores y merenderos y el surgimiento de numerosas ollas populares indujo a las organizaciones sociales a utilizar la quema de combustible (leña, cartón y diversos materiales recolectados) con el fin de reducir los costos.

En cuanto al acceso a internet, escaso número de familias cuentan con servicio de wifi, y la mayoría se conecta a partir del consumo de datos de la telefonía celular. A la falta de conexión y su regular calidad, se adicionó la dificultad para comprar la tarjeta del teléfono celular. Los problemas de conectividad representaron barreras en el acceso a las prestaciones de los organismos públicos (ANSES y programas sociales, entre otros), a los bancos y al sistema educativo. Las organizaciones sociales cumplieron un rol importante, ya que facilitaron gestiones virtuales y sus integrantes destacaron, en algunos casos, haber desarrollado nuevas habilidades vinculadas con la informática. Al respecto, las/os funcionarias/os, tanto de escala provincial como municipal, incorporaron el acceso a internet como una problemática de su incumbencia, a la vez

que advirtieron las limitaciones de las áreas en las que se desempeñan para intervenir sobre las redes de conexión.

Para las/os referentes barriales la conectividad a internet tiene una relevancia intermedia, y revelaron que los encuentros con vecinas/os en el espacio público constituyeron el medio más habitual para hacer circular informaciones, a pesar del aislamiento. La interacción "cara a cara" solo fue superada por la utilización del sistema de mensajería telefónica, mientras que otras redes sociales o plataformas de comunicación no fueron empleadas.

## **II.6. Espacios comunitarios y acciones colectivas**

### ***Las redes de la acción pública en el territorio***

La investigación centró su atención también en comprender la articulación entre políticas públicas y organización territorial. Para ello, se llevó a cabo un extenso relevamiento y sistematización de la información de los diferentes programas desplegados desde los tres niveles del Estado junto a un conjunto de entrevistas a funcionarios/as y a referentes barriales y sociales, que permitieron dar cuenta de las características de las acciones que, durante la emergencia, estuvieron dirigidas a mitigar las condiciones críticas a las que estaban expuestos los habitantes de los barrios, fundamentalmente en materia sanitaria y alimentaria. Asimismo, mostraron que, a pesar de su condición periférica y de las limitaciones físicas existentes, el sector estudiado tuvo (y tiene) una significativa dinámica de intercambios entre los diferentes barrios que lo componen. Independientemente de las especificidades, según la relación o el anclaje que tienen las organizaciones en uno u otro municipio, el territorio como "mundo de vida" es percibido como un continuo: referentes que viven en uno de los municipios pero trabajan en otros, organizaciones que articulan entre sí (comedores, escuelas, centros de salud) a partir de vínculos de vecinazgo, proximidad, espacios de sociabilidad compartidos o flujos vinculados con la recursividad práctica, más allá de los límites municipales o del principio de proximidad: vecinas/os de un barrio que se desplazan al centro de salud ubicado en otro (aunque pertenezca al municipio adyacente), porque allí esperan recibir mejor o más pronta atención u obtener algún recurso no disponible en la institución a la que formalmente deberían concurrir.

Este tejido territorial resultó fundamental para la ejecución de iniciativas barriales que fueron indispensables para sostener la acción pública durante el ASPO. En otras palabras: las respuestas en el territorio a las graves carencias sociales, riesgo sanitario y precariedad urbano-habitacional combinaron, con limitaciones y obstáculos, muy diversas iniciativas colectivas surgidas de los barrios con el despliegue de variados programas públicos.

Los estudios mostraron que las políticas públicas requirieron dispositivos de coordinación y de trabajo asociativo con los/las actores/as del territorio, especialmente para resolver problemas complejos. Las entrevistas realizadas a los/as referentes muestran la necesidad de construir acuerdos colectivos, relaciones e intercambios para mejorar las acciones en el territorio, en algunos casos con mayor poder de actuación que en otros. Para ello se requieren marcos de referencia claros que enfrenten los procesos de fragmentación territorial existentes y crecientes.

### ***Estrategias, redes y circuitos de provisión de alimentos en los barrios***

En todos los barrios del área de estudio se registró una creciente demanda de asistencia en materia alimentaria. Para abordarla tuvimos en cuenta las siguientes cuestiones: tipo y jerarquización de fuentes de provisión, acceso y distribución, estrategias de las familias, reorganización de las estrategias de las organizaciones durante la cuarentena y dinámicas específicas en cada municipio y entre ellos.

En el conjunto de las políticas desplegadas desde los distintos niveles de gestión estatal, se destaca por su alcance, impacto y visibilidad la reconversión del Servicio Alimentario Escolar en un dispositivo provincial de distribución de bolsones de mercadería a través de las escuelas públicas<sup>3</sup>. La entrega tuvo durante el ASPO una frecuencia quincenal, y se sostuvo a través de partidas presupuestarias asignadas según cantidad de destinatarios por municipio, a través de los Consejos Escolares o de gestión directa municipal. La extensa red institucional que constituyen las escuelas permitió garantizar la cobertura territorial y cuasi universalidad en el acceso de la población destinataria. Asimismo, en muchos de los barrios abordados, la escuela sigue siendo la única forma de presencia estatal institucionalizada, de allí la multiplicidad de funciones sociales que cumple, desde mucho antes de la pandemia, pero especialmente durante esta. El operativo de armado y distribución de los bolsones fue sostenido mediante la convocatoria voluntaria al personal de cada institución. Esto se tradujo en heterogeneidades significativas en la dinámica concreta de este dispositivo. La invisibilización y la falta de reconocimiento del trabajo que involucra el sostenimiento de la asistencia alimentaria también fue señalado en las entrevistas en relación con el sostenimiento de comedores, merenderos y ollas populares.

Respecto de los programas consistentes en aportes monetarios, desde la percepción y las jerarquías otorgadas por los referentes barriales entrevistados, se destacó el

---

3. Si bien este dispositivo es el que más apareció en la percepción jerarquizada de los y las entrevistados, es posible identificar una serie de programas que tienen esta misma lógica, y que se han visto sobredemandados en el contexto de la pandemia tensionando los límites de su población destinataria. Algunos de ellos son el programa Más Vida, los programas de acceso a alimentos especiales (para población con intolerancias alimentarias o necesidades específicas), los programas destinados a adultos mayores, entre otros.

impacto de la Tarjeta Alimentar, la AUH y el IFE. En particular los dos primeros fueron utilizados como mecanismo fundamental para la compra de alimentos, sobre todo frescos (verduras, frutas, lácteos y proteínas de origen animal) como complemento de los demás mecanismos de provisión. El IFE, aunque también cumplió esta función, tuvo usos más diversos: como capital inicial para pequeños emprendimientos orientados a generar ingresos más estables en los hogares, en virtud de la incertidumbre sobre su continuidad.

Sobre el rol de las organizaciones comunitarias en la asistencia alimentaria, es necesario distinguir su heterogeneidad: en el área de estudio conviven organizaciones altamente institucionalizadas, articuladas en red, arraigadas al territorio y en la comunidad, con otras mucho más recientes, de carácter "espontáneo", relacionadas con asentamientos más recientes y con el progresivo empeoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores sociales, que la pandemia aceleró vertiginosamente.

Así, las organizaciones más institucionalizadas y con mayor trayectoria organizativa pudieron identificar más prontamente ante quiénes y cómo gestionar recursos plantear el problema del hambre asociándolo a la cuestión de la calidad nutricional de los alimentos, la enunciación de la cuestión en términos de derecho social y humano básico y, por tanto, la puesta en valor de la propia labor como proceso de construcción política y ciudadana. En el mismo sentido, la reorganización de los espacios, de las tareas y la reflexión sobre la propia labor se integran en una tarea de construcción que trasciende la respuesta inmediata a una necesidad, aunque, por supuesto, la incluye. Los procesos de organización y discusión colectiva se desarrollaron en espacios físicos como los comedores y centros comunitarios, que permitieron reorganizar equipos de trabajo, armar protocolos de mutuo cuidado, almacenar adecuadamente los alimentos, etc.

Por el contrario, las organizaciones más recientemente constituidas lo hicieron en torno a acciones concretas referidas a la necesidad que se requería atender: las ollas populares muchas veces tuvieron como sede un espacio público o un lugar prestado, se nutrieron de donaciones, con el consiguiente carácter aleatorio en cuanto a cantidad, calidad y continuidad. En otros casos, tomaron la forma de distribución de alimentos cocinados en otros ámbitos ("viandas"), con menor participación comunitaria y colectiva, y, por tanto, reforzando el carácter asistencial de esas prácticas.

Respecto del vínculo entre las organizaciones comunitarias y los municipios, las organizaciones más arraigadas en el territorio, sobre todo las que tienen presencia en todos los municipios que integran el área de estudio, dan cuenta de lógicas bien diferenciadas entre ellos: en el caso de Moreno, destacan la importancia de la conformación del Consejo de Organizaciones de Cuartel V, que permitió armar una

agenda conjunta compuesta por cinco líneas prioritarias. Respecto de la asistencia alimentaria, permitió sostener las ollas populares, discutir el valor nutricional de lo que se cocinaba, fortalecer y complementar el SAE aportando productos frescos agroecológicos y proteínas de calidad, a través de circuitos de producción de proximidad y generando un circuito virtuoso para la economía y la sociedad local<sup>4</sup>. Del mismo modo, pudieron organizar un dispositivo de distribución de alimentos para las familias en aislamiento, en las que el seguimiento clínico fue sostenido por las organizaciones, e incorporó la dimensión vincular, emocional y material que otras dinámicas no contemplaron. También sostener líneas de trabajo propias definidas por las organizaciones como prioritarias: la distribución de las tareas domésticas sin desigualdades de género, la importancia de la comensalidad como vínculo con la familia y con los alimentos, el origen y procesamiento de los alimentos, su distribución, etc.

Por el contrario, las tensiones entre las organizaciones y las autoridades del Municipio de José C. Paz se tradujeron en la tardía conformación de la Mesa de Organizaciones y en grandes dificultades para articular acciones tanto en lo referido a la emergencia alimentaria como a la puesta en marcha de dispositivos de prevención, de seguimiento de casos o acompañamiento de las familias en relación con la pandemia.

Más compleja, aunque por otras razones, resulta la situación de los barrios pertenecientes a Pilar. Las organizaciones del territorio son relativamente recientes y los barrios sufren un aislamiento relativo respecto de la localidad de referencia, Derqui, o del centro administrativo de Pilar.

### **Los espacios comunitarios físicos y virtuales durante el ASPO**

Las características urbanas y habitacionales de los barrios populares, hacinamiento y precarias condiciones de las viviendas, determinan que el espacio público sea la extensión natural y permanente de las casas, donde se realiza una gran cantidad de actividades domésticas. Esto es particularmente importante en la recreación de las infancias y también para ocio y el relacionamiento social de jóvenes y adolescentes. Señalar que la permanencia de estos sectores en el espacio colectivo se debe al prolongado tiempo de las medidas de aislamiento y a la indiferencia por el riesgo hacia el nuevo virus soslaya que ni en el interior de las viviendas ni de los barrios hay espacios adecuados para gran cantidad de actividades familiares ni para lo lúdico y el ocio, más que la calle y la "canchita".

De tal forma, en la práctica y en las políticas públicas el esfuerzo estuvo orientado al aislamiento comunitario, flexibilizando las medidas hacia el interior de los BP (entrevista

---

4. Esto permitió sostener, solo en Cuartel V, una distribución de 11.000 raciones diarias a través de comedores, merenderos y ollas populares.

Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires) y admitiendo el uso de los espacios colectivos. Esto se basó en un control interno fundado en acuerdos con la generación de protocolos de cuidado (Proyecto Barrios por la Salud, José C. Paz, UNGS-UNPAZ) y un control en el perímetro de los barrios apoyado en la presencia de fuerzas de seguridad (dicho control se fue desplazando de los barrios populares hacia las áreas centrales de los municipios con el correr de los meses [Maceira, Vázquez, 2020 a, b]).

En los análisis surgieron tres cuestiones que se evidenciaron durante los meses en que duró el ASPO: la adaptación de los espacios físicos comunitarios a nuevas demandas, las actividades tradicionalmente colectivas que ingresaron en el ámbito de lo doméstico modificando vínculos y la relación entre el espacio colectivo físico y virtual como ámbitos de acción y de circulación de información, debate y lucha. En primer lugar, la emergencia sociosanitaria reconfirmó la necesidad de una mayor organización colectiva para solucionar los problemas. Así surgieron grupos dedicados a preparar comidas, cuadrillas de trabajo para colocar luminarias o realizar zanjeos o grupos de control para mejorar la seguridad, que dieron respuesta a cuestiones en las que la acción estatal presentaba limitaciones. Esas nuevas demandas y las diversas modalidades organizativas que surgieron para darles respuesta requirieron repensar y adaptar espacios ya existentes en los barrios: se instalaron ollas populares en las calles; los merenderos se convirtieron en comedores; se incorporaron a los locales comunitarios funciones como promoción de la salud o asistencia en la gestión de programas sociales. La escala de estas nuevas demandas implicó también otras actividades relacionadas, como el acopio y la distribución de mercadería, que requirieron espacios físicos que no existían en los barrios.

En segundo lugar, algunas actividades que tradicionalmente se colectivizaban tuvieron un proceso inverso, al menos parcialmente. Esto supuso que ingresaran en el ámbito de lo doméstico promoviendo cambios en los vínculos comunitarios. Por las medidas de aislamiento, la comida dejó de llevarse a cabo dentro de comedores o merenderos y pasó a retirarse en formato de "viandas" para ser consumidas en las viviendas. Esto no solo implicó el desplazamiento de la actividad al interior de la vivienda, sino que quienes las retiraban pasaron a ser en general integrantes adultas/os, que promovieron nuevos vínculos y reglas que organizaran el uso del espacio público (pues durante el ASPO la distribución de las viandas se llevaba a cabo en espacios colectivos abiertos). De igual modo, las medidas de aislamiento llevaron muchas de las actividades propias de la educación formal hacia el interior de las viviendas. Esto también fomentó un nuevo vínculo entre docentes y familias a través del uso del teléfono celular para el intercambio de actividades y consultas. Se pasó de un contacto directo y exclusivo entre docentes e infancias a otro con las/os integrantes adultas/os de la familia.

En tercer lugar, el espacio colectivo también funcionó como un ámbito de circulación de información, de toma de decisiones y de disputa. En este sentido, las organizaciones que entienden que la mejora de las comunidades involucra una organización comunitaria fuerte apostaron a la generación de espacios comunitarios que también actuaban como ámbitos de encuentro, debate y toma de decisiones. Estos espacios cerraron o se readaptaron y cumplieron solo algunas funciones esenciales, como la provisión de alimentos o la atención sanitaria. Por este motivo, las organizaciones utilizaron la virtualidad como modo de continuar la circulación de información, la priorización de las tareas que realizar, la consolidación de demandas colectivas o la toma de decisiones sobre distintos aspectos. Esto implicó diversas limitaciones, fundamentalmente a causa de la falta o mala conexión, que no garantizó el acceso de todos los habitantes de los barrios a estos nuevos espacios comunitarios virtuales.

### **III. Observaciones y líneas de acción para la “nueva normalidad”**

La Argentina urbana, en especial las grandes ciudades, transita una crisis inédita. Si lo urbano es densidad y diversidad, la pandemia pone en cuestión la noción misma de ciudad. Sus principales atributos: la densidad de población, la diversidad de intercambios entre personas, los sistemas de movilidad, pasaron a convertirse en los grandes facilitadores de la propagación del COVID- 19 (Colella et al., 2020).

En el marco descrito en la cita precedente, la crisis sanitaria encontró a los municipios del CB en una grave situación socioeconómica y con un alto nivel de precariedad urbana y habitacional. Desde el inicio de las medidas de aislamiento, las acciones y estrategias de los distintos niveles de la gestión estatal y de las organizaciones barriales y sociales se concentraron en dar respuesta a la emergencia sanitaria y alimentaria. Por tanto, la mejora en la infraestructura del sistema sanitario, los protocolos de cuidados comunitarios, el diseño de espacios y procedimientos de detección de personas infectadas y su aislamiento, la ampliación de programas alimentarios o la organización de numerosas ollas populares fueron algunos de los emergentes más importantes. Esta prioridad por los temas sanitarios y alimentarios tuvo que incluir también —muy rápidamente, improvisadas y muchas veces fallidas— medidas para enfrentar la emergencia urbano-habitacional que, como se señaló, se agravó en el contexto de la pandemia.

El área de estudio seleccionada presenta características comunes con las del resto de los bordes de la urbanización metropolitana donde se visibilizan las tensiones socio-ambientales que se generan en los procesos de transformación de un territorio marginal, en todo el sentido del término. En estos procesos se combinan diversas formas y dinámicas de conformación: al mismo tiempo que el tejido urbano se expande en sectores semirrurales, diversos barrios completan lenta y precariamente la cobertura de servicios y equipamientos y, en casi todos, se verifica un rápido proceso de

microdensificación a través de autoconstrucción espontánea. Lo común a todos ellos es una marcada fragmentación y un incremento de las desigualdades socio-territoriales como resultado de la simultaneidad de estos fenómenos, que se encuentran asociados entre sí y completamente carentes de cualquier política pública de desarrollo inclusivo. En el estudio se relevó la compleja coexistencia de procesos: la ejecución inconclusa de distintos conjuntos habitacionales públicos con graves falencias de proyecto y construcción, las tomas de tierras como mecanismo dominante de acceso al suelo, la reproducción por autogestión de barrios precarios, la retención de grandes predios vacantes producto del funcionamiento especulativo del mercado inmobiliario y la emergencia de un número creciente de actividades degradantes del ambiente.

Durante 2020 y en plena pandemia, continuaron muchas de las dinámicas de ocupación de los barrios populares como resultado de un conjunto amplio de factores, pero, especialmente, de los impactos de los aumentos de los alquileres, formales e informales, y de la disminución de los ingresos de los sectores populares. Así, persistió la ocupación de los espacios vacantes interiores de cada urbanización (en general de tipo individual también conocida como ocupación "hormiga"), se subdividieron las parcelas existentes y se reprodujeron micro tomas de tierra, especialmente para satisfacer las demandas de los nuevos hogares. Al mismo tiempo, la disminución de ingresos económicos y posibilidades laborales, la presencia más prolongada de las/os integrantes adultas/os y la emergencia de programas sociales temporales sin una perspectiva de continuidad promovieron un incremento de actividades por cuenta propia en el interior de los barrios. Así, surgieron numerosos emprendimientos familiares como estrategia para incrementar los ingresos domésticos que se tradujeron en nuevas construcciones y/o mejoras para alquiler o en nuevas actividades de comercio y servicios en el interior de las viviendas existentes.

La falta de acceso a las redes de servicios, particularmente de saneamiento y energía, confirmó algunas cuestiones ya conocidas, como el incremento en los costos en términos de tiempo y dinero, que impactan fuertemente en las familias y, fundamentalmente, en las mujeres e infancias. Mientras que el déficit de redes de saneamiento impacta directamente en la salud, las de energía dificultan el uso del agua, la adecuada cocción y conservación de los alimentos, un acondicionamiento térmico invernal seguro y un buen funcionamiento de maquinarias y herramientas fundamentales para los trabajos relacionados con oficios que suelen primar en habitantes de barrios populares.

Asimismo, la pandemia puso de relieve la importancia de la conectividad a internet y el transporte público. Las particularidades de las medidas de aislamiento potenciaron la necesidad de conexión a internet para poder acceder a otros derechos y recursos, como

la educación, la salud y los programas sociales. Las dificultades de acceso tienen relación con cuestiones económicas, pero también de cobertura. De igual modo, la localización periférica de los barrios populares requiere un desplazamiento hacia áreas de centralidad para llevar a cabo todas las actividades necesarias para satisfacer las necesidades mínimas de las/os integrantes de las familias. Los desplazamientos extensos incrementan los costos y los tiempos y reducen la posibilidad de elección de medios de transporte. Las restricciones en el uso del transporte público generaron serias dificultades para el desarrollo de actividades laborales y para el acceso a zonas de compra de alimentos y productos de uso diario a precios más accesibles y a cajeros automáticos.

Los estudios también evidencian la relevante función de los espacios públicos como una red espacial que explicita la trama organizativa barrial. Los espacios colectivos tienen y generan reglas de convivencia donde se colectivizan algunas de las acciones de reproducción de la vida que en otros contextos se realizan en el ámbito doméstico. Asimismo, la implementación de las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida dentro de los BP en el marco de una situación de emergencia mostró que los espacios colectivos debieron adaptarse a distintas actividades, pero también articular con otras redes pertenecientes a otras organizaciones o niveles de gestión estatal. Un contexto cada vez más cambiante induce a pensar en la provisión de un sistema consolidado de espacios comunitarios flexibles con programas adaptables a distintas necesidades y demandas que puedan acoger actividades de trabajo, consumo, acopio o recreación. Pero, además, que cumplan la función de nodos físicos y de conectividad facilitando la comunicación, intercambio y toma de decisiones conjunta.

Junto con la emergencia de lo metropolitano, el barrio volvió a constituirse en el lugar privilegiado para la acción pública. Sus referentes, militantes sociales y políticos, lejos de ser sólo mediadores entre las políticas públicas y las familias, se fortalecieron en su rol de impulsores de estrategias locales (Colella et al., 2020).

El territorio de los barrios de la periferia es altamente complejo, y en él intervienen directamente —y con lógicas no coincidentes— los hogares, diversas agencias gubernamentales de distintos niveles, el sector privado y un gran número de movimientos y organizaciones sociales. Y también las redes de ilegalidad muy escasamente puestas de relieve en las entrevistas. En ese entramado, la militancia barrial fue fundamental en la articulación de las diversas acciones en el territorio y la vinculación para conseguir recursos durante la emergencia. En paralelo, los municipios cumplieron un rol de enlace con las políticas provinciales y nacionales, que se focalizaron en las urgencias alimentarias y de atención de la salud.

A partir de la indagación de estos procesos se abre un amplio abanico de estrategias de actuación posibles en la "nueva normalidad". Entre muchas otras líneas alternativas

emerge la imprescindible puesta en marcha de una política pública que conduzca el desarrollo del periurbano metropolitano con un abordaje multiescalar e integrador, la necesidad de modificar la forma de intervención tradicional que han tenido las agencias estatales a través de programas y proyectos fragmentados por unidad barrial, la aplicación de programas que operen en simultáneo acciones inter e intra barriales de carácter integral, etc.

## Referencias bibliográficas

- Colella, V.; Jaime, M.; Reese, E. & Catenazzi, A.** (2020). Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana. En *Observatorio del Conurbano (Coord.) 2da. Serie Especial COVID-19. AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*. [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2da%20Serie%20FINAL\\_5-8.pdf](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2da%20Serie%20FINAL_5-8.pdf)
- Colella, V. & Reese, E.** (Comp.) (2020). Entre la crisis sociosanitaria y la y la emergencia urbano-habitacional. En Maceira, V (Coord.). *Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia. Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional*. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Dic-2020-02-condiciones-de-vida-1.pdf>
- Cravino, M.** (2018). Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares*. (67-102). Universidad Nacional de General Sarmiento ediciones. Buenos Aires.
- Di Virgilio, M.; Arqueros Mejica, M. & Guevara, T.** (2012). Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14 (1), 29-49.
- Habitar Argentina** (2020). *Declaración de Habitar Argentina y propuestas políticas para enfrentar la crisis habitacional*. 7 de septiembre de 2020. <http://www.habitarargentina.org.ar/2020/09/declaracionde-habitar-argentina-y-propuestas-politicas-para-enfrentar-la-crisis-habitacional/>
- Maceira, V. & Vazquez, G.** (Coord.) (2020a). *El Conurbano en la Cuarentena III*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/ElConurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>

- Maceira, V. & Vazquez, G.** (Coord.) (2020b). *El Conurbano en la Cuarentena II*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/ElConurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>
- Maceira, V. & Vazquez, G.** (Coord.) (2020c). *El Conurbano en la Cuarentena I*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/Elconurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf>
- Maceira, V. et al.** (2020). Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del Conurbano bonaerense en el aislamiento social, preventivo y obligatorio. *Revista Argentina de Salud Pública. Suplemento COVID-19*. Buenos Aires, 12 de noviembre.
- San Juan, G.; López, E. & Tozzi, F.** (2017). Modelo de gestión participativa del proyecto "electricidad segura", en el municipio de La Plata. IX Creta. *Congreso Nacional de Tecnología de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral*.
- Tobias, M. et al.** (2020). Desigualdades en el acceso al agua y la salud en contextos de pandemia. El caso del noroeste del Conurbano Bonaerense. En *Desigualdades en el marco de la Pandemia*. EDUNPAZ. Buenos Aires. 

# Los “esenciales” de la gestión local del hábitat: roles y estrategias implementadas por los gobiernos locales y las organizaciones sociales argentinas en pandemia

---

**Daniela Mariana GARGANTINI**

---

## **Cargos o filiaciones**

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Miembro del Equipo Técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (Córdoba). Docente

investigadora de la Universidad Católica de Córdoba.

## **Lugar de trabajo**

Centro Experimental de la Vivienda Económica y Universidad Católica de Córdoba.

## **Eje temático 2**

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## **Resumen**

La pandemia por la **COVID-19** fue un fenómeno anunciado que expuso vulnerabilidades invisibilizadas de alcance global, al evidenciar la pertenencia e interrelación de los fenómenos socio-sanitarios, económicos y urbanos, y de control comunitario.

Desde el enfoque sistémico, todo desastre es socio-natural y producto no solo de eventos que los provocan, sino de las condiciones de vulnerabilidad de nuestros medios. La ciudad actual, resultante de los procesos que le dieron forma bajo el modelo neoliberal, constituyó uno de los caldos de cultivo para el avance de la **COVID-19**. Las estructuras físicas y las teorías socio-urbanas se vieron así fuertemente interpeladas, exigiendo nuevos paradigmas. En ellos, la recuperación de los roles, estrategias y medidas contingentes llevadas a cabo por los gobiernos locales y por las organizaciones sociales han sido claves.

Frente a ello, esta ponencia pretende desarrollar —con la sistematización y análisis crítico de evidencias de tipo exploratorias recogidas a partir de intervenciones socio-urbano habitacionales impulsadas por los gobiernos locales del país— los desafíos y oportunidades de replanteamiento que la pandemia ha favorecido a nivel de gestión local del territorio. Se busca así identificar los “esenciales” que deberían considerar las futuras intervenciones socio-habitacionales, a fin de favorecer procesos de gestión resilientes y pertinentes.

**Palabras clave:** Esenciales pospandemia; gestión local; políticas socio-habitacionales.

## Introducción

Frente al paradigma naturalista, que históricamente ha concebido que todo desastre es la expresión inevitable de la acción de la naturaleza (agente activo) sobre las sociedades (agente pasivo), el enfoque sistémico postula que todo desastre es socio-natural. Es decir, son más bien el producto o la materialización de riesgos existentes que no han sido debidamente manejados o intervenidos, siendo no solo los eventos los detonantes, sino las mismas condiciones de vulnerabilidad de nuestros medios las que incrementan su impacto y ocurrencia. Estas condiciones de vulnerabilidad reflejan las incapacidades de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio producido por cualquier fenómeno de origen natural o humano (HIC-DEA, en Ferrero & Gargantini, 2012).

La pandemia por la **COVID-19** fue (y continúa siendo) un fenómeno imprevisto, que expuso vulnerabilidades preexistentes, aunque invisibilizadas. Su alcance fue global al poner en evidencia —aun con profundas diferencias entre grupos poblacionales— la pertenencia e interrelación planetaria de los fenómenos socio-sanitarios, económicos y urbanos. Sin embargo, su ocurrencia puso en evidencia la importancia del control comunitario, donde la dimensión colectiva del cuidado y la subsidiariedad resultan eslabones claves en la contención y atención de las situaciones provocadas tras el paso del virus.

En materia territorial, la pandemia por la **COVID-19** expuso con contundencia la estrecha vinculación existente entre proceso de desarrollo (de corte neoliberal con preeminencia del mercado como regulador absoluto), proceso de urbanización (expansivo, degradador del medio ambiente y segregacionista) y desastres (sociales, económicos, sanitarios, educativos, ambientales y urbano-habitacionales). Esto se debe a que las condiciones de vulnerabilidad inevitablemente se encuentran condicionadas por el mismo proceso de desarrollo y crecimiento urbano imperante, y resultan subordinadas a la mera acumulación de riqueza y poder de cada vez más estrechos sectores, frente a un poder estatal reducido y a masas de excluidos que tejen ciudades desde la estrategia de la supervivencia. De esta manera, "el riesgo se construye socialmente y es consecuencia de las distintas formas en que los resultados positivos y negativos de los modelos de desarrollo se concretan y se plasman en grupos sociales y territorios particulares" (Lavell, 2004, p. 40).

Frente a este panorama, la ponencia que se postula pretende desarrollar los desafíos y oportunidades de replanteamiento que la pandemia ha favorecido a nivel de gestión local del territorio en materia habitacional y urbana. Para ello se parte del análisis del modelo y escalas de urbanización vigentes, poniendo en consideración algunos atributos potenciadores de la pandemia. Con esto y desde la consideración de los procesos descentralizadores acontecidos en su atención, se analizan exploratoria y

críticamente datos relevados a partir de intervenciones socio-urbano habitacionales impulsadas en el país en este período. En ellos se intenta recuperar particularmente los roles desempeñados, las estrategias y medidas contingentes puestas en marcha por los gobiernos locales y las organizaciones sociales.

Metodológicamente el presente trabajo se estructura sobre la base de una recopilación inicial y compilatoria de evidencias recogidas de fuentes secundarias, las que han ido dando cuenta en estos meses de pandemia de las intervenciones desarrolladas por municipios y organizaciones sociales del país.

Bajo este encuadre general, la investigación que sustenta esta ponencia es de tipo exploratoria y permite dar cuenta de los primeros avances en esta línea de indagación. Se enmarca en el plan de trabajo de la autora ante el CONICET, vinculado con el estudio crítico de los modelos de gestión y capacidades institucionales necesarias para la gestión integral y sustentable del hábitat. Este estudio encuentra apoyo en proyectos complementarios en desarrollo desde la sede de pertenencia (Área de Gestión Integral del Hábitat (GIH)- Centro Experimental de la Vivienda Económica<sup>1</sup>), relacionados con el análisis de conflictos urbanos<sup>2</sup> y la recuperación y desarrollo de tecnologías y estrategias de gestión, orientadas al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la atención de problemáticas habitacionales y socio-productivas.<sup>3</sup>

En este trabajo, el relevamiento inicial de datos y evidencias se analiza mediante el aporte de reflexiones teóricas desde un posicionamiento crítico provisto por las investigaciones complementarias mencionadas, a fin de contribuir desde su entrecruzamiento a la detección de algunas regularidades tanto conceptuales como

---

1. Ver: [www.ceve.org.ar](http://www.ceve.org.ar)

2. Proyecto "Conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital". Directora: Daniela Gargantini. Financiación: Universidad Católica de Córdoba. 2012-2014.

Proyecto "Detección priorizada y proposición de estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital". Directora: Daniela Gargantini. Financiación: Universidad Católica de Córdoba. 2014-2016.

Proyecto "Estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad". Directora: Gargantini, Daniela. Financiación: Universidad Católica de Córdoba. 2016-2019.

Proyecto PID "Conflictos urbano-habitacionales: el acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba". Directora: Daniela Gargantini. Financiación: Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba. 2018-2020.

Proyecto "Conflictos urbano-habitacionales: el acceso a la vivienda de alquiler en la ciudad de Córdoba". Directora: Daniela Gargantini. Financiación: Universidad Católica de Córdoba. 2019-2021.

3. Proyecto PIP "Recuperación y desarrollo de tecnologías y estrategias de gestión, orientadas al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la atención de problemáticas habitacionales y socio-productivas". Directora: Daniela Gargantini. Financiación: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

empíricas que puedan echar luz en la identificación de elementos de los que no podría prescindirse en las intervenciones que se desarrollen a nivel urbano-habitacional en la pospandemia. Desde estas perspectivas, el trabajo busca detectar y desarrollar los "esenciales" que deberían considerar las futuras intervenciones socio-habitacionales, a fin de favorecer procesos de gestión resilientes y pertinentes al actual contexto tanto como a la futura nueva normalidad.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

### **Modelo de urbanización y expansión del virus**

El modelo de urbanización vigente, del cual la ciudad actual es su principal expresión y escenario triunfante del capitalismo hegemónico, de la globalización y del libre comercio (Lois, 2020), ha constituido el caldo de cultivo de la expansión del virus (Iracheta, 2000).

El diseño de nuestras ciudades, la especialización en usos por la zonificación y la centralización de los servicios agudizan los riesgos, ya que nos obligan a desplazarnos constantemente para satisfacer las necesidades del diario vivir, generando una alta movilidad y aglomeraciones. Si a ello le sumamos la segregación socio-espacial, las dificultades y riesgo se multiplican (Tapia, 2020).

Frente a esto, todas las teorías vinculadas con el desarrollo y densificación urbana, así como la no consideración de variables sociales y ambientales en su promoción, fueron puestas en cuestión de manera contundente y global.

Particularmente en cuanto a la ciudad latinoamericana, los sistemas urbanos se encuentran caracterizados por una tasa creciente de urbanización (cerca al 82 %), donde se identifican 215 metrópolis<sup>4</sup>. Sin embargo, escasean las experiencias y criterios claros de planificación y ordenamiento (Balbo, 2003). Junto con ello la región presenta altos índices de pobreza (12,5 % de la población se encontraba en pobreza extrema a 2020 según la CEPAL) y segregación urbana, donde, tal como afirma Iracheta (2020, p. 13),

frente a la segregación socioespacial voluntaria de los grupos de alto ingreso que habitan en las mejores localizaciones dentro y fuera de las ciudades en conjuntos residenciales cerrados con todos los servicios y garantías de seguridad para sus pobladores, en las ciudades de América Latina destaca la segregación socioespacial involuntaria de los grupos sociales de mediano, bajo y muy bajo ingreso.

Esta situación da cuenta de que, en 2018, el 20,75 % de la población urbana vivía en tugurios (Banco Mundial, 2021).

---

4. Las metrópolis se encuentran distribuidas de la siguiente manera: seis metrópolis tienen más de 10 millones de habitantes; tres metrópolis tienen entre 5 y 10 millones de habitantes; 65 metrópolis tienen entre 1 y 5 millones de habitantes y 141 metrópolis tienen entre 300.000 y 1 millón de habitantes. Brasil (61), México (54), Colombia (18), Argentina (17), Venezuela (17) y Perú (11) son los países con más metrópolis en América Latina y el Caribe. Todos estos son países con sistemas de ciudades policéntricos. (ONU-Hábitat, 2020, p. 15).

La degradación del espacio público en las ciudades que atenta contra la ciudadanía, la baja calidad y cobertura de los sistemas de transporte en las ciudades latinoamericanas y la crisis ambiental urbana: atmosférica, hídrica, del suelo, por ruido, visual, etc., terminan de conformar el abanico de vulnerabilidades preexistente (Iracheta, 2020).

En Argentina estos datos presentan situaciones que dan cuenta de que, según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en el país existen 4415 barrios populares (Ministerio de Desarrollo Social, 2021). Sus habitantes, estimados en 3,5 millones, no solo carecen de título de propiedad del suelo, sino también de acceso regular a servicios como agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal.

La precariedad habitacional también incrementó los procesos de toma de tierras no ocupadas o incorporadas a la producción. La carencia de trabajo, las dificultades para el pago de alquileres y la necesidad de vivir en ambientes menos hacinados frente a la pandemia, habría desembocado en esta oleada de tomas (Zusman, 2020).

Frente a ello,

a pesar de que la sucesión de datos, informes y políticas públicas más o menos contradictorias puedan despistarnos, una evidencia resulta clara respecto a la evolución de la pandemia: las ciudades y áreas urbanas más compactas, densificadas y vinculadas con un mayor nivel de movilidad de la población son los espacios más afectados por la COVID (Lois, 2020).

Si bien la escala de dichos sistemas pareció jugar a favor de aquellos menos densos o pequeños, favoreciendo mayores condiciones de aislamiento y movilidad cuidada, y —por ende— menores tasas de contagio y más rápida reactivación de procesos de intercambio social y comercial-económicos, estudios más recientes han permitido arribar a otras conclusiones. Entre ellos, ONU-Hábitat mencionó en su último informe (2021) que en un primer momento se creyó erróneamente que la transmisión de la **COVID-19** estaba en gran parte influenciada por la densidad de los centros urbanos, y esto se debió sobre todo a que en la primera ola de contagios las ciudades más grandes o conectadas fueron las primeras que registraron infección. Sin embargo, estudios realizados por este y otros organismos muestran que no hay una relación estadística, ni siquiera medianamente significativa, entre densidad y contagio<sup>5</sup>.

Al contrario, el Informe Ciudades y Pandemias que acabamos de publicar muestra que las ciudades con altas densidades, aquellas que son óptimas o sustentables, tienen la capacidad de generar, por sus economías de escala y aglomeración, más capacidades de respuesta. (...) En efecto, contagios asociados a la vivienda, movilidad y lugar de trabajo

---

5. ONU-Hábitat elaboró junto con CityIQ la base de datos más representativa e importante en el mundo sobre ciudades y su relación con la **COVID-19** (1700 ciudades analizadas).

se convierten en los vectores principales de contagio, y, al contrario de lo que se podría esperar, sin mecanismos de contención, el nivel de propagación fue mayor en centros de población secundarios (ONU-HÁBITAT, 2021).

De esta manera, y aunque el nivel de respuesta varió, la proliferación del virus puso en jaque a todos los sistemas urbanos, independientemente de su pertenencia a regiones desarrolladas o no, y evidenció la crisis del modelo de urbanización imperante.

### **Crisis pandémica y oportunidad descentralizadora**

Toda situación de crisis es descentralizante. Por lo cual, ante el nivel de criticidad de las políticas asumido por las autoridades nacionales<sup>6</sup>, la pandemia ha puesto en funcionamiento un proceso de reversión de la recentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política que venía emergiendo en el país, concomitantemente con lo que acontecía en la región (Cravacuore, 2014, 2017 y 2017a).

Por cierto, que una crisis fortalezca las instituciones federales o que ellas obren como marco de contención, no es inédito en la experiencia argentina. (...) En ese estadio, es esperable que las jurisdicciones actúen, inclusive al habilitar sus marcos institucionales o circunstancias políticas, a veces responder más rápidamente que el estado nacional. Sin embargo, toca mencionar que este no es el caso actual, donde precisamente el gobierno federal se puso al frente del esfuerzo y que eventualmente con días de diferencia, acordó mediante reuniones presenciales y virtuales con los Gobernadores los pasos y mecanismos a seguir.

En un particular ida y vuelta entre gobierno federal y provinciales, el DNU 408/20, delega en las provincias —lo que confirma la potestad nacional en el manejo de la emergencia— la determinación de actividades e implementación de protocolos (Malavolta & Pulvirenti, 2020, p. 3).

A nivel municipal fue amplia la proliferación de decretos y vías de hecho, incluso contradictorias con los propios marcos referenciales provinciales. Así se

han caracterizado actividades no previstas en el DNU 260/20 como “esenciales” permitiendo su realización e inclusive regulando su modalidad de prestación, otras

---

6. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus SARS-CoV-2 como una pandemia. La velocidad en el agravamiento de la situación epidemiológica a escala internacional requirió, pocos días después, la adopción de medidas a nivel nacional para hacer frente a la emergencia, y dio lugar al dictado de los Decretos Nros. 260/20 y 297/20 por los cuales, respectivamente, se amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N.º 27.541 y se dispuso el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO), durante el plazo comprendido entre el 20 y el 31 de marzo de 2020; el que fue sucesivamente prorrogado mediante los Decretos Nros. 325/20, 355/20, 408/20, 459/20 y 493/20.

Posteriormente, por los Decretos Nros. 520/20, 576/20, 605/20, 641/20, 677/20, 714/20, 754/20, 792/20, 814/20, 875/20, 956/20, 1033/20, 67/21 y 125/21 se dispusieron, según el territorio, distintas medidas que dieron origen al “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” (DISPO), hasta el 12 de marzo de 2021, inclusive. Luego por el Decreto Nro. 168/ 2021 hasta el día 9 de abril de 2021. Nuevas medidas se decretaron el día 7 de abril del 2021 ante el recrudescimiento de los casos.

Por el Decreto N.º 167/21 se prorrogó la emergencia sanitaria dispuesta por la Ley N.º 27.541 y ampliada por el Decreto N.º 260/20, hasta el 31 de diciembre de 2021 (Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>).

han establecido horarios de apertura y cierre de comercios y actividades modificando normas preexistentes locales y provinciales, fijado condiciones de acceso a comercios y establecimientos, pautas de circulación, toques de queda, uso de implementos de seguridad tales como guantes o barbijos antes de que las provincias los solicitaran, algunas han determinado "tasas especiales" para contribuir al esfuerzo de la lucha contra la pandemia; es decir, un amplísimo marco normativo, en unos casos dentro de sus competencias; en otros, excediendo ampliamente las mismas (Malavolta y Pulvirenti, 2020, p. 4).

El informe y mapa de casos positivos de **COVID-19** en los municipios de Argentina, elaborado con la utilización de fuentes diversas (sitios web oficiales nacionales, provinciales y locales y redes sociales de municipios), daba cuenta al 30 de abril de 2021 de 2238 gobiernos locales con casos positivos en veintitrés provincias del país (ver figura 1)<sup>7</sup>. Tal como este informe lo expresa,

el coronavirus es una pandemia en el mundo, que sucede en territorios específicos, en municipios concretos, que no aparecen en el registro de datos de todos los días, pero sí en el esfuerzo que, una vez más, deben hacer los municipios con todos los temas que tienen expresión territorial (IC Latinoamérica, 2020).



**Figura 1. Municipios con casos positivos desde el inicio de la pandemia.** Fuente: Informe y mapa de municipios con casos positivos desde el inicio de la pandemia. IC Latinoamérica (30 de junio de 2021) Recuperado de: <https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=118>

7. Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Según el INDEC (2016) la Argentina cuenta con 2284 gobiernos locales.

Considerando como base de datos de esta investigación los registros e informes que IC Latinoamérica (2021a) realizó con respecto a la expansión de servicios de los municipios por la **COVID-19**, y asumiendo que este no resulta exhaustivo ni agota el universo de estudio (abarcó 52 de ellos de escala intermedia y grande), los datos permiten reconocer los diferentes servicios que han puesto en marcha los municipios argentinos frente a la pandemia por el coronavirus, los tipos de prestaciones más habituales y la puesta en valor de elementos novedosos para poder ser replicados (ver figura 2).

MUNICIPIO	PREVENCIÓN	DESINFECCIÓN	TRIBUTAR.	ECONÓMIC.	CULTURAL	PSICOLÓG.	TRA. ON LINE	TRANSPORTE	GÉNERO	DESCENTRAL.	DEPORTIVAS	SOCIALES	SALUD	VIRTUAL
Arteaga	X					X							X	
Bahía Blanca				X										
Balcarce	X													
Benito Juárez	X													
Berazategui		X												
Berisso	X						X							
Ciudad Aut. Bs. As.		X			X			X						
Castelli			X											
Córdoba													X	
Corrientes				X	X						X			
Deán Funes	X													
Dolores											X			
Escobar													X	
Ezeiza			X											
Florencio Varela			X											
Godoy Cruz		X	X	X			X							
Gral. Alvear	X	X												
Guaymallén		X	X									X		
Ituzingó	X				X									
Jesús María	X		X											
José C. Paz													X	
Junín				X		X						X		
La Banda	X	X												
La Costa	X	X		X	X									
La Plata		X		X	X	X	X							X
La Rioja		X												
Luján Cuyo	X		X											
Mendoza			X	X	X	X						X		
Morón				X	X					X				
Olavarría	X													
Orán	X			X								X		
Patagones		X												
Pergamino														X
Pilar					X								X	
Posadas														X
Quilmes								X						
Rafaela	X	X			X									
Rosario			X	X	X			X	X				X	
Salta				X					X					
San Fernando		X									X			
San Isidro	X	X												
San Juan		X			X									X
San Salvd. de Jujuy	X		X	X	X						X	X		
Santa Fe			X											
Tafí Viejo		X												
Tandil		X										X		
Tres de Febrero				X			X							
Tucumán		X			X									
Viedma	X	X	X											
Villa La Agustura		X												
Villa María		X							X					
Zapala			X											

**Figura 2. Municipios y servicios implementados.** Fuente: Informe de los servicios a cargo de los municipios en el marco de la pandemia. IC Latinoamérica (13 de abril de 2021a) Recuperado de: <https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=130>

Dicho relevamiento ha puesto en evidencia que la descentralización de decisiones a niveles intermedios y locales (provincias y traslativamente a los municipios) se insertó dentro de un proceso de asunción de nuevas funciones, en muchos casos sin la derivación de los fondos para asumirlas en la escala necesaria, producto de una estructura fiscal basada en transferencias discrecionales de los niveles centrales<sup>8</sup>. De esta manera, a la labor habitual de los municipios vinculada con los servicios habituales, en tiempos de pandemia se expandieron y abarcaron acciones, tales como

- **Acciones de prevención y control**, a fin de detectar síntomas para influir en la cadena de transmisión, para disminuir o cortar el contagio social, identificar anticipadamente potenciales focos o conglomerados de infección en las localidades y pronosticar y analizar conductas individuales y sociales frente al aislamiento.

- **Acciones sociales**, para contener las vulnerabilidades socio-económicas presentes en las familias.

- **Acciones tributarias** de eximición, prórroga, suspensión e incluso creación de tasas.

- **Acciones económicas** vinculadas con fomentar capacitaciones, facilidades de comercialización y otras acciones positivas para mitigar el impacto económico de la pandemia en los comerciantes y empresarios locales, así como control de precios máximos y otorgamiento de créditos.

- **Acciones de higiene y desinfección**, tales como operativos, provisión de insumos sanitarios, limpieza de veredas, hidrolavado con agua clorada, túneles de desinfección, entre otras.

- **Acciones sobre la salud**, tales como sistemas de autochequeo, revisión de procedimientos de prevención sanitaria, atención sanitaria por videollamadas, identificación de las personas con riesgo sanitario y socialización de información de centros de salud más cercanos, para darle velocidad y contundencia al accionar de los profesionales de la salud.

- **Acciones de acompañamiento psicológico-emocional** y espacios de contención psicológica destinados a toda la ciudadanía y a las personas mayores o mujeres en situación de riesgo en particular.

- **Acciones en el transporte urbano.**

- **Acciones deportivas, culturales y educativas** de acceso gratuito y a distancia.

- **Acciones para mitigar la violencia de género.**

- **Acciones de descentralización y de diversificación de canales de atención municipal.**

- **Virtualización de sesiones de los cuerpos legislativos** (IC Latinoamérica, 2020).

En este contexto, en este período los niveles provinciales y locales recuperaron poder de maniobra, y en sus actuaciones los espacios de gestión interactoral y las organizaciones sociales con fuerte presencia territorial resultaron estrategias privilegiadas que favorecieron la atención sanitaria y social.

El relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN elaborado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus **COVID-19** (MINCYT-CONICET-AGENCIA) (2020) para el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, dio cuenta de que

hay diferencia en la organización del acatamiento allí donde hay líderes y/u organizaciones sociales que donde no los hay. Los líderes u organizaciones sociales, indígenas, políticas de cualquier signo, religiosas, etc., han tomado desde el primer día un rol de importancia en la cuarentena. Esto tanto en relación con el acatamiento como por los problemas sociales derivados de ella. Allí donde no hay claros líderes y/u organizaciones locales, es mucho más difícil gestionar el acatamiento real de las medidas. Apoyarse, reunir y vincular con el estado a los líderes/organizaciones locales es central, así como trabajar en comunidades/barrios/parajes donde no los haya o no tengan suficiente liderazgo.

Cabe resaltar que este relevamiento está asentado en la información suministrada por referentes locales, gran parte ellos con presencia constante en territorios vulnerables, ya sea porque habitan o porque es su lugar de militancia social, política y/o religiosa. Esto muestra un rol de estas organizaciones en la gestión de la crisis, siendo enlaces centrales con los poderes del estado, transmisores de información epidemiológica y proveyendo infraestructura de provisión de alimentos. La densidad organizativa es un dato central sobre las dinámicas que se dan en los diferentes barrios, cuando ésta es débil o ausente todos los problemas se agravan. Pero también es un dato proporcionado por los informantes el riesgo a la fatiga de los referentes de las organizaciones ante la acumulación de necesidades y la obligación (y convicción) de tener que gestionar las reglas del aislamiento (p. 11).

En suma, la gestión comunitaria y estatal coordinada en los barrios y ciudades donde se desarrollan prácticas —algunas tradicionales y otras novedosas— que se montan sobre las existentes para hacer frente a las dificultades estructurales y coyunturales ha resultado estratégica. “El papel de las/los referentes y organizaciones comunitarias es clave, así como las respuestas de proximidad permanente.” (Comisión de Ciencias Sociales, 2020, p. 13).

Al estar contagio y muerte asociados a mayores niveles de vulnerabilidad y menor capacidad de respuesta, las respuestas territorializadas con articulación intersectorial, interjurisdiccional, interministerial e interfuncional a nivel urbano en los barrios, un mayor enfoque a nivel local en la planificación de vecindarios y comunidades autónomas e inclusivas y un nivel de articulación de la gobernanza desde el centro hacia los niveles más locales son sin duda las respuestas más apropiadas ante la pandemia (ONU-HÁBITAT, 2020a y 2021a).

En ello es importante destacar el proceso promovido desde el Ministerio de Salud (2021), que desde una concepción de salud como responsabilidad compartida que depende de la asociación entre autoridades locales, provinciales, nacionales e instituciones públicas no estatales y privadas, promovió un esquema interrelacionado

de actores, integrado por el Centro de Operaciones de Emergencia o COE central, como equipo interdisciplinario que coordina la participación de agentes del ámbito de la Salud, el área de Acción Social y el área de Seguridad (Luna Arrieta, 2020), instituciones de salud pública y privada, organismos científicos y técnicos, organismos de otros niveles de gestión estatal con responsabilidades afines, organizaciones internacionales y de cooperación, referentes y organizaciones sociales y privadas, población afectada, periodistas y medios de comunicación de diversos alcances.

Concomitantemente a esta articulación interactoral, las recomendaciones de ONU-Hábitat alientan la combinación de funciones residenciales y comerciales con espacios públicos y viviendas asequibles, como estrategias para mejorar la salud pública, la economía local y el medio ambiente. Junto con ello se alienta un nuevo "Contrato Social" entre los gobiernos, la ciudadanía, la sociedad civil y el sector privado. También recomienda cómo adoptar principios de recuperación basados en los derechos humanos, en los cuales el fortalecimiento de la protección social es fundamental. En un contexto urbano, esto incluye políticas relevantes para proteger los derechos sobre la tierra, mejorar el acceso al agua, el saneamiento, el transporte público, la electricidad, las instalaciones de salud y educación y garantizar la conectividad digital inclusiva. Esto también significa proteger los puestos de trabajo, eliminar los obstáculos regulatorios para el acceso a las finanzas municipales, para permitir que los líderes de la ciudad construyan una nueva economía urbana que permita inversiones en la reducción del riesgo de desastres y brindar apoyo financiero a las ciudades para permitirles crear resiliencia financiera.

En este sentido, la agenda social y económica con atención primordial en los sectores más vulnerables ocupó un lugar central. Frente a ello se debe asumir que la coyuntura actual nos pone frente a un desafío de hibridación disciplinaria compleja. Tenemos un virus que muta, que debe ser abordado desde la dimensión biomédica, pero su circulación depende de conductas sociales que están condicionadas por las políticas públicas. Frente a ello, y tal como lo expresa Alburquerque (2020),

es urgente repensar la dinámica productiva y la forma de gobernar, poniendo de manifiesto que el diálogo abierto y permanente de todos los actores presentes en el territorio es la base NO para recuperar la normalidad, sino para dar un paso cualitativo a nuevas formas de gobernanza participativas y democráticas.

## Conclusiones

Como se mencionó y fundamentó, la pandemia por la **COVID-19** fue y es un fenómeno anunciado que expuso vulnerabilidades preexistentes aunque invisibilizadas en materia social, urbana y habitacional, de alcance global, al poner en evidencia –aun

con profundas diferencias entre grupos poblacionales— la pertenencia e interrelación planetaria de los fenómenos socio-sanitarios, económicos y urbanos, y de control comunitario, donde la dimensión colectiva del cuidado y la subsidiariedad resultan eslabones claves en el control y atención de las situaciones provocadas tras el paso del virus.

Aun con fuerte énfasis en la atención sanitaria, las evidencias recogidas dan cuenta de que se han desplegado procesos de atención interdisciplinarios, interministeriales e interactorales a nivel global. En ellos los municipios como territorio y gobierno de actuación local, junto con las organizaciones sociales de base territorial, han resultado estratégicos. Estos mecanismos y modos de proceder puestos en marcha mostraron la eficacia que poseen los abordajes integrales, de recuperación de la escala barrial y con fuerte consideración de la participación de las bases y de los gobiernos locales para atender problemáticas complejas, no solo aquellas vinculadas con la *COVID-19*, sino las demás situaciones de vulnerabilidad preexistentes. Junto con ello la pandemia ha permitido visibilizar un nuevo modo de gobernar y de orientar la decisión política.

Estas parecen ser las lecciones aprendidas a la fuerza, dada la inminencia y contundencia de las acciones que fueron (y continúan siendo) necesarias de poner en marcha. Abordajes integrales basados en un enfoque de derechos humanos, atención interdisciplinaria e interministerial, que propicie estructuras de articulación y coordinación interactoral con activa participación de los gobiernos locales y organizaciones sociales con fuerte inserción territorial parecen ser los “esenciales” de una nueva gestión local del hábitat y de las políticas en general. Esenciales que conocíamos a nivel teórico-conceptual, tanto como conocíamos las vulnerabilidades preexistentes sobre los cuales se asienta todo el sistema urbano-habitacional vigente, pero que no habíamos podido probar en escala y con tal nivel de contundencia hasta la irrupción de la pandemia.

Ahora bien, junto con estas lecciones que se han transformado en oportunidades para desplegar de una vez por todas los andamiajes requeridos para impulsar esta reconversión necesaria, existen riesgos que debieran advertirse. Estos riesgos parecen estar asociados a evitar que estos “esenciales”, lejos de propiciarse por convencimiento ante sus ventajas emergentes, no pasen de ser simples respuestas coyunturales. O incluso que puedan evolucionar a formas distorsionadas vinculadas con una exacerbación de las autonomías que, por sobre las competencias habilitadas, impulse procesos de desconocimiento e incluso negación de principios de actuación comunes y coordinados a nivel territorial.

En este sentido, algunas atribuciones tomadas por los municipios en relación con inhibir los ingresos a sus ciudades y barrios, la imposibilidad de “repatriación” de sus propios coterráneos, la compra individual y acaparadora de insumos y vacunas, el cierre (o liberación) arbitrario de actividades, la aparición de tasas especiales para cubrir costos derivados de la pandemia por decreto o la toma unilateral de decisiones y sanciones desde los órganos ejecutivos por sobre los espacios deliberativos locales resultan signos de alerta que hay que cuidar como actuaciones en exceso o de quebrantamiento de normas en nombre de un federalismo y empoderamiento local mal entendido. La preeminencia de los espacios de coordinación interactoral (ej. COE) con iguales o mayores atribuciones que los niveles provinciales y nacionales resulta otro signo de alarma.

Lo mismo ha sucedido a nivel de organizaciones sociales, en las cuales en muchos casos ha existido una traslación directa de las responsabilidades estatales de atender las demandas urgentes de las poblaciones vulnerables en estos espacios, corriendo el riesgo de incrementar la ausencia del Estado preexistente e incluso la disgregación de fuerzas y reclamos colectivos ante la gestión individualista a nivel barrial de las necesidades urgentes.

Como sucede frente a muchas de las problemáticas pendientes, gobiernos y organizaciones sociales locales constituyen un eslabón sustancial en la adopción y ejecución de medidas para asegurar la eficacia de las medidas de prevención y difusión del contagio de la **COVID-19**. Son las que soportan el embate de estas situaciones.

Si bien la emergencia permite resortes extraordinarios y, de hecho, ha generado y puesto de manifiesto capacidades latentes y propuestas innovadoras presentes a nivel local que debieran considerarse, no debiera ser excusa para suprimir prácticas virtuosas de articulación, coordinación consensuada, desarticulación del **sálvese quien pueda** y respeto a valores republicanos consagrados. El excesivo localismo no debería primar por sobre la unión y el bienestar general, sino enriquecerlo en sus modos y procedimientos, redistribuyendo poder antes que reconcentrándolo en otros niveles.

Hacerlo significaría no solo desvirtuar las virtudes de las iniciativas surgidas en tiempos de pandemia, sino desaprovechar la oportunidad que esta constituye para, verdaderamente, capitalizar las lecciones aprendidas y avanzar hacia modelos superadores de atención y actuación territorial en los asentamientos y localidades del país en la nueva normalidad que se avecina.

## Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F.** (mayo de 2020). Webinario Covid-19 y municipalismo. En Castillo Blanco, F. (secretario General) *Reflexiones ante el Coronavirus desde los Territorios*. UIM, España. [https://www.uimunicipalistas.org/actualidad/compartimos-grabacion-del-webinar-sobre-covid-19-y-municipalismo-impartido-por-francisco-albuquerque/#.XrKRctf9\\_x8.facebook](https://www.uimunicipalistas.org/actualidad/compartimos-grabacion-del-webinar-sobre-covid-19-y-municipalismo-impartido-por-francisco-albuquerque/#.XrKRctf9_x8.facebook)
- Balbo, M.** (2003). La nueva gestión urbana. En Jordán, R. y Simeoni, D. (Comps.). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* (pp. 71-92). Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Mundial** (2021). Datos. <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=ZJ>
- Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19** (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Buenos Aires: MINCYT-CONICET-AGENCIA. [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)
- Cravacuore, D.** (2014). La recentralización emergente en América Latina. En Fidel, C. & Villar, A. (Comp.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación- Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D.** (2017). La recentralización municipal en la Argentina. Estado Abierto. *Revista sobre el estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), pp. 167-190. <https://publicaciones.inap.gov.ar/index.php/EA/article/view/47/48>
- Cravacuore, D.** (2017a). Escenarios del desarrollo municipal en América Latina. En Gargantini, D. (Comp.). *Gobiernos locales y acceso al hábitat: capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat* (pp. 6-10) Córdoba: Asociación Vivienda Económica- AVE.
- Cravacuore, D.** (2021). Foro COVID 19 y Metrópolis. En Foro COVID-19 y Metrópolis. Argentina: Fundación Metropolitana. <https://www.youtube.com/watch?v=JHhkce1eBOc>
- Ferrero, A. & Gargantini, D.** (2012). Resultados de la Red Hábitat en Riesgo CYTED, 2002 al 2006. En Rojas, M. C., Mechtry, N. & Vázquez, J. C. (Comp.). *Monitoreo de la Salud Ambiental. Análisis y perspectivas desde la salud colectiva, vulnerabilidad social y sistemas computacionales asociados* (pp.131-141) Córdoba: Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI- CONICET/UNNE), Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Cultura y Sociedad (CIECS/

- CONICET/UNC), Universidad Tecnológica Nacional (UTN).
- Hábitat para la Humanidad** (2021). Medidas e iniciativas frente al COVID-19. <https://asentamientoscovid19.com/>
- IC Latinoamérica** (2020). Los 220 Municipios de Argentina con casos de Coronavirus. Mercado&Empresas para servicios públicos. Jueves, 16 de abril de 2020. <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Dani/ARTCUL~1/2020PI~1/EXPANS~1/LOS220~1.PDF>
- IC Latinoamérica** (2021). COVID 19: 2.123 Municipios con casos positivos desde el inicio de la pandemia. Mercado&Empresas para servicios públicos <https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=118>
- IC Latinoamérica** (2021a). Expansión de servicios de los municipios por la COVID 19. Mercado & Empresas para servicios públicos. 13 de abril de 2021. <https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=130>
- INDEC** (2016). Datos geográficos. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-15-25>
- Iracheta, A.** (2020). La ciudad que quisiéramos después de COVID-19. En *ACE: Architecture, City and Environment*, Juny 2020, vol. 15, núm. 43, 9512. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/192039>
- Kalus, I.** (2020). Pandemics are also an urban planning problem. En *Citylab Newsletter*. 6 de marzo de 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-06/how-the-coronavirus-could-change-city-planning> y <http://www.observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/las-pandemias-tambien-son-un-problema-de-planificacion-urbana>
- Lavell, A.** (2004). *Antecedentes, formación y contribución al desarrollo de los conceptos, estudios y la práctica en el tema de los riesgos y desastres en América Latina: 1980-2004*. Panamá: La Red. [https://www.desenredando.org/public/varios/2004/LARED-AFCDCEPTRDAM/LARED-AFCDCEPTRDAM\\_nov-26-2004.pdf](https://www.desenredando.org/public/varios/2004/LARED-AFCDCEPTRDAM/LARED-AFCDCEPTRDAM_nov-26-2004.pdf)
- Lois, R.** (2020). La ciudad y el urbanismo en tiempos de pandemia. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* Vol. 3 núm. 15, Coronavirus: impacto urbano y territorial. España: Crítica Urbana. <https://criticaurbana.com/la-ciudad-y-el-urbanismo-en-tiempos-de-pandemia>
- Luna Arrieta, J. L.** ¿Qué es el COE, el Centro que conformó el Gobierno de la Provincia por el coronavirus? *La Voz del Interior*. 27 de marzo de 2020. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/que-es-coe-centro-que-conformo-gobierno-de-provincia-por-coronavirus>
- Malavolta, V. & Pulvirenti, O.** (2020). *El federalismo y el municipalismo en tiempos de pandemia. Argentina. Sistema Argentino de Información Jurídica*. [www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar) Id SAIJ: DACF200078

- Ministerio de Desarrollo Social** (2021). Listado RENABAP. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/tabla>
- Ministerio de Salud** (2021). Actores claves en la gestión del riesgo. <https://www.argentina.gob.ar/salud/desastres/actores>
- ONU-Hábitat** (2020). Estado Global de las Metrópolis 2020- Folleto de Datos Poblacionales. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm\\_-folleto\\_de\\_datos\\_poblacionales\\_2020\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-folleto_de_datos_poblacionales_2020_0.pdf)
- ONU-Hábitat** (2020a). Guía metodológica de Recuperación Socioeconómica Municipal en contexto de COVID-19. Cuaderno Técnico. México: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Dani/Art%C3%adculos%20y%20ponencias/2020PI%20Municipio,%20sostenibilidad%20y%20coronavirus%20Art%C3%adculo%20posible%20y%20ver%20publicar%20Fank%202017%20Ca%20Pol/Guia-Covid-Cuaderno-Tecnico.pdf>
- ONU-Hábitat** (2021). Densidad urbana y pandemia. <http://onuhabitat.org.mx/index.php/densidad-urbana-y-pandemia>
- ONU-Hábitat** (2021a). El nuevo Informe de ONU-Hábitat llama a las ciudades post COVID-19 a liderar el camino hacia un futuro más justo, verde y saludable para todos. Nota de prensa. Nairobi, 30 de marzo de 2021. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/spanish\\_final\\_press\\_release\\_un-habitat\\_cities\\_and\\_pandemics\\_pr.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/spanish_final_press_release_un-habitat_cities_and_pandemics_pr.pdf)
- Sinergias para la solidaridad.** Mapeo global de iniciativas ciudadanas frente al COVID-19 en asentamientos humanos. <https://www.synergiesforsolidarity.org/>
- Tapia, M.** (2020). Coronavirus: repensar el modelo urbano y territorial. En *Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* Vol.3 núm.15 Coronavirus: impacto urbano y territorial. España: Crítica Urbana, noviembre de 2020. <https://criticaurbana.com/coronavirus-repensar-el-modelo-urbano-y-territorial>
- Villar, A.** (2002). Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales. En Cravacuore, D. (Comp.). *Innovación en la gestión municipal*. Argentina: Federación Argentina de Municipios-Universidad Nacional de Quilmes.
- Zusman, P.** (2020). La pandemia del COVID-19, el estado nación y las desigualdades socio-territoriales en Argentina. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* Vol. 3 núm. 15 Coronavirus: impacto urbano y territorial, noviembre 2020. España. <https://criticaurbana.com/la-pandemia-de-la-covid-19-el-estado-nacion-y-las-desigualdades-socio-territoriales-en-argentina> 

# Producción socio-técnica del hábitat, articulaciones entre políticas públicas y actores organizados de la economía popular

**Gabriela M. GONZALEZ**  
**Pedro SENAR**

**Rodrigo A. SARMIENTO**  
**Nicolás GOMEZ LIRA**

## Cargos o filiaciones

Docente investigadora.  
Profesor titular, docente,  
investigador.  
Universidad de Buenos Aires.  
Facultad de Arquitectura Diseño  
y Urbanismo. Instituto de la  
Espacialidad Humana (IEH).

## Lugar de trabajo

Instituto de Espacialidad Humana  
(IEH); Facultad de Arquitectura  
Diseño y Urbanismo; Universidad  
de Buenos Aires, otros.

## Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat  
popular en el nuevo contexto.  
Análisis de experiencias, de las  
nuevas medidas y aportes a los  
procesos de gestión en marcha.

## Resumen

Esta ponencia se enmarca en el PIA-PUR 31 Producción Socio-técnica del Hábitat, Innovación y Economía Popular (EP) en articulación con el proyecto de investigación aplicada UBACyT "Gestión Urbana Contemporánea, Innovación y Justicia Socio Espacial" dirigido por Daniela Szajnberg.

Analizaremos diversos casos de Producción del Hábitat desde la dimensión **socio-técnica** como par de análisis, que integra aspectos proyectuales, constructivos, organizativos innovadores, agenciados por trabajadores y trabajadoras organizados de la (EP) como respuesta a la doble problemática de acceso al hábitat y al trabajo. Se trata de una investigación situada sobre el impacto de la innovación productiva, organizativa y las interseccionalidades de las economías populares que participan en la producción y gestión social y espacial del hábitat. Abordaremos prácticas de planificación, diseño y construcción de viviendas y mejoramientos habitacionales, proyecto de vivienda colectiva, materialización de espacios de primera infancia (EPI), espacios productivos e infraestructuras de servicio, etc., desarrollados por diversas organizaciones de trabajadoras y trabajadores de la EP inscriptos en la Federación de cooperativas del Movimiento Evita, en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Nos proponemos evaluar los aportes que genera la producción social y espacial de la mano de la EP, a diferencia de los procesos de producción desarrollados por la economía de mercado (Chena, 2019).

**Palabras clave:** Dimensión socio-espacial de la producción de hábitat (PH); economía popular (EP); innovación tecnológica y organizativa.

## Introducción

La Producción del Hábitat (PH) engloba un conjunto de modalidades ejecutadas históricamente por sectores populares, como respuesta a la demanda social de vivienda y hábitat; es el antecedente más estudiado en los últimos años, por su impacto en la producción de ciudad.

Actualmente, los gobiernos regionales ponen en su agenda el conflicto de la integración social, la integración urbana y la producción espacial, en un modelo de desarrollo capitalista que acelera procesos de metropolización, de exclusión y de segregación socio-espacial. Pero también este modelo productivo, económico y financiero ha transformado la matriz laboral, invisibilizando los conflictos en torno a la relación capital / trabajo, excluyendo a miles de trabajadores en todo el mundo y recluyendo a trabajos por fuera de la matriz económica "formal".

Martínez Toro (2014) introduce el concepto de "código de la producción del espacio" para poder comprender lo que se produce, cómo se produce y quiénes lo producen, para superar el carácter descriptivo-morfológico en el que se suele caer. El código implicaría la identificación de los objetos (espacios) y de las prácticas del espacio: el espacio percibido, por los actores intervinientes en los procesos de producción de nuestros casos de estudio.

La CTEP/UTEP organiza sindicalmente a sus trabajadores y trabajadoras por ramas de actividades productivas y reproductivas; rama de construcción, infraestructura social y mejoramiento ambiental, servicios sociocomunitarios, producción popular, agricultura familiar y campesina, actividades de promotoras ambientales, promoción de género y servicios de merenderos, etc.).

Nuestro trabajo de investigación pretende inventariar, catalogar, caracterizar los casos de producción de los espacios (ámbitos físicos) para el desarrollo de las distintas actividades mencionadas. La primera selección de casos contempla la articulación multiactoral, organización de trabajadores /equipos técnico-académicos/ agencias del Estado.

## Objetivos

### Objetivo general

Evidenciar los aportes y las potencialidades de la innovación espacial, material y organizativa, proyectadas por las organizaciones de la EP en relación con diversas

experiencias construidas en materia de PH, en algunos distritos de la Región Metropolitana de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

### **Objetivos específicos**

1. Complejizar la producción del hábitat, dinamizado por los sectores populares organizados sindicalmente, articulando Dimensión Social -Espacial / Técnico - Material / Innovación - Sustentabilidad / Organización - Trabajo.
2. Identificar y analizar de qué modo los llamados "Sistemas Tecnológicos Sociales / Diseños Sociales" se relacionan con la producción de Hábitat Popular y su potencial proyectual y material.
3. Comparar las cualidades espaciales, materiales y organizativas de las experiencias de la EP con respecto a otras experiencias de la economía formal.
4. Analizar de qué modo la institucionalización de estas prácticas territoriales, organizadas, es una alternativa real para el fortalecimiento de la organización del sujeto trabajador y las transformaciones de las propias estructuras del Estado. "Institucionalización en movimiento", según Longa (2019).

### **Metodología**

La investigación se sitúa en el campo de estudio de las ciencias del Hábitat, la Planificación y la Gestión Urbana, dentro de una investigación cualitativa, atravesada por la "reflexividad" y la acción participativa. Construiremos datos a partir de fuentes primarias, acción participante y ficha de fuentes secundarias.

Las acciones desarrolladas en la investigación se proponen definir los procesos de Producción del Espacio y del Hábitat a través del par **socio-técnico** como dimensión de análisis para el estudio de nuestros casos. El recorte conceptual y temporal de los actores organizados de la Economía Popular se caracterizará a partir del protagonismo de estos procesos productivos del hábitat, su relevancia en materia de innovación organizativa y sus redes de alianzas socio-técnicas con las distintas instituciones.

### **Desarrollo / resultados / discusión**

En el contexto de crisis económicas transitadas en nuestro país, desde el retorno de la democracia, exacerbado por la crisis sociosanitaria global actual, los movimientos populares asumen un rol protagónico y creativo desarrollando agendas propias, por fuera de las agendas estatales. Estas acciones productivas y reproductivas se despliegan en la primera línea de resolución de conflictos y abordaje de diversas problemáticas territoriales.

En materia de producción del hábitat, se han desarrollado algunas experiencias desde la acción articulada de programas estatales y sectores organizados de la Economía Popular (EP) incorporando aspectos de innovación proyectual/material y organizativa en torno al trabajo. Y si bien la gran mayoría de estas experiencias se originan en políticas de intervención clásicas del Estado en materia habitacional, las variables novedosas se distinguen en los modos de articulación; organizaciones/ estado, proyecto/materialización, trabajo/capital. Estas experiencias pueden ser paradigmáticas y se presentan como una variante de abordaje multidimensional de un tema complejo, como la cuestión de la producción de Hábitat Popular.

### **(Re) construcción de viviendas del Ex-Plan Federal**

Entre los años 2017-2019, el área de Infraestructura Social de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular – Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (CTEP–UTEP) acumuló una serie de prácticas de producción social y espacial del hábitat, sobre todo en la terminación de viviendas del Plan Federal. Además, el proyecto y la construcción espacios de primera infancia, gestionados por trabajadoras de la economía popular en diferentes espacios de disputa política; y también se desarrollaron mejoras en espacios socio-comunitarios y productivos. Estas prácticas se llevaron a cabo en diferentes localidades de la provincia de Buenos Aires y permitieron fortalecer al sector (EP) como actor económico, político y social en materia de gestión del Hábitat. También permitieron articular en distintas áreas con los estados, nacionales, provinciales y locales. La estructura organizativa del Sector de la Economía Popular a partir de la creación del desarrollo de la CTEP / UTEP, como herramienta sindical, se fue fortaleciendo y perfeccionando a través del desarrollo de estas prácticas, de forma recíproca, gestionando y articulando muchos de estos procesos.

### **Antecedente Plan Federal**

La "política habitacional" desarrollada entre 2003 y 2015, impulsada por el entonces Ministerio Planificación Federal, ha tenido una escala del financiamiento diferencial de procesos anteriores y posteriores (2015-2019). Una matriz predominante de esta política sigue siendo la construcción de vivienda nueva "llave en mano" a través de las empresas constructoras, que tuvo como objetivo primordial apalancar la economía e incentivar la industria de la construcción.

En la provincia de Buenos Aires, la operatoria TPU fue la modalidad de adquisición de suelo "Quedando en evidencia la limitación de una política de vivienda que asimila el orden urbano existente y naturaliza la dinámica del mercado como el medio eficiente de asignación del recurso suelo" (Cravino & Duarte, 2010, p. 163). A partir del año 2012, por diversos motivos económicos y políticos, en la provincia de Buenos Aires se frenaron las obras de alrededor de 5000 viviendas, cuya "terminación" fue retomada por el

gobierno posterior en el marco del "Plan Nacional de Viviendas 2016", del Ministerio del Interior. La operatoria de construcción siguió siendo del tipo "llave en mano", pero producida por "cooperativas de trabajo" en lugar de "empresas", redireccionando la lógica de "ganancias" a la creación de más puestos de trabajo para sectores de los trabajadores de la economía popular.

Esto implicó la puesta en marcha de la creatividad de todo el equipo de técnicos y profesionales que eran parte de la cooperativa, ya que algunas tareas estaban diseñadas específicamente para acumular beneficio y ganancia. Los legajos técnicos, en su mayoría, dejan lugar a tareas en las cuales las empresas, con mucha maquinaria y poca mano de obra, sacan beneficio acumulable por los dueños.

Al cambiar la lógica de acumulación, también las tareas debieron modificarse, para generar más puestos de trabajo donde el proyecto lo permita. Como dice Emilio Pérsico: "generamos trabajo de pico y pala". Muchas veces, esto parece un retroceso tecnológico, ya que tareas que pueden ser realizadas con facilidad por herramientas y maquinarias se realizan por varios trabajadoras y trabajadores. Sin embargo, la creatividad está en la respuesta al siguiente interrogante: ¿cómo generar puestos de trabajo sin explotar a los trabajadores? Este desafío se suma al anterior, porque también importa la salud de quienes ponen el cuerpo en las obras y trabajos. En este escenario también queda expuesto que dentro del mercado, trabajadores y trabajadoras son intercambiables, de descarte; mientras que en la lógica de la EP quienes realizan estas tareas son parte de un sujeto colectivo, reconocido y valorado socialmente por su grupo de pertenencia y organización.

Las obras terminadas llegaron a 1500 viviendas, y se crearon alrededor de 2900 puestos de trabajo en momentos en que las tasas de desempleo iban en aumento, integrando extrabajadores de la "economía formal" con oficio adquirido y experiencia y trabajadores de la "economía popular", algunos con experiencia y desarrollo cooperativo basado en los programas del Ministerio de Desarrollo Social, Argentina Trabaja y Ellas Hacen, y otros recién incorporados al oficio. En contexto de estas obras, se terminaron viviendas en Florencio Varela, Almirante Brown, Moreno, Campana Escobar.

En todos estos casos la tipología reproducida en el plan federal son las viviendas individuales de dos dormitorios en lote propio, de construcción de mampostería tradicional, diseñada y ejecutada para el beneficio del sector hegemónico de la industria de la construcción. Estas tipologías son poco flexibles, desde la dimensión espacial y material; y las nuevas configuraciones familiares o modos de habitar de la actualidad requieren la producción de arquitecturas perfectibles y adaptables a las necesidades dinámicas de sus habitantes.

### **Proyecto de vivienda colectiva Cárcova, San Martín**

En la localidad de San Martín, provincia de Buenos Aires, en el marco de la potencialidad de la concreción del convenio para la terminación de las viviendas del barrio Nuevo Cárcova, se desarrollaron experiencias interdisciplinarias e intersectoriales muy enriquecedoras, entre los equipos técnicos-profesionales, la organización social y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

La obra, paralizada en 2011, era una Tipología de Vivienda Colectiva, de diseño convencional y materialidad de mampostería común, que contaba espacialmente con la posibilidad de crecimiento e incorporación de otros programas que complementarían la vivienda. En este caso, se conformó una serie de Jornadas/Talleres en las cuales los habitantes de la Cárcova, estudiantes, profesores, equipos técnicos y trabajadoras y trabajadores de la cooperativa, que reconstruirían las viviendas, trabajaron juntos sobre variables proyectuales espaciales y materiales de la obra inacabada. Además, se propuso una operatoria sobre el parque construido, referenciada en la paradigmática obra de Lacaton & Vassal, y se incorporaron ejes como la articulación y los gradientes de los espacios comunes compartidos. También se propusieron espacios propios para las actividades de la EP, como el reciclado, la feria y las prácticas integrales del cuidado, merenderos, talleres, espacios de primera infancia.

### **Espacios de primera infancia-proyectar-materializar**

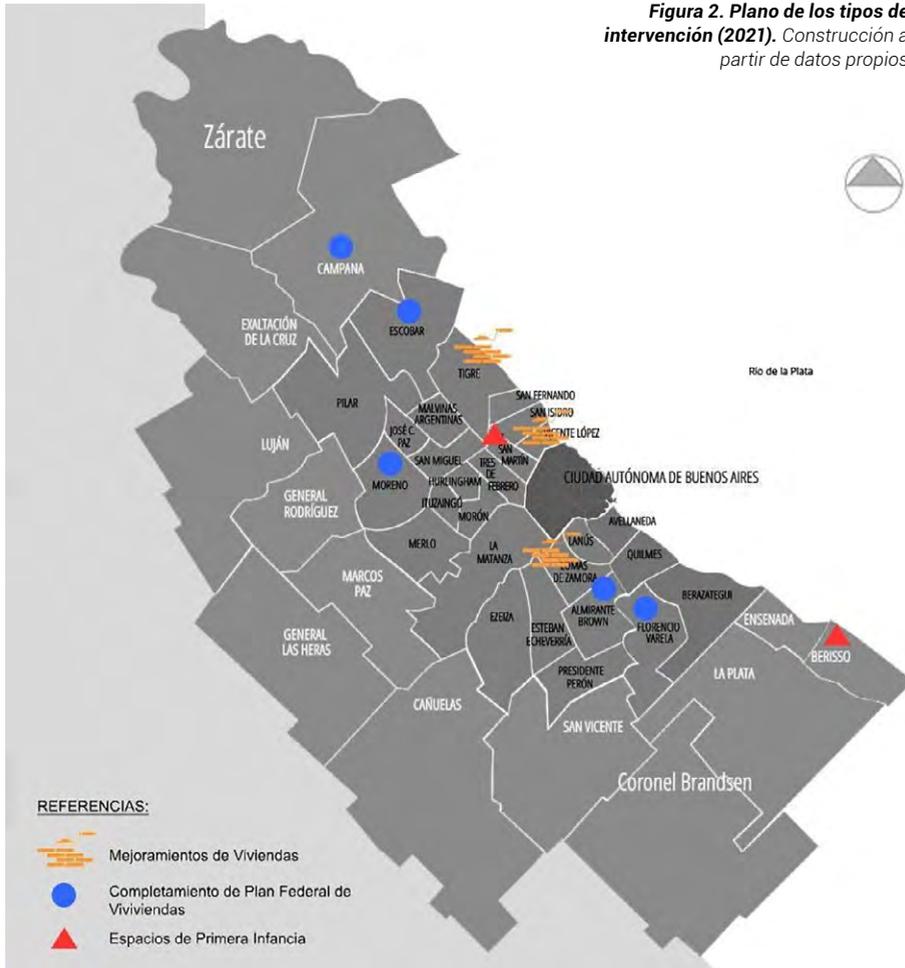
En el año 2018, a través del SENAF, el Ministerio de Desarrollo Social proveyó recursos para la construcción de espacios de primera infancia (EPI). El objetivo principal de los EPI es poder brindar un espacio educativo y de cuidados para niños y niñas de los sectores populares durante el trayecto de la primera infancia, cuya oferta educativa de gestión estatal es "escasa" o "nula" para estos sectores.

Los dos casos inventariados (EPI Berisso y EPI Juan Azurduy) son parte de unas docenas de casos materializados por trabajadores y trabajadoras de la EP, proyectados y gestionados por CTEP-UTEP Evita con equipos técnicos profesionales articulados directa o indirectamente con espacios académicos. En ambos casos, se priorizaron los procesos participativos y proyectuales. Procesos virtuosos, que concluyeron en resultados superadores, respecto de otros casos de "construcción" de espacios donde el proyecto no es visto como una herramienta posibilitante y anticipatoria.

Ambos proyectos corresponden a casos de refuncionalización de distintas preexistencias, e incorporación de técnicas constructivas, mixtas y operaciones de diseño diferencial que incluyen la reutilización de componentes, de modo poco convencional. En el caso del EPI Berisso, se articuló con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata, dentro del marco de las Prácticas

N.º	TIPO DE INTERVENCIÓN	UBICACIÓN	TIPOLOGÍA	CUANTITATIVO		TEMPORALIDAD		PP/PLAN / PROGRAMA (Área GUBERNAMENTAL)	PROYECTO	EJECUCIÓN		ARTICULACIÓN / ACADEMIA -Interdisciplinaria	GÉNERO	TECNOLOGÍA CONSTRUCTIVA
				UNIDADES	1ra. etapa empresa	2da. etapa	MANO DE OBRA							
1		Almirante Brown	VIVIENDA LOTE PROPIO	244	2012	2019	45%	PF/ IPV-GL	IPV	Coop. 20 de Diciembre	INDIRECTA	ET - Responsabilidad / MIO	Tradicional	
2		Escobar, Maquinista Sabio, Sector 1 y 3	VIVIENDA LOTE PROPIO	122/240	2012	2018	77%	PF/ IPV	IPV	Coop. La Pamiada	INDIRECTA	ET - Responsabilidad	Tradicional	
3		Almirante Brown, Barrio Lindo Malvinas Argentinas	VIVIENDA LOTE PROPIO	244	2012	2019	45%	PF/ IPV-GL	IPV	Coop. 20 de Diciembre	INDIRECTA	ET - Responsabilidad / MIO	Tradicional	
4		Campana	VIVIENDA LOTE PROPIO	104				PF/ IPV-GL	IPV		INDIRECTA		Tradicional	
5	<b>COMPLETAMIENTO DE VIVIENDAS</b>	Moreno, Cuartel V	VIVIENDA LOTE PROPIO	282		2017	FIN	PF/ IPV	IPV	Coop. Ayelén	INDIRECTA		Tradicional	
7		Florencio Varela, Barrio San Jorge	VIVIENDA LOTE PROPIO	660	2012	2016	FIN	PF/ IPV-GL	IPV	Coop. 20 de Diciembre	NO		Tradicional	
8		Florencio Varela, Barrio San Luis	VIVIENDA LOTE PROPIO	156	2012	2016	FIN	PF/ IPV-GL	IPV	Coop. 20 de Diciembre	NO		Tradicional	
9		San Martín, Carcova Barrio Nuevo	VIVIENDA COLECTIVA	124/200	2012	NoI	INICIO	PF/ IPV- GL	IPV -NH-CTEP		INDIRECTA-FADU		Mixto	
10		VIVIENDAS NORTE	MÓDULO - HABITACIONAL										Industrializada	
11		FIORITO - LOMAS DE ZAMORA	MEJORAMIENTOS HABITACIONALES	107										
12	<b>MEJORAMIENTOS HABITACIONALES</b>	VICENTE LÓPEZ	MEJORAMIENTOS HABITACIONALES											
6		Tigre	MEJORAMIENTOS HABITACIONALES			FINALIZADO		PF/ IPV	IPV				Tradicional	
13	<b>ESPACIOS DE PRIMERA INFANCIA</b>	San Martín EPI- Juana Azurduy	GALPÓN- REFUNCIÓNALIZADO	1		Finalizada		SENAF	NH-CTEP	Coop. 9 de Julio	INDIRECTA-FADU		Mixta	
14		Beriso -EPI -	PREEXISTENCIA- REFUNCIÓNALIZADA	1				SENAF	AEP-CTEP		DIRECTA -UNLP		Tradicional	

Figura 1. Cuadro sintético de los tipos de intervención (2021). Construcción a partir de datos propios



Pre-Profesionales, en las cuales estudiantes a punto de graduarse, en el último año de la carrera, cumplieron sus horas de práctica sumándose al equipo de Arquitectos de la Economía Popular, y, junto a ellos, se trabajó con las trabajadoras y trabajadoras del espacio CTEP Berisso. Estas prácticas consisten en actividades realizadas por los y las estudiantes en el campo profesional a fin de poner en práctica los conocimientos adquiridos en la currícula académica y aplicarlos en las prácticas donde deberá verificarse un pensamiento sistémico integrado para la labor profesional. La experiencia aportó herramientas a trabajadoras y trabajadores de CTEP, desde lecturas de planos, análisis de cómputos, elecciones del diseño, y amplió la mirada de profesionales que, durante su paso por la FAU, desconocían la práctica y materialización de procesos constructivos.

En el caso del proyecto y materialización del EPI San Martín, el proceso proyectual se desarrolló de forma colectiva entre el equipo de proyecto Núcleo Hábitat, los trabajadores y trabajadoras de la cooperativa que iban a llevar adelante la obra, parte del personal de educadoras que luego habitaron el espacio educativo.

### **Inventario en construcción**

A partir de 2019, con la incorporación de muchos referentes de las organizaciones sociales en distintas esferas del estado nacional, provincial y local, se retomaron y diseñaron diferentes líneas programáticas que impulsan una serie de proyectos que incluyen desde la urbanización integral de barrios, proyectos obras tempranas, mejoramientos de espacios socio-comunitarios, infraestructuras de servicios de agua y cloaca (redes secundarias e intradomiciliarias). Con el avance de nuestra investigación iremos recabando insumos referidos a esos procesos y producciones (hoy en estadio proyectual) y de casos que contemplen la articulación multi-actoral (estado-organizaciones-academia), procesos que valoren la fase proyectual, prefigurativa y participativa, como instancia de consensos entre los actores participantes.

### **Conclusiones**

A partir de las experiencias antes descritas y analizadas, podemos decir que los procesos de producción de hábitat proyectados y construidos a partir de alianzas socio-técnicas entre sectores organizados de la EP y las diferentes áreas del Estado son una alternativa innovadora en materia organizativa y productiva, pero también una alternativa tecnológica proyectual de calidad de productos "espacios" resultantes.

Según Chena, la potencialidad futura de las organizaciones de la EP pasa por reivindicarse a sí mismas como una nueva forma de organización del trabajo, a través del desarrollo de instituciones colectivas propias que contrarresten las asimetrías, basadas en la escala productiva, en el acceso diferencial al dinero y en las jerarquías institucionales, condicionan a la EP, subvalorizando sus capacidades económico-productivas.

Un enfoque social y espacial en estudio de casos nos permite valorar complementariamente tanto los procesos sociales como los productos físicos resultantes. De qué modo estos procesos productivos "alternativos", asociados a la transformación socio-espacial en manos de los actores de la EP se oponen a los modelos hegemónicos de producción del espacio relacionados con los procesos acumulativos del capital.

Los casos analizados dan cuenta de que no se trata de prácticas aisladas, sino de acciones llevadas adelante por un sujeto colectivo organizado, potencialmente

transformador y participante. La organización sindical y la inserción política de los movimientos populares configuran una oportunidad de poner a la EP en sus "justos términos", y convertirla en una "propuesta alternativa real" frente al capitalismo concentrado. Como plantea Martínez (2020), la construcción de escenarios nuevos, nuevos instrumentos, etc. El rol del campo científico tecnológico es fundamental en ese sentido.

Nuestro trabajo de investigación pretende superar el análisis cualitativo y cuantitativo de estos procesos y servir como instrumento de debate y aporte concreto en la formulación de líneas de construcción político/sindical de las organizaciones, en materia de producción de hábitat, incorporando a esos procesos de discusión-acción las metas de tecnologización social e innovación productiva.

## Referencias bibliográficas

- Barreto, Miguel Ángel** (2017). Retorno de la Mercantilización de la Vivienda Social en Argentina, Mirada comparada de periodos recientes. *Revista Pensum*, Volumen 3.
- Chena, Pablo Ignacio** (2019). La economía popular y sus relaciones determinantes, *Revista Cuadernos FHyCS-UNJu*, <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/247/html#a01> Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo. *Otra Economía*, 11(20): 4-18, <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771/9437>
- Coraggio, José Luis** (2019), ¿Qué hacer desde la economía popular ante la situación actual? *Revista Idelcoop*, No P. 13-26 / Sección: Reflexiones y Debates.
- Cravino, M.; Del Río, J. P. & Duarte, J. I.** (2010). Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires: evolución y crecimiento en las últimas décadas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 42(163), 83-95. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75977>
- Cravino, María Cristina** (Org.) (2012). *Construyendo Barrios: Transformaciones socio-territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004- 2009)*. Buenos Aires: Ciccus, 2012.
- Del Río, Juan Pablo & Duarte, Juan Ignacio** (2012) (Capítulo 2). *La gestión del suelo y la distribución de la Ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el Conurbano Bonaerense*. CICCUS-UNGS.

- Estrella, Fermín** (1984). *Arquitectura de Sistemas, la Teoría General de Sistemas y la Arquitectura Social. Teoría, práctica, políticas, 1964 a 1983*. Argentina, 2da. edición: Hachette.
- Fernández Castro, Javier** (2016). *Estrategias proyectuales para el Hábitat Popular, Procesos de transformación Urbana, la gentrificación en el contexto barrial* (CIEFA).
- Féiz, M. & Chena, P.** (2005). Tendencias del mercado de trabajo en la economía periférica: Algunas tesis para el caso de Argentina. En: Neffa, Julio César, editor. *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino: Los desafíos en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/ CONICET, Asociación Trabajo y Sociedad. pp. 65-88. En Memoria Académica. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.567/pm.567.pdf>
- Gago, Verónica; Castronovo, Alioscia; Bustos, Ana Julia; Azzati, Santiago & Roig, Alexandre** (2020). Economías Populares en la Pandemia (página 36). Cartografía provisoria en tiempos de aislamiento y crisis global. Grupo de Trabajo CLACSO Economía popular: mapeo teórico y práctico.
- Grabois, Juan & Pérsico, Emilio** (2017). *Trabajo y Organización en la Economía Popular*. Buenos Aires: CTEP.
- Longa, Francisco** (2019). *Historia del Movimiento Evita: la organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Muñoz, María Antonia & Villar, Lidia Inés** (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017).
- Martínez, Enrique Mario** (2020). Economía popular, producción popular y desafíos tecnocientíficos. Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad. Contribuciones a un pensamiento latinoamericano.
- Martínez Toro, Pedro Martín** (2014). La producción del espacio en la ciudad latinoamericana. El modelo del impacto del capitalismo global en la metropolización.
- Pacheco, Mariano** (28 de agosto de 2020). ¿Hay una nueva columna vertebral? *Tiempo argentino*. <https://www.tiempoar.com.ar/nota/una-nueva-columna-vertebral-reflexiones-sobre-el-encuentro-cgt-utep>
- Pérsico, Emilio et al.** (2017). *Economía Popular: Los desafíos del trabajo sin patrón*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue.
- Rodríguez, María Carla** (2012). *La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio*. Políticas de Empleo y Vivienda en Sudamérica-Flacso Ecuador, Clacso.

- Valero Julio, E. A.** (2015). El precariado. Una nueva clase social, de G. Standing (reseña del libro). *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 213-217.
- Varela, Omar David & Fernández Wagner, Raúl** (2012). *El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA*. (Capítulo 1).

## Material online

- Conversatorio sobre políticas de hábitat – Julio de 2019 - <https://www.facebook.com/398363246878640/posts/2248301211884825/> <https://www.facebook.com/arquitectura.unsam/posts/1623520131113729>
- Mesa Redonda Desafíos y Reflexiones sobre un Hábitat Digno – agosto de 2019 <http://noticias.unsam.edu.ar/evento/mesa-redonda-desafios-y-reflexiones-hacia-un-habitat-digno/> 

# ***No registrado, no corresponde y sin datos*** **Reflexiones para coproducir una política contrahegemónica del habitar**

---

**Ana NÚÑEZ**

---

## **Cargos y filiaciones**

Profesora titular regular de Urbanismo, dedicación exclusiva, FAUD/UNMDP. Directora del Programa de Investigación y Extensión en Producción del Espacio-tiempo social y Derecho a la Ciudad (OCA N.º 754/20). Directora del Proyecto Interfacultades de Investigación, Extensión y Transferencia Producción del

espacio-social y derecho a la ciudad. Conflictos, vivencias y discursos. Mar del Plata, siglo XXI (RR 3502/20).

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda-Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño-Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).

## **Eje temático 2**

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## **Resumen**

La crisis generalizada que agravó la pandemia de la **COVID-19** extendió y profundizó las desigualdades y contradicciones sociales propias del sistema capitalista, que emergen como contradicciones espacio-temporales y epistémicas y que ponen en tensión las lógicas de valorización (a través de la propiedad privada y su articulación con el capital inmobiliario y financiero) y las prácticas sociales cotidianas de apropiación legítima que exaltan su valor de uso y no de cambio.

Aun cuando asistimos, en Argentina, a un auspicioso auge y revalorización de políticas públicas que mitiguen la desigualdad y precariedad urbanas en y de los asentamientos populares, este trabajo invita a reflexionar sobre su desenvolvimiento, poniendo de manifiesto un conjunto de contradicciones que atentarían contra sus objetivos, de manera que podamos asumir el desafío de avanzar colectivamente en la co-producción de políticas urbanas que dignifiquen la reproducción de la vida. En ese marco, el artículo comparte el sistema de problemas que acompaña nuestra praxis, desde hace

tres décadas, trabajando en co-labor con los sectores populares. Metodológicamente, se recupera esa trayectoria y se actualiza con análisis de documentos públicos y los avances que, desde el proyecto de investigación, extensión y transferencia, venimos transitando con la perspectiva de la IAP y la extensión crítica en barrios de Pueblo Camet, del partido de Gral. Pueyrredon.

**Palabras clave:** Prácticas e instrumentos contrahegemónicos; ecología de saberes; praxis; derecho al espacio-tiempo diferencial.

## Apertura del problema<sup>1</sup>

El encuentro nos invitó a pensar las crisis y oportunidades para el hábitat popular, en la coyuntura de la actual pandemia. Sin embargo, partimos de que la crisis generalizada que agravó la pandemia de la **COVID-19** profundizó las históricas y estructurales desigualdades y contradicciones sociales propias del sistema capitalista, que emergen como contradicciones espacio-temporales, y que continúan tensionando las lógicas de valorización a través de la propiedad privada y su articulación con el capital inmobiliario y financiero (Núñez, 2018; Rolnik, 2017) y las prácticas sociales cotidianas de apropiación legítima que exaltan su valor de uso y no de cambio (Núñez, 2012; 2018<sup>a</sup>).

Esas prácticas y luchas contrahegemónicas históricas —y que venimos tornando observables desde la praxis (Núñez, 2012; Magalhães & Núñez, 2020)— se manifiestan como distintas formas socio-territoriales de apropiación del habitar (Núñez, 2011), de las que emergen también instrumentos políticos contrahegemónicos que trascienden el formalismo jurídico (Azuela, 2016), pero que siguen siendo invisibilizadas en el discurso y los mapas de las instituciones públicas (Melé, 2016) y, por ende, son inobservables para las políticas del habitar. Se suman así al conjunto de injusticias estructurales sobre el habitar popular, la injusticia epistémica (Fricker, 2017) y la violencia epistémica e institucional (Ordóñez et al., 2021), justificadas en si corresponde o no a las definiciones de villas y asentamientos según el ReNaBaP, la Ley 14449 u otros criterios clasificatorios locales (Municipalidad de Gral. Pueyrredon, 2019), lo que socava, las más de las veces, la organización y luchas populares y derechos humanos fundamentales. Sin embargo, como veremos, tal opacidad epistémica se extiende sobre otr@s actores sociales, incluido el conocimiento científico. Frente a ello, proponemos buscar nuevas formas de avanzar en el conocimiento y la acción (Zubero, 2015).

Si el habitar es tiempo vivido en un espacio, como valor de uso fundamental, como siempre menciona Henri Lefebvre, en los barrios populares hay matrices de derecho

---

1. Esta ponencia se realizó en el marco del Proyecto Interfacultades de Investigación, Extensión y Transferencia, denominado Producción del espacio y derecho a la ciudad. Conflictos, vivencias y discursos, Mar del Plata, siglo XXI, financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias (2020-2023).

local que exaltan ese sentido del valor de uso del espacio, portadoras de una auténtica juridicidad que habría que respetar y contemplar (Núñez, 2012; Magalhães & Núñez, 2020). Es decir, los instrumentos de gestión y co-gestión para la transformación social están en manos de la territorialidad popular, que es la que posee el potencial para producir sobre la base de las necesidades sociales y no de las necesidades de reproducción del capital. El desafío es si, frente a las contradicciones de políticas que emanan de las luchas sociales, sabremos encontrar los indicios de una praxis instituyente de lo común (Laval & Dardot, 2015), que nos permita avanzar colectivamente en la co-producción de políticas urbanas que dignifiquen la reproducción de la vida, con el horizonte en un proyecto en el cual se fortalezca la organización barrial y se exalte el sentido de la apropiación del espacio-tiempo, que no es más (ni menos) que el derecho a la ciudad y a la vida plena (Carlos, 2017; Núñez, 2018<sup>b</sup>).

El encuentro nos interroga sobre ¿de qué formas se tendría que actuar en el futuro desde los gobiernos y las sociedades para restituir derechos, a la vivienda, a la ciudad, al territorio y los derechos humanos en conjunto para toda la ciudadanía? ¿Representa esta crisis una oportunidad para repensar y abordar de manera estructural el problema del hábitat popular? Para ello, compartimos el sistema de problemas que orienta hoy nuestra praxis para poder conocer los procesos de producción del espacio-tiempo social, y refiere a ¿qué estrategias y tácticas entran en juego en las distintas formas de producir y reproducir el espacio-tiempo social, en la cotidianidad barrial? ¿Cuáles son sus formas históricas convivientes y antagónicas? ¿Qué rol juegan las temporalidades inconexas en los desencuentros? ¿Cómo afecta esto a la articulación de la organización vecinal para la reivindicación de sus derechos? Las luchas sociales por tierra, vivienda, salud, agua ¿se inscriben en una problematización de la producción de la ciudad como totalidad? ¿Cómo es nombrada, vivida, percibida, esta crisis urbana por quienes la protagonizan? ¿Cómo acompañan/cuestionan las políticas públicas estas luchas? ¿Qué implicaciones tiene para pensar la política urbana, por fuera de los obstáculos epistemológicos que impone la estrechez de la informalidad? En otros términos, ¿cómo ir conquistando el derecho a la ciudad por medio de la acción colectiva y su traducción en políticas del habitar que acompañe los procesos de producción del espacio-tiempo barrial?

Este andamiaje de problemas, que surge de un trabajo colectivo, se erige en un posicionamiento epistémico y político dirigido a la transformación del orden dominante, gestando procesos de poder popular, para incidir en una política del habitar sin desigualdad social, en todas sus dimensiones. El artículo invita a reflexionar cómo lo transitamos frente a la paradoja de una política urbana que soslaya, a su vez, prácticas sociales y conocimiento acumulado y continúa rigiéndose, también de forma implícita, por la "epistemología del mapa" (Melé, 2016) y la propiedad privada, en abierta contradicción con lo que se promueve discursivamente desde los ámbitos oficiales y explícitamente desde los académicos militantes, y que originó este proyecto

programático integral, colectivo y tramado cuya estrategia se describe a continuación, con el horizonte del derecho a la ciudad *lefebvriano*.

## Estrategia metodológica

Este trabajo recupera una trayectoria de tres décadas de investigación/extensión centrada en tornar observables los complejos procesos sociales que involucran el conjunto de luchas en la dialéctica propiedad/apropiación del espacio, con mutua transferencia a lo que fue el Programa Arraigo (década de 1990), la CNTHS (2009-2014) y a distintas organizaciones sociales y habitantes de barrios populares de la ciudad, que no necesariamente podrían incluirse como villas y asentamientos, y que continúa en la actualidad. Fundamentalmente, nos centramos en la tierra como instrumento de mediación de relaciones sociales, y en la relación de los sujetos con la tierra, como instrumento de mediación (Núñez, 2011; 2012). Así, se vienen visibilizando un conjunto de instrumentos barriales, portadores de verdadera juridicidad, quizás en tensión con la propiedad privada pero incluidos en otro conjunto de derechos reales, paradójicamente no reconocidos para los sectores populares (Núñez, 2012). En otras palabras, emergen instrumentos (contra)hegemónicos pasibles de utilizarse como derechos, sin necesidad de recurrir a una legislación "paralela" para los barrios populares (Magalhães & Núñez, 2020).

Actualmente, nos encontramos desarrollando un programa de investigación, extensión y (nuevamente) transferencia<sup>2</sup>, que involucra cinco facultades, en el área de Pueblo Camet, del partido de Gral. Pueyrredon, comenzando el trabajo en co-labor en los barrios Dos de Abril y El Retazo, de dicha zona (imagen 1), ya que allí habitan familias inscriptas en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), pero no registradas por otras instituciones.

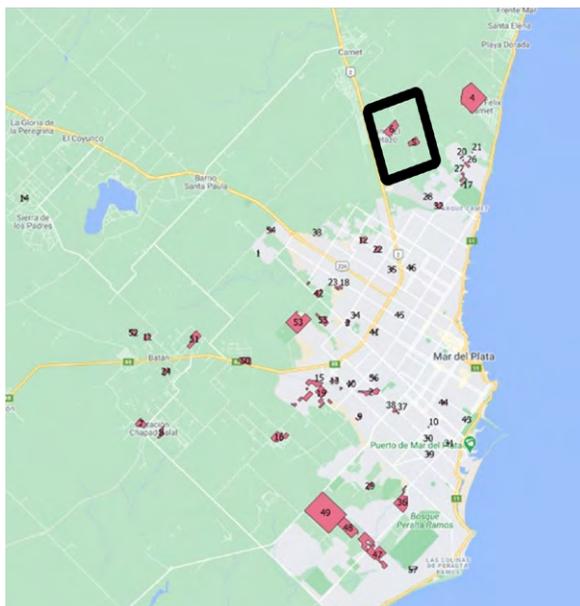
Tal característica programática integral y tramada de I+E+T nos permitió diseñar una estrategia metodológica que articula diversas técnicas de investigación y extensión, así como de comunicación, difusión y puesta en debate de los resultados obtenidos, que emergen de las propias demandas barriales, construidas horizontalmente. El método de trabajo para esta integralidad es la IAP (Fals Borda, 2015), cuyo núcleo epistemológico es la noción de praxis, entendida como acción social orientada a la transformación social, cuyo propósito es producir conocimiento relevante para la práctica socio-política, o sea, la co-gestión/autogestión, fundamental para las organizaciones

---

2. Este programa emergió a partir del proyecto antes mencionado, el cual fue seleccionado en el rubro *Ciudades sostenibles, vivienda y desarrollo urbano*. Uno de los requisitos para participar en el concurso era tener "demandantes" y "adoptantes" del proyecto y sus resultados, por lo cual desde su propia formulación se trabajó articuladamente con distintos actores sociales barriales (sociedades de fomento, cooperativas, entre otros) y con transferencia a Casa de Tierras y las Secretarías de Planeamiento y Producción, de la Municipalidad de Gral. Pueyrredon. Va de suyo que no hay tal línea divisoria, toda vez que quien "demanda" espera "transferencia", y a quien se transfiere es porque medió, implícita o explícitamente, una demanda. De todas maneras, estos avales resultan sustantivos para la interacción interinstitucional y barrial y el intercambio de información.

barriales, y propicia una ecología de saberes, entendida como “el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá del científico” (Santos, 2010, p. 50). En definitiva, la intercomunicación de saberes se alcanza siendo *sentipensante* (Fals Borda, 2015) y contribuyendo a la toma de conciencia crítica sobre necesidades radicales, a través de la co-producción de conocimiento y coligando los procesos hacia el derecho a la ciudad como proyecto desalienante.

La integración que promovemos se encuadra en lo que Humberto Tomassino denomina “extensión crítica”, como posicionamiento ético, político y pedagógico que vincula críticamente los saberes de los distintos actores sociales y contribuye a la co-producción de conocimiento dirigido a la transformación social. De esta manera, la extensión es entendida no como algo “que se aplica”, una acción aislada, sino que la EC busca promover la organización y autonomía de las clases populares, y aportar a la gestación de procesos de poder popular con el fin de transformar la realidad. En otras palabras, la EC permite producir conocimiento apropiado y apropiable por las organizaciones y actores sociales involucrados, a lo largo de todo el proceso, interconectado desde una perspectiva territorial y en interacción con las políticas públicas, lo que fundamenta su potencial superador (Tomassino et al., 2018).



**Imagen 1. Localización de Barrios populares y área de estudio<sup>3</sup>.**

Fuente: Municipalidad de Gral. Pueyrredón-<https://datos.mardelplata.gob.ar/?q=dataset/barrios-populares/resource/500a941e-a7a8-4474-87fb-1c5361aecc97>

3. Aquí aparece ya la primera contradicción, y el fetichismo del mapa (Melé, 2016). Esta imagen del ReNaBaP está publicada en la página web de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón, y en la planilla Excel que lo acompaña constan 380 familias registradas que habitan en el B.° Dos de Abril (<https://datos.mardelplata.gob.ar/?q=dataset/barrios-populares>), mientras que en la planilla de la Dirección Social de Vivienda, de la misma municipalidad, dice “No corresponde” (según criterios de dicha Dirección), pero aparecen relevadas 140 familias, según ReNaBaP, y “No registrado” por el RPPVAP (tabla 1).

Así, junto al trabajo de campo etnográfico, se están realizando entrevistas semiestructuradas y en profundidad a informantes clave y población involucrada, junto al estudio de información documental de registros, relevamientos y cartografía, proveniente de instituciones públicas que, como se verá, tensiona y colisiona con esta praxis investigativa.

## El problema

### Antecedentes

En el sistema capitalista, las contradicciones del capital se dirimen, en parte, a través de la financiarización y mercantilización de la producción urbana (alianzas entre el capital financiero e inmobiliario), donde prima el valor de cambio, en tensión dialéctica con la apropiación de espacios del habitar como bien de uso. Ello configura lo que se denomina *crisis urbana*, exigiéndonos un abordaje complejo, pues afecta la propia reproducción de la vida.

Recuperando el objetivo de este encuentro de reflexionar en torno a la *pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*, podemos decir que la(s) crisis no es (son) un detonante de formas de lucha y organización, sino una de las formas que toma la lucha de clases<sup>4</sup>. Una crisis es, en nuestra opinión, una aceleración de los continuos procesos de ruptura y creación de relaciones sociales entre individuos en sociedad; es decir, la cuestión no parece estar en la problemática dicotomía "viejas/nuevas" formas, sino en la reconfiguración de los procesos de lucha/organización, según las cambiantes coyunturas. En otras palabras, cada una de estas es una oportunidad para intentar romper o torcer la tendencia dominante en el decurso de la historia de la lucha de clases. En este sentido, consideramos que podría plantearse el siguiente interrogante: ¿en qué medida la actual crisis mundial es una coyuntura propicia para que las clases más desfavorecidas en sus condiciones materiales de existencia intenten tomar la iniciativa en los procesos de lucha y organización, desvueltos en los espacio-tiempos comunitarios?

Creemos que es fundamental promover frentes conscientes sobre dichas contradicciones sociales que emergen como crisis urbana, pues ello se conecta con la vección de la acción política colectiva. Por lo tanto, asumiendo el conflicto como consustancial a la dialéctica de la producción del espacio-tiempo, procuramos superar cierto reduccionismo analítico basado en clasificaciones y descripciones, y preferimos cuestionarnos por las relaciones inherentes a diferentes modos y expresiones del habitar, de manera de no "congelar" un recorte definido como "barrio", "asentamiento" u otra clasificación, ni reducir su contenido a una generalización empírica estática

---

4. Síntesis de Núñez y Colectivo PoderHabitar (2021).

("vecinos", "movimientos sociales", instituciones", etc.). Sin más, pretendemos explorar aquello que revele la construcción/destrucción de relaciones sociales y que opera en el desenvolvimiento de la lucha de clases, siendo los conflictos aquellas situaciones a través de las cuales la sociedad se define. Concebimos esta apertura como fundamental en tanto afecta la articulación de la organización social para la construcción y reivindicación de derechos colectivos.

Así como la lucha teórica es parte constitutiva y sustancial de la lucha social (Marín, 2009), es necesario problematizar debates y fetichismos que permean el campo social popular, y en su lugar aportar experiencias que, en escenarios de conflictos, surjan desde la propia organización social y contribuyan plenamente a la lucha por el derecho a la ciudad, a partir de transformar relaciones sociales capitalistas de explotación, dominio y propiedad privada individual. Sin embargo, esta *forma divinizada*, como la denominó Marx, sigue permeando epistemológicamente como representación y obstaculiza y retrotrae, muchas veces, el desenvolvimiento y resolución de un proceso de lucha que resulte favorable al campo popular (Núñez, 2013).

En este marco, se reclaman al ámbito académico aportes técnicos, pero poco se reconoce cómo el conocimiento que producimos incide en el desenvolvimiento de dicha lucha teórica, como un campo de la lucha de clases:

Quando tuvimos que hacer la cartografía, no tuvimos ninguna ayuda de la academia. Fue imposible encontrar geógrafos o urbanistas, nos sigue costando mucho encontrar arquitectos, para hacer proyectos (...) encontramos muchos sociólogos y antropólogos que quieren hacer relevamientos sociales (...) pero no encontramos gente que quiera 'empujar el lápiz'. Lamentablemente, tuvimos muy poco apoyo y no hubo vínculo entre la academia y el movimiento popular (...). No le veo el sentido de trabajar en el territorio, ir a los barrios, cuando no hay un horizonte de transformarlo en una política pública, una ley (Grabois & Miño, 2021).<sup>5</sup>

En nuestra opinión, estamos aquí frente a un tipo de injusticia epistémica (tanto testimonial como hermenéutica)<sup>6</sup>, un trato inequitativo como sujetos que producimos conocimiento, basada en una credibilidad deflacionaria que dificultaría la construcción colectiva del conocimiento (Fricker, 2017), perdiendo de vista que es el conocimiento (y no la teoría) el que da bases para la acción (Marín, 2009). En cierta forma, se reduciría el conocimiento que aportamos a mero *extractivismo académico*.

---

5. Juan Grabois es abogado, fundador y referente social del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), hoy Confederación; y Fernanda Miño, militante social y política, fue concejala por el Municipio de San Isidro hasta 2019, y hoy es secretaria de Integración Socio Urbana en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

6. La injusticia epistémica testimonial consiste en desacreditar un discurso o un conocimiento por prejuicios, y la hermenéutica, en la incapacidad de un colectivo para comprender la experiencia social de un sujeto creando una credibilidad reducida (Fricker, 2017).

Sin embargo, como veremos más adelante, esta injusticia epistémica presenta una doble cara. En una, soslaya los procesos y relaciones sociales que emergen en nuestro trabajo de campo y que son portadores de verdadera juridicidad, los que no solo circulan como derecho local en diálogo con el derecho civil, sino que se han constituido, en muchos casos, a partir de las luchas sociales. Y, en la otra, omite su visibilización y base de propuestas de políticas públicas por parte de la academia, desde hace varias décadas (Magalhães & Núñez, 2020). Así, veremos cómo ello emerge en torno a una ley (la 27453), cuya génesis han sido precisamente estas luchas, pero invisibiliza y desjuridifica dichos procesos, a la vez que nos interroga sobre cuál es hoy la posibilidad de lo común, como praxis instituyente (Laval & Dardot, 2015).

### **Clasificando vidas...**

Luego de muchos años de lucha por parte de organizaciones y movimientos sociales, como así también de académic@s que bregamos por una transformación radical de la crisis urbana, se sancionó en la Provincia de Buenos Aires la Ley 14449, de Acceso Justo al Hábitat, la cual incluye (dentro de una amplísima batería de instrumentos que sostienen sus principios rectores), una definición de "villas, asentamientos precarios y otros" con vistas a su relevamiento y crea el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (en adelante, RPPVAP)<sup>7</sup>.

El problema que acá tenemos es todo un registro de demanda habitacional que hoy pasó las 15 mil familias que estás hablando también más o menos de un 23 % de familias con déficit habitacional...10 mil, 11 mil en situaciones, eh... con las mismas condiciones habitacionales que una villa. Por ahí no son villas, pero son las mismas condiciones habitacionales. Lo que hicimos fue rastrillar la ciudad entera y ahí poder ver con un criterio nuestro, y ahí poder ver qué tipo de déficit habitacional grave había, y poder registrarlo, y poder mapearlo. Después vino la Ley 14449 con esos criterios para villas y asentamientos, y vimos que los podíamos adecuar, incluso usarlos, como para que haya cierta coherencia municipio-provincia. Pero como es más amplia la Ley 1449, ellos abarcan otras cosas que para nosotros no eran de interés para el área de vivienda. Nosotros hacemos acá el registro de villas de Mar del Plata, que el año pasado nos dio 112 villas, pero ahí tenés... tomamos el criterio para determinar qué es una villa y que no de la Ley Provincial 14449 que la describe más o menos como ciertas condiciones habitacionales, intrincados pasillos, mediano acomodamiento de la gente, y toma por ejemplo un mínimo de un cuarto de hectárea o 10 familias juntas, pero en otro lado vos vas y por ahí tenés las mismas condiciones habitacionales, pero desparramadas en 4 hectáreas, o sea, no son villas para la ley, pero están en condiciones muy precarias; bueno, está bien que hay que hacer un corte, pero a veces dejás fuera gente, cosa que pasa con el Renabap también (entrevista a R. L. Técnico de la Dcción. Social de Vivienda, MGP, 15/02/21).

---

7. Sección II, Art. 27° y 28°. "El Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) se concibe como la herramienta única y centralizada de relevamiento y captación de datos para la implementación del régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios".

Posteriormente, en el marco de *Hábitat III* (2016), y durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), Argentina presentó su informe nacional, en el cual se señala como prioridad “lograr la integración, incluyendo los asentamientos a la trama urbana, contemplando la provisión de servicios, la regularización dominial, entre otras” (MRECLyC, 2016). A partir de allí, se avanzó con el relevamiento nacional de barrios populares, y se creó luego el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), mediante el Decreto 358/17.<sup>8</sup>

Entendidos éstos como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de ocho (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) [Decreto 358/17]

Sin embargo, esta definición no solo difiere conceptual y empíricamente de la Ley 14449, sino de la que utiliza la Organización Techo, una de las organizaciones sociales que intervino en dicho relevamiento y en otros anteriores:

Asentamiento “es un conjunto de ocho o más familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a al menos dos servicios básicos, como agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario o red cloacal. Por villa se entiende un barrio que no tiene manzanas, con diferentes grados de hacinamiento y precariedad y una trama urbana irregular. Los asentamientos —continuó— fueron conformados por diferentes estrategias de ocupación del suelo; y **los barrios populares se originaron con la intervención del Estado a partir de loteos**. Los tres tienen los mismos problemas de precariedad” (Juan Dátoli, director de relevamiento de Techo, 2013, sub. nuestro).<sup>9</sup>

Según Saavedra (2018)<sup>10</sup>, la iniciativa del relevamiento varía según el relato del actor que resulta entrevistado o el informante. No obstante, entre otr@s, participaron Jefatura de Gabinete y organizaciones políticas y religiosas, como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, la CCC, Barrios de Pie, Cáritas y Techo.

---

8. El Decreto crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, existentes al 31/12/2016, incorporándolo dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Se fundamenta en que “**la precariedad en la tenencia del suelo** incide negativamente en la calidad de vida de las personas, limitando el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos, lo que contribuye a la generación de situaciones de pobreza, marginación y fragmentación social”, y cuya función principal es registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas (destacado nuestro).

9. En *mdphoy.com*. 13/11/2013. Recuperado de <https://www.mdphoy.com/en-mar-del-plata-hay-50-000-personas-que-viven-en-32-asentamientos-y-villas-son-11-000-familias-81359/>

10. Ver la recopilación de las distintas fuentes periodísticas en el texto de este autor.

Fuimos los militantes y mujeres de los barrios como yo, hombres y mujeres, fuimos quienes llevamos adelante el relevamiento (...) éramos nosotros (...) sin ayuda de la academia, para tener los datos que íbamos a necesitar en las distintas conquistas en los gobiernos y en la política. Estas políticas fueron creadas desde las bases, los que están invisibilizados... Nos dimos un trabajo que fue mapear todas las villas y asentamientos... son 4500. El sentido era identificar los barrios, luego las manzanas, luego los domicilios que había en cada manzana con el objetivo de promover una legislación que diera, como mínimo, seguridad en la tenencia. Tuvimos suerte y nos fue bien (Graboys y Miño, 2021, sub. nuestro).

### Este relevamiento

Tuvo dos problemas. Uno, por un lado, la definición de criterios, y por el otro que como que quien relevaba también pertenecía a movimientos políticos, hubo mucha gente que optaba por no registrarse por el hecho de pertenecer a otro movimiento político. Bueno, son cortes que hay que hacer y son como márgenes de error, como inevitable... (entrevista a R. L., técnico de la Dirección. Social de Vivienda, MGP, sub. nuestro).<sup>11</sup>

Estos dos problemas se ven plasmados en las tablas 1 y 2, de las que emergen la invisibilización de aproximadamente 4000 familias<sup>12</sup>, entre el relevamiento de la municipalidad, el RPPVAP y el del ReNaBaP. Sintéticamente, hay 27 barrios no registrados ni en el RPPVAP ni en el ReNaBaP; 82 no registrados por ReNaBaP, 33 no registrados por el RPPVAP, que sí registra la MGP, 1 del ReNaBaP que no corresponde al RPPVAP, 12 que sí registra el RPPVAP, pero "no corresponden" para la MGP ni registra el ReNaBaP, 6 registros del ReNaBaP y 7 del RPPVAP que no consignan datos de familias, entre otras inconsistencias.<sup>13</sup>

El mes pasado, desde el ministerio también dijeron que había fondos para urbanizar villas, pero que tenían que ser barrios RENABAP exclusivamente. Ahí de los 120 que tiene Mar del Plata, reducís a 56, porque como los criterios con los que nosotros relevamos las villas no son los mismos criterios con los que RENABAP relevó, nosotros tenemos 112 y RENABAP tiene 56, pero, bueno, de los 56 hubo que elegir cuáles reúnen esas condiciones, factibilidad hidráulica, carencia de servicios básicos, problemas de conectividad urbana, y ahí más o menos propusimos cinco, después nos dirán de Nación cuáles serán (entrevista a R. L.).

La contracara de esta invisibilización es, por un lado, que la pandemia de la **COVID-19** demanda poner la vida en el centro y, por otro, el registro duplicado de familias en

---

11. El proyecto se presentó hoy con la participación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, Techo y Cáritas. También estuvieron presentes distintos funcionarios del gobierno, y muchos de los trabajadores que están llevando adelante el proyecto, que son los mismos vecinos de los barrios a relevar. (25/10/2016). Recuperado de <https://ctepargentina.org/organizaciones-sociales-relevaran-todas-las-villas-asentamientos-del-pais>

12. "Puede ser hermoso un estudio, saber cuántas familias hay, pero si eso no está orientado a una conquista de una política pública para transformar esa realidad, no tiene sentido. Sólo queda en buenas intenciones" (Miño, 2021).

13. En el momento de escribir este artículo, resulta pertinente señalar que desde el área de la Dirección Social de Vivienda de la MGP se están cruzando los distintos relevamientos.

**Tabla 1** Relevamientos de barrios populares y familias, Gral. Pueyrredon, 1993-2020

Área de estudio	Años	RELEVAMIENTOS							
		Techo		ReNaBaP		RPPVP		MGP	
		Barrios	Familias	Barrios	Familias	Barrios	Familias	Barrios	Familias
Total Ptdo. Gral. Pueyrredon	1993	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	258	19722
	2013	32	11000	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
	2015					95	7786	S/D	S/D
	2016	36	10000	57	8255			103	
	2019					81		114	9129
	2020					79		112	8105
B° Dos de Abril	2016/7	1	140	1	140	No registrado		No corresponde	
El retazo	2016/7	1	15	1	20	No corresponde			15

Fuente: para 1993, Fernández et al.; para 2013 Techo.org; para 2015, RPPVAP; 2016 mdphoy.com, 2019-2020, Municipalidad de Gral. Pueyrredon (2019/2020)

**Tabla 2** Ejemplos de los registros de barrios populares y familias, Gral. Pueyrredon, 2020

VILLAS Y ASENTAMIENTOS DE MAR DEL PLATA (2020)						
Registro MGP	ReNaBaP	RPPVAP	Barrio	Ubicación	Familias	Sup (ha)
No corresponde	No registrado	450123	Caribe	045007 extendido	s/d	2
No corresponde	No registrado	450124	Caribe	045006 extendido	s/d	1,44
No corresponde	800 Las heras	450125	Las heras	Irreg. Dominial	s/d	1,56
No corresponde	No registrado	450129	V. de Luján	Frig. Expr.	s/d	s/d
No corresponde	416 Félix U. camet	No registrado	Félix Camet	No precario	s/d	s/d
No corresponde	430 Dos de Abril	No registrado	Dos de Abril	No precario	s/d	s/d

Fuente: Municipalidad de Gral. Pueyrredon

diferentes programas. Es el caso, por ejemplo, de las familias que históricamente habitan en el denominado Asentamiento Precario Villa Paso, hoy registrado como "450070 y 450102" en el RPPVAP; como "4273 La Loma" y "No registrado" por ReNaBaP y como "San Carlos 81 y 82" por la MGP. Esta doble nominación por cada institución pública, que atañe a 130 familias, se debe a que este asentamiento comenzó a ser realocado en el año 2006 pero

La relocalización de la villa de Paso, hubo un día que dejó de interesar al área política ¿eh?, no a los habitantes que vienen hoy todavía y preguntan "¿para cuándo, cuándo me va a tocar?" Y, "no te va a tocar, salvo que esto vuelva a interesarle de nuevo al área política". Un día la Municipalidad dijo "bueno, no hay más, hasta acá llegamos, se acabó... quedaban 70 familias, de 500 quedaban 70, una gansada, te imaginás que presupuestariamente era

nada (...) si vos vas a pedir una respuesta van a decir "se acabó el presupuesto, no hay más". Bueno, eso es mentira, lisa y llanamente, el "no hay plata" no existe, es destino la plata acá o destino la plata allá, esas son decisiones políticas... (entrevista a R. L.)<sup>14</sup>

Por ende, las familias que no fueron relocalizadas por el Programa Dignidad más el crecimiento vegetativo conformando nuevas familias hoy están inscriptas en el ReNaBaP. Asimismo, cuando se produjo la relocalización, las tierras fueron expropiadas y pasaron a la municipalidad, en las cuales hoy hay 100 nuevas familias. Es por ello que el registro se desdobra en "familias (100) sobre tierra fiscal" y "familias (30) sobre tierras privadas". Otro de los aspectos que explican la disminución dentro del registro municipal refiere a que

Hubo un par de casos donde cambiaron para mejor, que fue por puras mejoras introducidas por la gente. Allí donde hace un año y medio se vio viviendas de madera y chapa, hoy tenían... perdón, de madera... y techos no de chapas... de un... como cuando superponen distintos cartones y cosas así, bueno, hoy había ladrillo y chapa. Son mejoras hechas estrictamente por el esfuerzo de las familias que viven allí. Eso en dos o tres lugares se vio, por lo cual decidimos quitarlo del registro de villas porque ya no constituye... digamos, puede constituir un barrio obrero, humilde, de condiciones habitacionales muy bajas, pero no tanto lo que la Ley 14449 pretende llamar villas y asentamientos... (entrevista a R. L.).

Respecto de nuestra zona de estudio, tanto el Dos de Abril como El Retazo no fueron registrados por el RPPVAP; el Dos de Abril "No corresponde", según los criterios de la MGP, pero sí ambos aparecen en el ReNaBaP. Según los técnicos de la Dirección Social de Vivienda,

El Dos de Abril no, RENABAP sí lo tiene relevado todo por el problema de la regularización dominial, pero nosotros no lo tenemos como villa. porque no. eh... La irregularidad dominial nosotros no la tomamos en cuenta porque nosotros quisimos hacer, antes de la 14449, en el 2013, un relevamiento estrictamente de las condiciones habitacionales, independientemente de la condición del suelo que tuviera ese lugar...y el Dos de Abril tiene características habitacionales "No precarias" (entrevista a R. L.).



**Fotos 1, 2 y 3. Características habitacionales del Dos de Abril.** Fuente: archivo personal

14. Efectivamente, del análisis del presupuesto municipal 2021, se desprende que el 1,2 % se destinará al Proyecto integral Villa Evita, el 0,04 % al Programa de Emergencia Habitacional, el 0,11 % a proyectos de equipamiento comunitario y vivienda social (del cual el 97 % es gasto de personal, no personal y bienes de consumo) y el 0,1 %, al funcionamiento del Registro de Demanda habitacional. "Sí, hay muchos discursos, pero no tantas políticas; por ejemplo, y te voy a dar un ejemplo triste. Hace diez años que acá vemos ir y venir formularios, pedidos de informes, llenado de planillas, vueltas, correcciones, en torno a una villa muy grande de acá, Villa Evita, diez años, con unos títulos hermosos, "Proyecto de urbanización y reconexión de la sociedad con la..."; unos títulos alucinantes. Si vos mirás en materia práctica, en lo único que se vio beneficiada la gente en diez años es un contenedor que duró dos meses. Entonces a mí no me da el estómago para a eso llamarlo urbanización" (entrevista a R. L.).

## Del relevamiento, a la política... ¿o a administrar lo instituido?

El “tuvimos suerte y nos fue bien”, relatado por Grabois y Miño, refiere al proyecto de Ley 27453 “Régimen de integración socio-urbana y regularización dominial”<sup>15</sup>, pero cuyo Decreto reglamentario 819/2019 denominó “Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana”<sup>16</sup>. Una ley que fue aprobada por unanimidad, por todas las fuerzas políticas, pero ese cambio entre el proyecto y su reglamentación permite interrogarnos acerca de la inscripción de procesos populares en una lógica de mercado, con poca sensibilidad social, toda vez que se ha legislado más en detalle lo inherente a la regularización dominial que sobre la integración socio-urbana (Saavedra, 2018).

Permitió una ley novedosa en América latina (sic) que es la **expropiación**<sup>17</sup> de los 4500 macizos de tierra donde habitan nuestros compañeros, con independencia de quién fuera el dueño. La conquista de una ley que otorga títulos posesorios de las casillas...de las casas de los barrios (...) se recibía un **certificado de vivienda familiar**<sup>18</sup> que en términos jurídicos es un título de posesión, que permitiría una serie de acciones jurídicas (Grabois & Miño, 2021, sub. nuestro).<sup>19</sup>

En el caso que sea una expropiación, sale el proyecto. Ese proyecto tiene que llevarse adelante por parte del Poder Ejecutivo, que será el poder donde trabajo yo, en este caso. Habitualmente no se llega a un acuerdo con los titulares acerca de comprar el inmueble o por el precio o porque no están dadas las condiciones dominiales. Entonces hay que hacer un juicio de expropiación que tardan años (...) habitualmente el 99 % de los casos de las expropiaciones son onerosas para los ocupantes, es decir, el Estado provincial lleva adelante la expropiación, paga el terreno al dueño, al titular del dominio para que se pueda quedar a nombre de la Provincia, y después los ocupantes devuelven a la provincia cada una de la proporción de lo que la Provincia en su momento pagó. Entonces, la provincia adjudica en venta, estamos hablando de (...) cuotas que son, que se yo, 300 cuotas, pero bueno simbólicamente la gente termina pagando el lote. (entrevista a G. M. abogada de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, PBA; 19/3/21).

---

15. La ley de integración urbana y el sueño de la casa propia. En <https://latinta.com.ar/2018/05/ley-integracion-urbana-renabap/08/05/2018>

16. El gobierno busca expropiar las tierras de las villas y hacer propietarios a sus habitantes (En *La Nación*, 11/4/2018).

17. El régimen de expropiación se basa en la Ley 21499 de 1977, de la que recomendamos su detenida lectura, y entre otros puntos fija la indemnización al propietario del inmueble. ¿Significa que indemnizarán a quien ya estafó a los habitantes? ¿Y a terrenos que según la Ley 27453 volverán a pagar los habitantes?

18. El certificado de vivienda se les entrega a vecinos agrupados o contiguos que no cuenten con un título de propiedad del suelo ni acceso a los servicios. Si bien el certificado no implica dominio de la tierra, permite que realicen gestiones ante cualquier autoridad pública nacional, provincial o municipal, entes y empresas privadas, y tengan un domicilio legal. Además, habilita la solicitud y acceso a servicios públicos, como agua corriente, cloacas, energía eléctrica, red de gas natural.

19. “Juan Grabois defendió y aplaudió hoy al proyecto de ley presentado por el oficialismo a la Cámara de Diputados para expropiar las tierras que ocupan barrios precarios y darles títulos de propiedad a sus habitantes”. En <https://www.telam.com.ar/notas/201804/271659-la-ctep-aplaude-al-proyecto-oficial-de-expropiacion-de-tierras-para-barrios-precarios.html-17/04/2018>

Para Miño, “El certificado es un documento que es un motivo de organización, de tener una posesión y tener una identidad. Antes del relevamiento, los barrios populares eran una manchita dentro de un mapa”<sup>20</sup>. En este punto, nos detendremos en algunas consideraciones, que constituyen otro tipo de injusticia epistémica<sup>21</sup>. Primero, destacar que previamente se otorgaba la potestad de entregar certificados de “**organización comunitaria**” al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, lo que posteriormente desaparece y nulifica posibilidades de posesión colectiva, y la potestad pasa a manos de la AABE (Saavedra, 2018, pp. 47-48). Segundo, desconoce que en la mayoría de los barrios populares los habitantes ya han pagado los lotes (como en el caso del Dos de Abril), y que la ley prevé su pago, posteriormente a la expropiación. Tercero, colisiona con criterios como los de la MGP, que soslaya la regularización domínial para considerarlo barrio popular e incluirlo en proyectos de integración socio-urbana<sup>22</sup>. Cuarto, omite instrumentos novedosos y ya en marcha en distintos barrios para la regularización domínial. Quinto, desconoce que, a fines de 2020, solo poseían el certificado de vivienda el 14.6 % de l@s registrad@s,<sup>23</sup> y casos como el de N., a cargo de un merendero comunitario en el Dos de Abril, quien fue inscript@ en el ReNaBaP, pero en momentos en que alquilaba una anterior vivienda y hoy ejerce la posesión de otra vivienda, en un sector no inscripto en el ReNaBaP, de la cual paga alquiler, a alguien que no es propietario@:

Me dice “te voy a hacer como una protección. Vamos a ir a la escribanía y vamos a hacer como que yo te alquilo. Total, no figuran dueños acá”. Al parecer no había dueños, no había herederos. Me decía “vos quedate tranquila, que nadie te va a sacar”. Porque yo le decía “no me puedo quedar ahí, me siento mal, estoy usurpando”. Entonces me llevó a la escribana y me hizo hacer ese contrato de alquiler, para que yo me quedara un poco tranquila (entrevista a N., 08/03/2021).

También, casos como el de S., que vive en la zona del ReNaBaP del Dos de Abril, quien terminó de pagar las 120 cuotas a Peralta Ramos SCA y

Justo hoy me llamaron del lugar (Peralta Ramos) y me dijeron la posibilidad de hacer la escritura... que hay un... yo terminé de pagar en diciembre. 250000 pesos me dijeron

---

20. En **Ladransancho**, 18/12/2020. Recuperado de <https://ladransanchoweb.com.ar/barrios-populares-entregaron-certificados-de-vivienda-en-el-san-fermin/>

21. Para análisis muy ricos al respecto, sugerimos la lectura de la columna de opinión del N.º 11 de la Revista Hábitat inclusivo, dedicado a reflexionar sobre el proyecto de esta ley, [much@s de cuy@s autor@s](mailto:much@s de cuy@s autor@s) participan de este encuentro.

22. La integración sociourbana se define como el conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental (...), la seguridad en la tenencia y la regularización domínial, estableciendo que tales acciones deben ser progresivas, integrales y participativas, con enfoque de género y diversidad. Res. 2/2020.

23. Lo que posiblemente esté asociado a la alta movilidad residencial en relación con la trayectoria laboral de los sectores populares y las dinámicas internas propias de los barrios populares —como arrendamientos temporales de cuartos y viviendas— y la formación de hogares compuestos y extendidos, por ejemplo (Núñez, 2011; 2012; 2018 y 2018b). No obstante, a fines de 2020 se introdujo la posibilidad de tramitar el cambio de dirección del responsable del hogar y actualmente se reabrió el registro.

para iniciar la escritura. Una locura... (S., en Taller sobre Regularización Dominial, 4/3/21, en adelante TRD).

Sin embargo, la venta fraudulenta de lotes que comenzó en el Dos de Abril en 1980 continúa.

La mayoría de los terrenos están en judiciales. Peralta Ramos tiene un sistema muy fraudulento de cobrar. Si ve que el que compró le debe 10 cuotas y no construyó, le vende el terreno a otro. Y si construyó, la desaloja. Los que han pagado la escritura, nunca se las entregan... estamos hablando de 15 años atrás. No hemos podido resolverlo. Peralta Ramos es un mandatario y hoy seguimos en juicio. Él no tiene la potestad de escriturar (C., en TRD).

En los boletos de compra-venta puede leerse el precio original en Australes, y luego su refinanciación en pesos, con cláusulas que dicen que el atraso en dos cuotas habilita la reventa del lote, sobre el que colocan un cartel de venta con número de celular (foto 4). Estas situaciones, entre otras, y que sintéticamente relatamos, ameritaron la apertura de talleres con l@s vecin@s de la zona, estén o no inscriptos en el ReNaBaP (fotos 5 y 6). Es de destacar la importancia que tuvieron estos talleres, ya que varias familias desconocían que estaban en el ReNaBaP y, a partir de ellos, obtuvieron al menos su certificado de vivienda y pudieron gestionar, por ejemplo, el abastecimiento de agua en bidones, para consumo, a través de Obras Sanitarias Sociedad de Estado.



**Foto 4. Boletos de compra-venta, y reventa de terrenos.** Fuente: archivo personal



**Fotos 5 (abajo izquierda) y 6 (abajo derecha). Talleres de regularización dominial, B.º Dos de abril.** Fuente: archivo personal

En trabajos previos (Núñez, 2018; 2018<sup>b</sup>), reconstruimos la génesis y desenvolvimiento de estas sociedades jurídicas que se apropiaron ilegal e ilegítimamente de gran parte del suelo donde se erigen los barrios populares; empresas que la gestión pública no ha querido o no ha podido desarticular.

Esta es una administradora, no es una inmobiliaria. Porque todo lo que se vende acá es de la empresa, nosotros somos propietarios. Acá es venta directa, y yo soy la cara visible, pero acá se venden los lotes de Peralta Ramos, de Cardal, de Arco, distintos nombres, pero es la misma empresa. Yo administro todo, toda la costa atlántica. De ahí a que el lote esté libre, es otra cosa. ¿Entiende? Es un grupo de gente, digamos así, es una sociedad, que tiene distintas empresas. Es el mismo grupo, pero en cada barrio con un nombre diferente.

Dos de Abril no tengo nada... Justamente estoy haciendo un relevamiento...hay mucho usurpado, en todas partes, pero Dos de Abril se lleva las palmas. Hay gente que no, que está escriturando, que está pagando, obviamente, es muy grande, pero lamentablemente no puedo ofrecerle nada... Mire, estoy anotando para ver si podemos rescatar algo... un examen exhaustivo, estoy haciendo una ecografía de los barrios, a ver si rescatamos algo. Porque en determinado momento, la empresa recompraba. El cliente, la gente, decía "no puedo seguir pagando porque tengo tal dificultad, necesito el dinero". Entonces se llegaba a un arreglo, **para tener siempre mercadería**. Entonces espere que yo vaya, verifique y vea lo que le puedo ofrecer. Yo tengo que verificar que el terreno esté vacío y no esté usurpado. Por eso tengo que ir con gente de seguridad. Es así, Mar del Plata es así (entrevista a V. L., de OMA, 6/3/21, sub. nuestro).

Más allá de estas contradicciones que se presentan con la Ley 27453, coincidimos con Saavedra (2018, p. 45) en que la principal es la necesaria distinción entre posesión y propiedad privada (Núñez, 2012). La primera implica el uso de un bien que no se transformaría en mercancía, mientras que la segunda sí implica un valor de cambio<sup>24</sup>. Se tornan necesarias, entre ambas, la delimitación e individualización del bien, el **cercamiento** (Laval & Dardot, 2015; Sevilla, 2012).

Asimismo, actualmente se lleva adelante lo que se denomina **Urbanización temprana**, que son proyectos con ocupación de mano de obra intensiva, destinados a resolver temas como la entrada de agua potable, veredas o iluminación de los asentamientos y villas, comenzados en 115 de los barrios populares (Fernanda Miño, en **Página/12**, 27/10/2020).

Por ahí la palabra **urbanización** es una palabra que queda un poco grande cuando lo que hacés es llevar únicamente el servicio de agua, cuando la urbanización es algo mucho más complejo. Entonces, no quiero decir la palabra "política de urbanización". Como no soy político, tengo el derecho a no usarla y a decir que me parece grande. En Villa Evita se están haciendo cuestiones técnicas; a mí me gusta diferenciar lo que es evaluación de factibilidad hidráulica, relevamiento, cableado, de lo que es que la persona perciba o reciba el beneficio en

---

24. Esto colisiona, a su vez, con el proyecto político de "ir, lentamente, desmercantilizando, produciendo acciones políticas para ir desmercantilizando el acceso al hábitat". Charla del Arq. Rubén Pascolini, subsecretario de Hábitat de la Comunidad de la provincia de Buenos Aires, en el 2.º Encuentro sobre Hábitat popular y planificación urbana, 08/04/21. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=Nic6pmsJIWc>

la puerta de su casa. Sí se están trabajando cuestiones técnicas, en el sentido que **la gente no se entera que se está trabajando**. Pero aún no se ha puesto un pie en Villa Evita. ¿Entendés la diferencia? (entrevista a R. L., sub. nuestro).

Siguiendo a Saavedra (2018), ¿es legítimo preguntarnos si esta **urbanización temprana** en barrios populares donde no todos poseen certificado de vivienda y hay una alta movilidad social, otros ya pagaron el lote, otros tienen escritura, etc., y donde posteriormente se aplicará la expropiación, propiciará el intercambio con otros actores sociales, para fines más rentables? ¿No se naturaliza, así, la mercantilización, y se disuelven múltiples derechos adquiridos? ¿Fue la propiedad privada individual el objetivo de las organizaciones sociales, siendo que es la principal causa de la desigualdad social? La nominación de "temprana" ¿no opaca procesos de urbanización popular progresiva basada en otros saberes y procesos que en algunos barrios llevan veinte o treinta años?

Vale recordar que el espacio-tiempo social popular es heterogéneo, y es producto y productor de una multiplicidad de comunidades resistentes que antagonizan con la comunidad mercantil del capital, en tanto proceso espacio-temporal expropiante y homogeneizante, y esta confrontación entre ambos procesos es el emergente del antagonismo social en las formaciones sociales capitalistas.

Está todo muy, muy orientado y muy guiado por la idea de propiedad privada... de las supuestas bondades de la propiedad privada... un grupo de gente va y ocupa una tierra, el final feliz en el trabajo donde yo estoy es que finalmente obtenga su escritura (...) después generalmente el Estado se desentiende, (...) es todo un proceso lentísimo (...) El tema este de tierras es muy político, muy político... se labura con regularizaciones de predios comprados en el 90 en el 88 (...) Si como ideal participativo puedo ver algo de derecho a la ciudad, pero es tan primario sobre lo que trabajamos, que es difícil. El problema es el capitalismo, el capitalismo es el problema para todo (entrevista a G. M.).

### Aperturas para el cierre

*"Intentaremos (...) desprendernos de este pasado presentado por la Comuna y a proyectarlo nuevamente al porvenir. Más allá de este término de la política, el fin del Estado y de la política, ésta propone el objetivo más lejano y más próximo (...): la metamorfosis de la vida (cotidiana) en una fiesta sin fin, en una alegría sin otro límite ni medida que la fatalidad de la muerte".*  
Lefebvre (1967, p. 574)

Henri Lefebvre, tan profusamente citado en los últimos años, se propone en su obra restituir la problemática marxista, a partir de la alienación, la contradicción y la praxis, recuperando el espíritu de la Comuna de París como urbanismo revolucionario, en tanto tentativa de toma del poder por el proletariado y de desaparición del Estado. En otros términos, su obra tiene como horizonte propender a la autogestión generalizada y emancipatoria, plasmadas en sus nociones de **Derecho a la ciudad** (1968) y **La Revolución urbana** (1972), implicando la reconstitución de una unidad espacio-

temporal y la unión de todo lo que ha sido disociado y segregado por el capitalismo, reclamando una humanidad libre y desalienada. Es decir, la apropiación colectiva y democrática del espacio y de la vida misma no pueden escindirse; requieren una praxis espacial colectiva para ocupar un lugar central en las decisiones. Para Lefebvre (1968; 2017) el conocimiento del Estado es esencial para la acción política, porque el secreto del Estado, oculto en la evidencia, está en el espacio. Es, dice él, el espacio del modo de producción estatal. Ninguna superación de este orden social es concebible sin poner en cuestión y destruir la espacialidad capitalista, creando espacios diferenciales. No obstante, señala que uno de los fetiches que obstaculiza esta posibilidad es justamente la propiedad privada.

En momentos en que nos encontramos revisando esta ponencia para su publicación, nos llega la noticia de un inminente desalojo de familias del B.º Pueyrredon de Mar del Plata<sup>25</sup>, uno de los tantos que tenía su expediente en la CNTHS, desde el año 2011, aguardando su regularización dominial. Son alrededor de 350 familias registradas por el RPPVAP y la MGP, pero no por el ReNaBaP, y tampoco entrarán en la actualización de este último registro porque cuentan con algunos servicios (sic).

Esto nos interpela, entonces, a reflexionar en torno a la pregunta que se formuló desde el encuentro, en tensión con la paradoja de cómo abigarradas definiciones permean indefiniciones para la política pública, que involucra la reproducción de la vida y luchas silenciosas de miles de familias (Núñez, 2018<sup>a</sup>), que a su vez permanecen invisibilizadas. Sobre otras, se despliega una política homogénea que expropia saberes, sentidos, experiencias y matrices de juridicidad barriales que exaltan el valor de uso por sobre el valor de cambio; políticas que naturalizan la mercantilización, la propiedad privada y sus representaciones, prolongan y legitiman el orden dominante. Así, el pensamiento crítico se bloquea, y el derecho a la ciudad (*lefebvrano*) aparece como pura ideología (Carlos, 2017, pp. 51-52). Es, como dice Melé, el lenguaje de la institución estatal representado en mapas y cercamientos que naturalizan las relaciones de dominación (Melé, 2015, pp. 50-57). También para Sevilla (2012) la planificación es un dispositivo gubernamental encargado de regular espacialmente la reproducción social, en beneficio de los bloques hegemónicos, desposeyendo de recursos materiales, sociales y de representaciones colectivas a las clases más desfavorecidas. La planificación, bajo el capitalismo, es una máquina de desposesión de sentidos, de experiencias y de conocimiento popular.

¿Cómo transformamos nuestros instrumentos de investigación, reflexión, lucha y planificación para que los sectores populares recuperen su autonomía en la

---

25. Ver <https://www.0223.com.ar/nota/2021-7-17-19-13-0--no-hubo-estafa-la-justicia-ordeno-los-primeros-desalojos-hace-siete-anos>

producción del espacio? ¿Ya olvidamos que *Hábitat I* (1976) planteaba la participación popular efectiva en todas las decisiones, como deber y como derecho, la recuperación y movilización de rentas urbanas, la no transferencia de normas de una minoría que agudice la desigualdad, no clasificar como irregulares los procesos de urbanización popular, etc.? ¿Cómo potenciamos la innovación social, en términos de Zubero (2015, p. 60), concebida como una práctica que busca soluciones colectivas a problemas que en primera instancia podrían experimentarse como individuales, como un proceso de transformación de relaciones sociales de poder, a favor de las fracciones sociales expropiadas, previamente silenciadas?

Si la crisis del capitalismo, la desigualdad social persistente y extendida, contiene la crisis urbana y la crisis de la planificación como "política o asunto de profesionales", en términos de Laval y Dardot (2015), ¿qué estrategia urbana pensaremos, para articular una estrategia de conocimiento y una estrategia política que modifique las estrategias de clase?

Porque, así como se cita a Lefebvre despojándolo de su ideal revolucionario, lo **común** también permea hoy los ámbitos académicos, activistas y políticos, pero vaciado de su principio político como lo conciben Laval y Dardot (2015), que conjuga la democracia radical (más allá de la representación) y el derecho de uso (más allá de la propiedad). En efecto, para estos autores lo **común** es el corazón del proyecto revolucionario a partir de una relectura de las prácticas sociales que se oponen a la privatización y cercamientos de todas las esferas de la vida. Es mediante la creación de instituciones con reglas coproducidas por parte de las comunidades como puede articularse una propuesta política en la que lo común sea el centro; lo común es una relación (no una cosa) y una praxis: la praxis instituyente, como actividad colectiva creadora de sus propias reglas, que escapa a la burocracia y al mercado, donde se inventan reglas de derecho:

El uso instituyente de los comunes (...) es la negación en acto del derecho de propiedad, en todas sus formas. Lo común se contraponen a la competencia y a la propiedad privada, que avala el cercamiento progresivo de todas las áreas de la vida, extendiendo la mercantilización y la privatización (Laval & Dardot, 2015, p. 546).

En los barrios populares circulan, históricamente, las reglas del derecho, propias del derecho civil argentino, pero que se transformarían en instrumentos contrahegemónicos en manos del campo popular (Núñez, 2012; Magalhães & Núñez, 2020). Ahora bien, si un "común" se instituye por una práctica instituyente, ¿cuál sería la posibilidad de profundizar sobre la praxis instituyente, especialmente para las luchas contra la propiedad privada y en defensa del uso de la tierra? ¿Cómo debe una política de lo común concebir el derecho de uso? El derecho de uso no tiene ninguna efectividad si es separado del derecho de coproducir las reglas del uso común. "Para ser verdaderamente

común, la costumbre debe implicar la deliberación y determinación colectivas, por los propios interesados, y no por sus representantes" (Laval y Dardot, 2015, pp. 529 y ss.).

A la luz de las luchas y políticas actuales, de las que la lucha teórica es parte sustantiva y constitutiva, ¿podremos pensar un urbanismo "común", contrahegemónico, admitiendo que "únicamente hay comunes, y no cosas comunes, y que únicamente a través de los comunes, ciertas cosas se vuelven comunes a todos?" (Laval y Dardot, 2015, pp. 542-543, interrogación nuestra). Con todo el conjunto de saberes acumulados, las metodologías de trabajo implicadas, y siendo el conocimiento el que da las bases para la acción, creemos que este es un momento propicio para (re)clamar, en todas las mesas multiactorales en las que participamos ese **urbanismo común de los espacios diferenciales**, proyectando la Comuna al porvenir.

## Referencias bibliográficas

### De texto

- Azuela, A.** (Coord.). (2016). *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: UNAM-IIS/PAOT.
- Carlos, A. F.** (2017). A privação do urbano e o 'direito á cidade' em Henri Lefebvre. En Carlos, A.; Alvez, G. & de Padua, R. (Org.): *Justiça espacial e o direito á cidade*. São Paulo: Contexto.
- Fals Borda, O.** (2015). *Una sociología sentipensante para América latina*. Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO.
- Fricke, M.** (2017). *Injusticia epistémica*. Madrid: Herder. (trad. de Ricardo García Pérez).
- Laval, Ch. & Dardot, P.** (2015). *Común*. Ensayo sobre la revolución del siglo XXI. Gedisa: Barcelona.
- Lefebvre, H.** (1967). *La significación de la Comuna*. En *Marxismo sin mitos*. Tomo II. Buenos Aires: A Peña Lillo.
- Lefebvre, H.** (1968). *Los marxistas y la noción de Estado*. Buenos Aires: Carlos Pérez editor. Colección Ideas de hoy.
- Lefebvre, H.** (2017) [1978]. El espacio y el Estado (Traductor: Jiménez Pacheco, P.). *L' espace et l' État* (Capítulo V). En *De l'État, Les contradictions de l'État modern*. Tomo IV. París: Union générale d'éditions. pp. 259-324. <https://marxismocritico.com/2017/09/08/el-espacio-y-el-estado/>
- Magalhães, A. & Núñez, A.** (11-2020). Instrumentos epistemológicos contrahegemónicos en las relaciones entre asentamientos de baja renta y campo jurídico. Una reflexión comparativa entre Brasil y Argentina. VI Congreso Asociación Latinoamericana de Antropología. *Desafíos emergentes. antropologías desde América latina y el Caribe*. Uruguay (en prensa).

- Marín, J. C.** (2009). *Cuaderno 8*. Buenos Aires: Ediciones PICASO/Colectivo Ediciones.
- Melé, P.** (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En Azuela, A. *op cit.* pp. 43-82.
- Núñez, A.** (2011). Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial. *Territorios* (24) Balance de políticas públicas de desarrollo territorial. pp. 165-192. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Núñez, A.** (2012). *Miserias de la propiedad. Apropiación del espacio, familia y clase social*. Mar del Plata: EUDEM.
- Núñez, A.** (2013). Las perspectivas histórica y socio-antropológica en torno a la propiedad y el derecho de propiedad. *Theomai*. Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana. (27-28). pp. 31-41 Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Núñez, A.** (2018). Hay gente que sigue comprando así nomás ¿me entiende? Renta y configuración de territorialidades. En Aczebrud, E.; Barrios García, G. y Pérez Roig, D. (Ed.): *Naturaleza, Territorio y Conflicto en la trama capitalista contemporánea*. (pp. 228-263). Buenos Aires: Extramuros/Theomai/GEACH.
- Núñez, A.** (2018<sup>a</sup>). Producción del espacio y luchas silenciosas. En Alcántara, M.; García Montero, M. y Sánchez López, F. (Ed.): *Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas*. Universidad de Salamanca, España. Vol. 10. Producción inmobiliaria, financiarización y luchas socioespaciales en América Latina. Salamanca: Aquilafuente.
- Núñez, A.** (2018<sup>b</sup>). Tras las huellas del latifundio: rumbo al espacio diferencial. *Oculum Ensaíos*. (Vol. 15. N° 3). pp. 519-536. Pontificia Universidade Católica de Campinas. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3517/351757994010>
- Núñez, A. y Colectivo PoderHabitar** (2021). Asesoría popular: experiencias y desafíos. Comunicación presentada en el *IV Encontro Internacional de Experiências de Planejamento em Contexto de Conflito*. (EIPLAC). Sesión Asesoría popular: experiencias y desafíos. Río de Janeiro.
- Ordóñez, M.; Amescua, J. & Ríos, X.** (2021). Actos de dominación y violencia patriarcal desde la arquitectura. *ArchDaily*. <https://www.archdaily.mx/mx/958802/actos-de-dominacion-y-violencia-patriarcal-desde-la-arquitectura>
- Rolnik, R.** (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago: LOM (Ana Granero trad.).
- Saavedra, A.** (2020). Reivindicaciones sociales y mercados. Consideraciones sobre la Ley 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. En *Ágora UNLaR* (V5, 11). Universidad Nacional de La Rioja: Departamento Académico de Ciencias Humanas y de la Educación. Pp. 39-57.

- Santos, Boaventura de Souza** (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Universidad de la República/Ed. Trilce.
- Sevilla Buitrago, A.** (2012). Urbanismo y reproducción social. Una introducción a su historia. *Cuadernos de Investigación Urbanística* (año V, 80). Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- Tommasino, H.; Medina, J. & Toni, M.** (2018). Extensión Crítica, Integralidad y Sistematización, Algunos abordajes teórico metodológicos. En Medina, M. y Tommasino, H. (comp.): *Extensión crítica. Construcción de una Universidad en contexto. Sistematizaciones de experiencias de gestión y territorio de la Universidad Nacional de Rosario*. Rosario: UNR editora. pp. 15-48.
- Zubero, I.** (2015). Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. En Subirats, J. y Bernardos, A. (Ed.). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.

### De fuentes

- Decreto Nacional 819/2019. Reglamentación de la Ley 27.453 de "Régimen De Regularización Dominial Para La Integración Socio Urbana".
- Decreto 358/17. Creación del ReNaBaP en Proceso de Integración Urbana. Recuperado en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-358-2017-275037/texto>
- Fernández, R.; Fernández W; Núñez, A. et al. (1995). *Habitar Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas sobre la problemática de desarrollo urbano, tierra y vivienda*. Programa Arraigo/Tierras Fiscales Nacionales. Mar del Plata.
- Qué digital (2016). "Asentamientos informales: cuántos, dónde, cómo quiénes". Recuperado en <http://quedigital.com.ar>.
- Graboss, J. y Miño, F. (2021). Comunicación en el *IV Encuentro Internacional de Experiencias de Planeamiento en Contextos de Conflicto (EIPLAC)*. Sesión *Cartografías en conflicto*. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=sn4Cs5eMIMU&t=3431s>
- Ley 14449, de Acceso Justo al Hábitat. Recuperada de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgalUj0.html>
- Ley 27453/18. "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana". Recuperado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>
- Ley 21499/77. *Expropiaciones*. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2016). La 'Nueva Agenda Urbana' para la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. Recuperado en <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/la-nueva-agenda-urbana-para-la-vivienda-y-el-desarrollo-urbano-sostenible>
- Municipalidad de Gral. Pueyrredon (2019/2020). Informe sobre villas y asentamientos de Mar del Plata". Dirección Social de Vivienda.
- Municipalidad de Gral. Pueyrredon (2020). Datos abiertos. Urbanismo y territorio. Barrios populares. Recuperado en <https://datos.mardelplata.gob.ar/?q=dataset/barrios-populares>
- Municipalidad de Gral. Pueyrredon (1993). *Mapa social. Censo de asentamientos precarios*. Secretaría de Acción Social. Mar del Plata.
- Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1976). *Hábitat I*. Vancouver. Recuperado de [https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The\\_Vancouver\\_Declaration\\_1976.pdf](https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The_Vancouver_Declaration_1976.pdf)
- Registro Nacional de Barrios Populares (2016). Recuperado en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>
- Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (2016). IDEHAB. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. Recuperado en <http://181.171.117.68/mapa/> 



# Decálogo para el Mejoramiento Integral de Barrios en tiempos de pandemia

## Hoja de ruta para Latinoamérica y el Caribe

---

**Catalina ORTIZ**

---

**Cargos o filiaciones**

Profesora asociada.

**Lugar de trabajo**

University College London.

**Eje temático 2**

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto.

Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

### Resumen

La pandemia obliga a recalibrar las prioridades de la política pública urbana y de vivienda. La pandemia se revela como una extensión y amplificación de los múltiples sistemas que sostienen la inequidad territorial, y trae a la superficie la crisis de vivienda existente. Se nos ha confirmado que el impacto de la pandemia se sufre de manera desproporcionada en los barrios populares. De la atención de la emergencia debemos pasar a la acción estratégica exponencial y sostenida. Para lograrlo, se requiere inteligencia colectiva y decisión política. Enfrentar la pandemia hace crucial el aprendizaje entre organizaciones y la promoción de alianzas estratégicas para proteger y cuidar la vida de toda la población y, sobre todo, los expuestos a una vulnerabilidad estructural. La complejidad, escala y velocidad de los efectos de la pandemia en la vida requieren una coordinación interactoral a múltiples escalas sin precedentes. Por ello, surge la iniciativa denominada "**Sinergias para la solidaridad**", que generó un mapeo de iniciativas de la sociedad civil frente a la **COVID-19** en barrios populares, facilitó el intercambio para imaginar colectivamente un futuro pos-pandemia más justo y ayudó a generar una coalición entre organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, universidades, centros de investigación y redes internacionales y regionales. En esta coalición nos juntamos en primera instancia para responder a la pregunta ¿cuál el Mejoramiento Integral de Barrios que necesitamos en tiempos de pandemia y recuperación?

Este trabajo colaborativo resultó en la definición de un decálogo que propone una hoja de ruta para la región. Con base en este trabajo colaborativo, argumento que es imperativo estructurar una acción coordinada, efectiva y a escala que articule la política de salud pública con la de desarrollo urbano poniendo en el centro el Mejoramiento

Integral de Barrios Saludables. Focalizar la acción pública en los barrios populares permite combatir la pandemia y el cambio climático y es clave para promover la recuperación económica con equidad.

**Palabras clave:** Barrios populares; pandemia; política pública; recuperación; co-creación.

## Introducción

Habitamos tiempos turbulentos. Es un momento de crisis civilizatoria que urge que cambiemos nuestras referencias y hábitos. La pandemia se revela como una extensión y amplificación de los múltiples sistemas que sostienen la inequidad territorial, como el capitalismo, el patriarcado, el colonialismo y el racismo. Es imperativo, por tanto, hacer de esta coyuntura histórica una posibilidad de cambio, para activar, cultivar y amplificar visiones alternativas que permitan navegar la incertidumbre y disrupción hacia un horizonte más promisorio. La pandemia trae a la superficie la crisis de vivienda existente. La pandemia ha re-confirmado que el acceso a la vivienda adecuada es una condición fundamental para proteger el derecho a la vida, que los desalojos deben eliminarse como estrategia de intervención urbana y que el impacto de la pandemia se sufre de manera desproporcionada en áreas donde existe precariedad en condiciones habitacionales. De este modo, la pandemia también nos ha revelado que las redes de solidaridad que se movilizaron para cuidar a las poblaciones más expuestas son imprescindibles. Por lo tanto, argumento que los futuros alternativos que cultivan la dignidad humana solo se pueden hacer si parten del reconocimiento de las prácticas y conocimientos territoriales comunitarios (Ortiz, 2020). Consideramos que la estrategia más expedita para capitalizar la respuesta inmediata y aportar a la recuperación pospandemia de largo plazo es generar una alianza intersectorial regional que catapulte un renovado programa de mejoramiento integral de barrios saludables que reconozca la singularidad de los territorios (Ortiz & Di Virgilio, 2020).

Sabemos que las ciudades latinoamericanas se han construido en gran medida a partir del tiempo, las manos y las redes de solidaridad que han hecho posible los barrios populares. Estas acciones colectivas están ancladas, se ha expresado por muchas décadas y ante a la pandemia no ha sido diferente, esas mismas redes estuvieron en la primera línea de respuesta ante la novedad, escala y velocidad del impacto de la *COVID-19* y las insuficientes medidas estatales. La pandemia obliga a recalibrar las prioridades de la política pública urbana y de vivienda. En tanto que el 75 % de la salud de las personas depende de los factores relacionados con el entorno en que se habita, la COVID-19 nos ha re-confirmado que el acceso a la

vivienda adecuada es una condición fundamental para proteger el derecho a la vida. En Latinoamérica, al menos 110 millones de habitantes habitan barrios populares y están expuestos a vulnerabilidades multidimensionales (ONU Hábitat, 2020). De ahí que el impacto de la pandemia se sufre de manera desproporcionada en las áreas donde existe precariedad en las condiciones habitacionales. Por ello, es imperativo estructurar una acción coordinada, efectiva y a escala que dé prioridad a la articulación de la política de salud pública con la de desarrollo urbano poniendo en el centro el Mejoramiento Integral de Barrios.

En esta corta reflexión me referiré al proceso y resultado de la iniciativa inter-institucional "*Sinergias para la solidaridad*". En dicha iniciativa buscamos lo siguiente: a) hacer visibles, analizar y conectar iniciativas que emergieron desde diferentes sectores y escalas de la sociedad civil, que buscan dar respuesta a la emergencia en barrios populares; b) generar sinergias y coordinar esfuerzos que capitalicen la respuesta inmediata para promover alianzas renovadas que catapulten el mejoramiento integral de barrios centrado en el cuidado y la dignidad. Esta iniciativa generó un mapeo de iniciativas frente a la **COVID-19** en barrios populares, facilitó el intercambio para imaginar colectivamente un futuro pos-pandemia más justo y ayudó a generar una coalición entre organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, universidades, centros de investigación y redes internacionales y regionales. En esta coalición nos juntamos convencidos de que de la atención de la emergencia debemos pasar a la acción estratégica exponencial y sostenida. Para ello, en primera instancia, para responder a la pregunta ¿cuál el Mejoramiento Integral de Barrios que necesitamos en tiempos de pandemia y recuperación? Para lograrlo, se requiere inteligencia colectiva y decisión política. De ahí que decidimos estructurar un decálogo que sirva de referencia para guiar la acción conjunta en la región.

## Metodología

Realizar un decálogo no fue un punto de partida, sino uno de llegada provisional. El proceso de trabajo colectivo que aquí presento no corresponde a una investigación académica ortodoxa, más bien responde a un proceso más orgánico de respuesta colectiva ante los desafíos e incertidumbres que la pandemia trajo. Este trabajo colaborativo se realizó en torno a la pregunta ¿cuál es el Mejoramiento Integral de Barrios que necesitamos en tiempos de pandemia y recuperación? De los debates en torno a esta pregunta resultó la definición de un decálogo que propone una hoja de ruta para la región. Es por ello que la descripción de la metodología es más una reflexión sobre ese proceso en una aproximación retrospectiva. Dicha aproximación la estructuro a partir de cinco estrategias metodológicas interrelacionadas, simultáneas e incrementales, que se detallan a continuación.

### a) Tejer alianzas y construcción de coaliciones

El mejoramiento integral de barrios ha sido una estrategia de larga trayectoria en la región, que cuenta con una amplia memoria institucional y ciudadana crucial para movilizar esfuerzos en diferentes niveles territoriales para la respuesta a la crisis. En ese contexto, conectar redes y generar redes de redes es fundamental para alcanzar un mayor impacto descentralizado y anclado a los territorios. Pensar hoy el futuro de la vivienda y el habitar nos ayuda a promover también la memoria como un dispositivo clave para la imaginación del futuro. Para enfrentar la emergencia e imaginar colectivamente un futuro pospandemia, resulta necesario generar y consolidar una red global de solidaridad y empatía. Así, propusimos una alianza entre las organizaciones asociadas al proyecto del Development Planning Unit (DPU- UCL), que en 2019 exploró una alianza para el aprendizaje para explorar metodologías alternativas, como las narrativas transmediales, para circular aprendizajes sobre estrategias de Mejoramiento Integral de Barrios y que permitan recalibrar el debate sobre las políticas habitacionales tomando como epicentro la ciudad de Medellín.

De la atención de la emergencia debemos pasar a la acción estratégica exponencial y sostenida. Para lograrlo, se requiere inteligencia colectiva y decisión política. Enfrentar la pandemia hace crucial el aprendizaje entre organizaciones y promover alianzas estratégicas para proteger y cuidar la vida de toda la población, y sobre todo de quienes están expuestos a una vulnerabilidad estructural. La complejidad, escala y velocidad de los efectos de la pandemia en la vida requieren una coordinación interactoral a múltiples escalas sin precedentes. Por ello, surge de la iniciativa denominada "Sinergias para la solidaridad", que generó un mapeo de iniciativas de la sociedad civil frente a la **COVID-19** en barrios populares, facilitó el intercambio para imaginar colectivamente un futuro pospandemia más justo y ayudó a generar una coalición entre organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, universidades, centros de investigación y redes internacionales.

La coalición está compuesta por las siguientes organizaciones: ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe; Unión de Ciudades y Gobiernos Locales, con una membresía de 270.000 gobiernos locales que incluye a los miembros de las asociaciones nacionales; Plataforma Global del Derecho a la Ciudad con más de cien organizaciones de la sociedad civil; Coalición Internacional del Hábitat con más de 350 organizaciones que trabajan sobre justicia social; Techo, como conglomerado de organizaciones sociales con 60 oficinas en América Latina y más de 4000 voluntarias y voluntarios en equipo fijo; Hábitat para la Humanidad con presencia en trece países de la región; Cities Alliance, entidad global integrada por 29 organizaciones miembro, con foco en el combate a pobreza urbana y el desarrollo de ciudades; Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda, espacio multi-actor abierto al intercambio, el encuentro y

la divulgación de prácticas, conocimientos y actores en el campo de la vivienda y el hábitat urbano en América Latina y el Caribe; Red de Investigadores sobre Vivienda y Hábitat de las Américas, que reúne a destacados académicos de la región y Bartlett Development Planning Unit de University College of London, entidad académica líder global en temas de planeación para desarrollo urbano e informalidad en el sur global.

### **b) Promover debates públicos plurales**

Los espacios de intercambio de los socios de la coalición sirvieron para generar debates de seguimiento a las respuestas de actores estatales, privados y de la sociedad civil, y a la vez develar las contradicciones y preocupaciones de los participantes. Principalmente, los espacios en los que discutimos fueron las Asambleas de la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad, las reuniones de miembros de la Coalición Internacional del Hábitat y los talleres (LAVs) de Plataforma de Prácticas del Hábitat Urbano y Vivienda. En particular, los LAVs, como el espacio digital con interacciones presenciales para que las personas que trabajan en el sector puedan conectarse entre sí y acceder a información y soluciones prácticas en tiempo real, fueron claves para decantar prioridades y rastrear respuestas. Los LAVs son talleres donde la investigación y la práctica de los diferentes sectores (público, privado, social, académico, entre otros) y escalas (subnacionales, nacionales, regionales) convergen para dialogar y analizar conocimientos y experiencias respecto de temas vinculados con la vivienda y hábitat en América Latina y el Caribe (ALC). Los LAVs están basados en las demandas de los actores e informados por las agendas globales, y tienen como objetivo aglutinar actores, generar visiones compartidas y alinear esfuerzo para la acción y la investigación, que permita enfrentar los desafíos urbanos y transitar hacia un desarrollo sostenible en la región (UHPH, 2020).

Organizamos una serie de LAVs cuyos objetivos fueron: a) identificar respuestas a la crisis y emergencia generada por la **COVID-19** y recoger insumos de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales de base para la acción pública en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe (con la participación de CLACSO); b) identificar respuestas estatales ante la crisis y emergencia generada por la **COVID-19** y recoger insumos para acción pública en los asentamientos precarios y la política de vivienda social, teniendo como perspectiva la promoción de un cambio estructural del contexto de desigualdades y segregación de las ciudades. Adicionalmente, junto con los miembros y aliados de la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad se celebró un evento paralelo en línea en el Foro Político de Alto Nivel (HLPF) 2020, cuyo objetivo fue presentar los posibles caminos que ofrece el Derecho a la Ciudad para hacer frente a las crisis de la COVID-19 a través del foco de las Agendas Globales, como la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana. Estos debates públicos plurales en la esfera digital permitieron reconfirmar que la respuesta a la pandemia

urge encuadrarla como una respuesta a múltiples crisis globales con un enfoque de derechos humanos y avanzando hacia una transformación estructural a largo plazo de nuestras ciudades y comunidades.

### **c) Rastrear y mapear respuestas ante la pandemia**

El trabajo colectivo nos planteó la necesidad de generar un espacio digital que sirviera para visualizar y compilar el trabajo que veníamos haciendo. Por ello creamos el sitio <https://www.synergiesforsolidarity.org>, donde además incluimos la síntesis de varias discusiones y documentos oficiales en circulación bajo las categorías de premisas, pronunciamientos y protocolos. En paralelo con algunos colegas académicos de la coalición, nos focalizamos en rastrear las respuestas estatales, por un lado, y de las organizaciones sociales, por el otro, en temas de vivienda y hábitat y en particular frente a los barrios populares a escala regional latinoamericana. Precisamente como insumo y producto de los LAVs generamos unos documentos de trabajo que se titularon "Asentamientos precarios y vivienda social: impactos del COVID-19 y respuestas" (Ortiz & Di Virgilio, 2020). En este rastreo de experiencias estatales nacionales y municipales se sintetizaron las premisas para la acción estratégica derivadas de las buenas prácticas encontradas, así como también en los aprendizajes para la acción del largo plazo y escala macro. Se resaltó en particular la idea de tener una visión colectiva de la vivienda como infraestructura de cuidado y nexos con una 'recuperación regional verde' para encuadrar la acción pública en pospandemia. Este trabajo alimentó el debate con los ministros de la región en MINURVI.

El otro rastreo y mapeo se centró en la respuesta de la sociedad civil. Bajo la pregunta ¿cómo están respondiendo las organizaciones de la sociedad civil a los impactos de la COVID-19 en los asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas? Realizamos un artículo titulado "Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities". Este artículo se basó en una etnografía virtual y un análisis espacial de iniciativas. La recopilación de datos se llevó a cabo con una encuesta utilizando un proceso de bola de nieve para llegar a las organizaciones de abajo hacia arriba. El uso de un proceso de georreferenciación estuvo dirigido a comprender el impacto de las iniciativas al observar la correlación espacial entre prácticas, asentamientos informales y la propagación de la COVID-19 en América Latina. La segunda parte del análisis se centró en codificar cómo innumerables organizaciones han configurado sus repertorios de acción colectiva de acuerdo con los principales ámbitos de la informalidad: vivienda, ingresos, salud, seguridad alimentaria, infraestructura, seguridad pública y participación política. Para operacionalizar el repertorio de acción colectiva exploramos cuatro dimensiones, en las que en cada iniciativa se desarrolla a) los promotores, b) propósito, c) escala y alcance y e) medios y recursos (Duque et al., 2020).

#### d) Co-curar y co-producir una narrativa común

Un componente significativo de sinergias para la solidaridad consistía en generar una narrativa común para movilizar una alianza regional. Es a partir de esa idea y de las diferentes interacciones sobre cómo hacer productivo el trabajo de la coalición que surgió la idea de hacer un derrotero común basado en lo que las mismas organizaciones y otras cercanas estaban elaborando. A partir de esa idea emprendimos un proceso de co-curaduría de mensajes comunes claves. Este proceso lo realizamos para indagar cómo las diferentes organizaciones estaban interpretando el momento histórico y planteando lineamientos para el abordar el futuro a partir de documentos representativos de y para los socios. Los documentos principales de referencia fueron: **UHPH**: Nota conceptual LAV; **COINVITE**: Mensajes sobre mejoramiento integral de barrios; **PGDC**: "El Derecho a la Ciudad para enfrentar al COVID-19"; **PGDC**: Policy Paper para el Congreso Mundial de CGLU (2019); **CGLU**: Decálogo para la era posterior a la COVID-19; **ONU-Hábitat**: Mensajes Clave sobre COVID-19; **OMS**: Fortalecimiento de la preparación para la COVID-19 en ciudades y otros entornos urbanos; **HIC-AL**: Propuesta regional Asentamientos Precarios; **DPU/Centro Cultural Moravia/ Moravia Resiste / Coinvite**: Atlas de Patrimonio Vivo Moravia. El proceso de co-curaduría de los mensajes claves se realizó a partir de una matriz síntesis donde definimos de manera colectiva y asincrónica los temas y mensajes transversales de los documentos y seleccionamos los diez temas más relevantes.

Convocamos a una serie de talleres de coproducción digital sincrónica para responder tres preguntas que nos permitieran validar y ajustar los diez mensajes claves. Pusimos a consideración de los representantes de toda la coalición las preguntas: ¿cuál es el Mejoramiento Integral de Barrios pospandemia que necesitamos? ¿Cómo transicionar hacia un MIB renovado en la fase de recuperación? y ¿cuáles serían las alianzas estratégicas que permitirían la materialización de una estrategia multi-escalar de MIB? Luego de los diversos encuentros que también contaron con representantes de organizaciones barriales e invitados en temas de salud pública y plataformas digitales, acordamos que el formato de un decálogo sería la base para hacer incidencia y pedagogía, y se constituiría como un documento vivo, abierto y que se trate de un Bien Público Regional.

#### e) Movilizar apoyo y promover impacto político

Una parte integral del proceso del decálogo fue plantear su divulgación y buscar apoyo en las organizaciones de base y personajes reconocidos por su labor en temas de MIB. De manera simultánea buscamos tener un espacio en reunión anual de ministras y los ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano en la región (MINURVI) y diseñamos una campaña en social media para amplificar los mensajes, ampliar el respaldo y llegar fortalecidos a dicha reunión de impacto político. Nuestro objetivo era ofrecer el decálogo como referencia e insumo a la hora de orientar los programas y presupuestos

para la recuperación en el contexto de la pandemia. Con el apoyo decisivo de TECHO, la Plataforma Global del Derecho a la Ciudad y la Coalición Internacional del Hábitat logramos movilizar el apoyo de organizaciones sociales referentes en la región por su trabajo en torno al hábitat popular y recolectar en formato de video su respaldo. La energía creativa y respuesta veloz de estas organizaciones nos recuerda que hoy más que nunca es necesario garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las respuestas a esta emergencia y recuperación para hacer viable su implementación.

## Resultados

Hemos generado una hoja de ruta para la región que define prioridades y enfoques deseables para la atención de los barrios populares y que recoge las lecciones de más de cuatro décadas de experiencia en la región en los programas de mejoramiento integral de barrios e involucra nuevos desafíos y propuestas. Esta hoja de ruta se traduce en diez lineamientos que se generaron a partir de un proceso colectivo de análisis y síntesis de diferentes documentos de las organizaciones asociadas enmarcados en la respuesta a la **COVID-19**, así como también el conocimiento concreto generado por pobladores y diferentes actores involucrados en el proceso histórico de desarrollo de proyectos de mejoramiento integral de barrios en Latinoamérica y en el Caribe (Sinergias para la Solidaridad, 2020). La hoja de ruta se constituye de diez ejes estratégicos que responden a desafíos estructurales en la región y proponen unas premisas para la acción inter-actoral conjunta:

### 1. Gobernanza territorial

Desafío: la gran inequidad territorial en Latinoamérica y el Caribe se manifiesta en que el top 10 % captura el 54 % del ingreso nacional, por lo cual se cataloga como una de las regiones más inequitativas del mundo (World Inequality Data Base, 2020). Esta inequidad afecta directamente el acceso a vivienda adecuada. El Banco Interamericano de Desarrollo encontró en 2012 que más de la mitad de las familias en 41 ciudades de la región no tienen el poder adquisitivo para comprar vivienda en el sector formal, y a su vez que el déficit habitacional varía del 18 % al 78 % en los diferentes países lo que revela grandes inequidades intrarregionales. En ese contexto, “el 90 % de las soluciones de vivienda se ejecutan a través de la construcción de nuevas viviendas, con políticas que no han logrado ocuparse de mejorar la calidad del stock existente y su entorno” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

Premisa para la acción estratégica: el Mejoramiento Integral de Barrios es parte constitutiva de los procesos de **planificación urbana e inversión pública de largo**

# DECÁLOGO PARA EL MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Hoja de ruta para América Latina y el Caribe



<p><b>1. GOBERNANZA TERRITORIAL</b></p> <p>El Mejoramiento Integral de Barrios es un compromiso político multi-actoral de largo plazo para garantizar el derecho a la ciudad de los diversos barrios autoconstruidos e impactar positivamente a toda la ciudad.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>	<p><b>2. POLÍTICA PÚBLICA</b></p> <p>El MIB debe ser parte de una política de salud pública y habitacional comprometida con la función social y ecológica de la propiedad y la prevención de los desalojos.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>
<p><b>3. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p>Un MIB que garantice el acceso universal a los servicios públicos esenciales, de salud, a la conexión digital, al espacio público e infraestructuras sociales de calidad con gestión pública/comunitaria.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>	<p><b>4. PLANEACIÓN TERRITORIAL</b></p> <p>El MIB debe tener un enfoque territorial multi-escalar, ser liderado por lxs pobladorxs y estar basado en la coordinación inter-institucional de alianzas multiactorales.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>
<p><b>5. RECONOCIMIENTO POLÍTICO</b></p> <p>El MIB debe garantizar la protección de derechos humanos para alcanzar una ciudad libre de discriminación, comprometida con la plena inclusión y la no estigmatización de los barrios populares.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>	<p><b>6. DIVERSIDAD SOCIAL</b></p> <p>El MIB debe centrarse en el cuidado desde un enfoque interseccional que promueva la participación equitativa de las mujeres, las niñas, la población LGTBQIA+, migrante e interracial en las decisiones sobre el territorio.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>
<p><b>7. ECONOMÍAS SOLIDARIAS</b></p> <p>El MIB debe promover una reactivación productiva verde que apoye la soberanía alimentaria y la economía popular, solidaria, y del cuidado.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>	<p><b>8. DIÁLOGO DE SABERES</b></p> <p>El MIB debe ser concertado, coproducido y comunitario a partir de los datos territoriales protegidos y los conocimientos locales para coordinar acciones efectivas.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>
<p><b>9. MEMORIA COLECTIVA</b></p> <p>El MIB debe recuperar la memoria colectiva de lxs pobladorxs, con el apoyo psico-social de los y las líderes comunitarios, fomentando la seguridad humana como parte de una cultura del cuidado colectivo.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>	<p><b>10. JUSTICIA CLIMÁTICA</b></p> <p>El MIB debe comprometerse con la justicia climática, la reducción de riesgos de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia desde un enfoque ecofeminista e intergeneracional.</p> <p>Dimensiones Directo a la ciudad</p>

Coalición



Figura 1. Decálogo para el Mejoramiento Integral de Barrios en tiempos de pandemia. Fuente: Sinergias para la solidaridad, 2020 <https://www.sinergiasforsolidarity.org/decálogo-mib-2020>

**plazo**, que implica un compromiso político de múltiples actores que operan en diferentes escalas —liderado por los pobladores y los gobiernos locales— para garantizar la integración urbana y el derecho a la ciudad en su plenitud de los diversos barrios autoconstruidos para impactar positivamente en toda la ciudad.

## 2. Política pública

Desafío: la continuidad y articulación de atención de la emergencia con la planeación de largo plazo. Se han generado con celeridad directrices de política respaldadas por marcos regulatorios y presupuestos públicos. Se demostró que la decisión política puede impactar positivamente a los pobladores, como las medidas tomadas sobre la vivienda de emergencia para una cuarentena segura, la generación de Comisiones de Atención Integral de Desalojos y las Moratorias en hipotecas y renta en vivienda pública. Sin embargo, solo once de los treinta y tres países de Latinoamérica y el Caribe tienen leyes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial (IEU, 2018).

Premisa para la acción estratégica: el MIB debe ser parte de una política de salud pública y habitacional que implemente la función social de propiedad, los mecanismos de captación y distribución de plusvalías urbanas, que proteja contra los desalojos y promueva la vivienda adecuada. La vivienda adecuada debe ser asequible, pública, cooperativa y otras formas no lucrativas, así como la utilización del parque habitacional disponible, con criterios de inclusión social y sustentabilidad.

## 3. Provisión de Infraestructura

Desafío: en los meses de la pandemia se aceleró la digitalización del mundo, pero a la vez se hizo más evidente la gran brecha digital, particularmente en los barrios populares. En Latinoamérica solo cuatro de cada diez hogares tiene acceso a banda ancha y solo el 45 % tiene acceso a los servicios digitales, como telemedicina, gobierno en línea, bancarización online, o e-educación (CAF, 2019). Por otro lado, las infraestructuras sanitarias son esenciales para la atención de la emergencia, y pese a que el 96 % de la población urbana tenía agua corriente en sus instalaciones en 2015, solo el 77 % tenía agua "gestionada de forma segura" (la categoría más alta de la OMS). Solo el 27 % había gestionado de forma segura el saneamiento, aunque el 72 % tenía conexiones de alcantarillado, siendo la diferencia principalmente la falta de tratamiento de aguas residuales (34).

Premisa para la acción estratégica: un MIB que garantice el acceso universal a los servicios esenciales —transporte público, WASH, gestión de residuos, alimentación y energía—, de salud, a la conexión digital, al espacio público e infraestructuras sociales libre de especulación y bajo una gestión pública/comunitaria.

#### **4. Planeación territorial**

Desafío: las prácticas de planeación territorial requieren flexibilizar sus marcos regulatorios, repensar la respuesta ante la incertidumbre y velocidad de decisión. El sistema territorial urbano es interdependiente de todos sus habitantes y áreas. En particular, la planeación territorial debe actualizar sus instrumentos para facilitar el mejoramiento integral de barrios y reconocer que los barrios autoconstruidos solo se pueden prevenir en la medida en que haya estrategias para proveer vivienda asequible y adecuada. Sin embargo, una vez generados se requiere dignificar, dado que "la mejora de los barrios sigue siendo el enfoque más apropiado desde el punto de vista financiero y social para abordar el desafío de los barrios informales existentes" (ONU Hábitat, 2014).

Premisa para la acción estratégica: el MIB como parte activa de una política pública con enfoque territorial multi esalar, centrada en los pobladores y basada en la coordinación inter-institucional en alianzas con organizaciones sociales, e inserto en las estrategias de planeación, gestión y presupuestos públicos.

#### **5. Reconocimiento político**

Desafío: la energía creativa y la respuesta veloz de las organizaciones populares y de la sociedad civil nos recuerda que hoy más que nunca es necesario garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las respuestas a esta emergencia y recuperación para hacer viable su implementación (Ortiz, 2020). Según Techo, aproximadamente el 76 % de los asentamientos de la región tiene algún tipo de organización social o comunitaria (Techo, 2020), que han liderado la atención de la emergencia activando sus redes de solidaridad.

Premisa para la acción estratégica: el MIB, como eje central para lograr una ciudad libre de discriminación en tanto ayuda a avanzar hacia una ciudadanía inclusiva (más allá del estatus de nacionalidad y estatus migratorio), sin estigmatización de los barrios populares. Se basa en el pleno respeto y garantía a todos los derechos humanos para todas y todos, con foco en los colectivos y personas marginalizadas y en condición de vulnerabilidad estructural y disparidades raciales.

#### **6. Diversidad social**

Desafío: como ha advertido la CEPAL, uno de los desafíos más importantes que tiene la región es "la reorganización social de los cuidados para alcanzar la plena corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y las familias" (2020, p. 2). En general, en las ciudades, y aún más en los barrios y asentamientos precarios, el impacto central de la pandemia genera una excesiva carga de cuidados en las mujeres y niñas, en un contexto en el cual ya en el período previo a la crisis sanitaria las mujeres destinaban

entre 22 y 42 horas semanales a actividades de trabajo doméstico y de cuidados (CEPAL, 2020). Se incrementó de manera alarmante la violencia doméstica. Por otro lado, el impacto económico es desigual en la capacidad de generar ingresos entre hombres y mujeres, con especial impacto en trabajadores migrantes y una mayor proporción de trabajadoras del sistema de salud, que las expone a mayores riesgos, ya que estas representan el 72,8 % del total de personas ocupadas en ese sector en la región (CEPAL, 2020).

Premisa para la acción estratégica: un MIB con enfoque interseccional que promueva la participación equitativa de las mujeres, las niñas, la población LGBTQIA+ en las decisiones sobre el territorio y las infraestructuras de cuidado, incluida la salud mental. Ello implica una perspectiva de género en la planeación territorial, la distribución colectiva y doméstica de las actividades de cuidado, tanto en la esfera colectiva de la salud, el desarrollo cultural, el ambiente y las dinámicas familiares.

## 7. Economía solidaria

Desafío: la región ha sido caracterizada por la SEDLAC por tener una pobreza del 30 % y un 53 % de la población activa económicamente ligada a la economía informal. Para el cierre de 2020 el Fondo Monetario Internacional pronostica que el GDP se contraerá en un 8,1 % en Latinoamérica. Este empobrecimiento afecta y afectará aún más a las poblaciones más vulnerables poniendo en riesgo las condiciones básicas de subsistencia. Los barrios y asentamientos precarios son una parte vital para el funcionamiento de la ciudad como un todo. Los barrios suelen tener un tejido económico rico y dinámico centrado en el comercio, la producción y la provisión de servicios (IADB, 2020). La FAO estima que ya existen 20 millones adicionales de población que padece hambre crónico, adicionales a los 42.5 que ya existían antes de la pandemia. A esto se suma que muchos de los habitantes no pueden parar de trabajar, ya que están ligados a los servicios esenciales de la ciudad y exponiéndose de manera desproporcionada al contagio (Ortiz & Di Virgilio).

Premisa para la acción estratégica: un MIB que promueve una reactivación productiva verde que apoye la soberanía alimentaria, la economía popular, solidaria y del cuidado. Por ello se reconoce el trabajo informal como crucial para la economía de la ciudad, y se requiere proteger a lxs trabajadorxs del sector informal fomentando modelos de producción de proximidad e integración a los circuitos territoriales productivos.

## 8. Diálogo de saberes

Desafío: la toma de decisiones tiene que basarse en la evidencia de salud pública, los datos territoriales y los conocimientos sobre las condiciones de vulnerabilidad y la capacidad instalada en los territorios para coordinar acciones efectivas. El desafío, sumado a la novedad de la *COVID-19*, es la carencia de datos confiables sobre muchos

asentamientos precarios, y menos sobre las condiciones de salud de su población. Por ello, es clave hacer alianzas con centros de investigación con conocimiento médico y con los expertos en desarrollo urbano para aportar al diseño estratégico de medidas adecuadas al contexto (Ortiz & Di Virgilio, 2020). Las iniciativas de plataformas de monitoreo, atención y aprendizaje sobre la pandemia aún son fragmentadas, dispersas y no hacen sinergias para la acción estratégica. Como lo plantea el Banco Interamericano de Desarrollo,

Los líderes comunitarios son voces creíbles para los residentes de los barrios por lo que pueden ser canales de comunicación rápida y eficaz de protocolos sanitarios de prevención y detección temprana, así como para articular asistencia social de emergencias (violencia, primera infancia, consumo) y necesidades de apoyo psicológico (IADB, 2020, p. 1).

Premisa para la acción estratégica: un MIB concertado, coproducido y comunitario, basado en la evidencia de salud pública, los datos territoriales protegidos y los conocimientos locales sobre las condiciones de vulnerabilidad y la capacidad instalada en los territorios para coordinar acciones efectivas. De ese modo, se reconoce el conocimiento barrial como el patrimonio vivo clave para la generación, protección, visualización de datos y base para las prácticas de comunicación con un enfoque de derechos humanos y que ayude a combatir la desinformación.

## **9. Memoria colectiva**

Desafío: una proporción importante de los habitantes de barrios populares son migrantes o han sufrido desplazamientos forzados, y a su vez experimentaron diferentes formas de violencia urbana. Integrar perspectivas de seguridad humana e involucrar a la memoria colectiva como base reconciliación social es clave sobre todo con población víctima de la violencia. Esta población sufre un impacto profundo en esta crisis en la medida en que tienden a experimentar desempleo, empleo precario en el sector informal que depende de la actividad urbana y se exponen a la pérdida de ingresos debido al cierre temporal de negocios y limitado o nulo acceso a protección social. Estas condiciones impactan negativamente la habilidad de pagar servicios, alquiler y adquirir los insumos básicos para el hogar.

Premisa para la acción estratégica: un MIB que se derive de la memoria colectiva de los pobladores, fomente la seguridad humana con garantías de no repetición de hechos victimizantes y con apoyo psico-social de líderes comunitarios como parte de una cultura del cuidado colectivo.

## **10. Justicia climática**

Desafío: la región es altamente vulnerable al impacto de la crisis climática debido a su clima, geografía, demografía y condiciones socioeconómicas, pese a que representa menos del 10 % de emisiones mundiales (Margulis, 2016). Entre 2000 y 2019 se

registraron 1,205 desastres asociados a amenazas naturales que afectaron a 152 millones de personas, lo que la convierte en la segunda región más expuesta a este tipo de desastres a nivel global, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) (OCHA, 2020).

Premisa para la acción estratégica: un MIB que se encuadre en la “recuperación verde solidaria” con un enfoque eco-feminista e intergeneracional en el cual la acción climática, la reducción de riesgos de desastres y el fortalecimiento de resiliencia sea concertados y centrados en la gestión comunitaria de riesgos, las infraestructuras verdes, la economía circular, la autonomía energética, la justicia hídrica y la soberanía alimentaria, promoviendo la inclusión, la participación incidente y liderazgo de las comunidades y las mujeres.

## Conclusiones

Enfrentar la pandemia hace imperativo el aprendizaje entre organizaciones y promover alianzas estratégicas para proteger y cuidar la vida de toda la población, y sobre todo de quienes están expuestos a una vulnerabilidad estructural. La complejidad, escala y velocidad de los efectos de la pandemia en la vida requiere una coordinación interactoral a múltiples escalas sin precedentes. Una agenda urbana que sea relevante para este tiempo requiere re-pensar cómo, pese a las asimetrías de poder, se pueden generar alianzas estratégicas que apuesten a cambios sistémicos y a la vez aborden con limitados recursos respuestas contextualizadas. Los ODS 11 y 17, así como la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat, resaltaban ya la necesidad de enfoques centrados en las personas y plataformas de aprendizaje entre pares como condiciones previas cruciales para involucrar a actores urbanos en la implementación de las agendas internacionales a nivel local (Ortiz & Millán, 2019). Un desafío clave para el aprendizaje es lograr reunir a múltiples actores urbanos que operan en diferentes escalas y tiempos y que a menudo tienen perspectivas confrontadas sobre las visiones de ciudad.

Sin embargo, hoy el sentido de urgencia sobre la innegable la co-responsabilidad de las institucionales, organizaciones y movimientos sociales como clave para abordar este reto planetario es más evidente, dada la interdependencia para salvaguardar la vida en las áreas más vulnerables, como los barrios populares. Por tanto, esta coyuntura es una oportunidad para promover una alianza intersectorial regional que apoye decididamente el mejoramiento integral de barrios como la más expedita estrategia tanto en su respuesta inmediata como la recuperación de largo plazo. El mejoramiento integral de barrios ha sido una estrategia de larga trayectoria en la región, que cuenta con una amplia memoria institucional y ciudadana crucial para movilizar esfuerzos en

diferentes niveles territoriales para la respuesta a la crisis. En ese contexto, conectar redes y generar redes de redes es fundamental para alcanzar un mayor impacto descentralizado y anclado a los territorios. Estamos convencidos de que con los más de 40 años de experiencia en la región con el MIB, ya tenemos las herramientas, las prácticas y la experticia; ahora necesitamos imaginar colectivamente y generar una narrativa común para lograr la acción conjunta. ¡Esta acción ya no da espera!

## Referencias bibliográficas

- Duque, I.; Ortiz, C.; Samper, J. & Millan, G.** (2020). Mapping repertoires of collective action facing COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities. *Environment and Urbanization*. Volume: 32 issue: 2, page(s): 523-546
- Inter American Development Bank** (2020). 10 ejes de acción y 20 medidas para mitigar la propagación del coronavirus en los asentamientos informales [blog] <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/pandemia-coronavirus-covid19-asentamientos-barrios-informales-medidas-emergencia-recuperacion/>
- Ortiz, C.** (2020). Sinergias para la solidaridad: ¿de lo urgente a la imaginación post-pandémica estratégica? In: Bonilla, L. & Dammert, M. (ed) *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis*, Cuadernos CLACSO.
- Ortiz, C. & Di Virgilio, M.** (2020). *Laboratorios de Vivienda (LAVs) Asentamientos Precarios y Vivienda Social: Impactos del Covid-19 y Respuestas* (Working Paper). UHPH.
- Ortiz, C. & Boano, C.** (2020). 'Stay at home': Housing as a pivotal infrastructure of care? UCL Bartlett Development Planning Unit Blog.
- Ortiz, C.** (2020). Prefacio, en: *Atlas de Patrimonio de Vivo de Moravia: una herramienta para pensar el futuro urbano*. Ortiz, C. & Yepes, M. (eds.). The Bartlett Development Planning Unit – UCL.
- CEPAL** (2020). La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45335-la-pandemia-covid-19-profundiza-la-crisis-cuidados-america-latina-caribe>
- ONU Hábitat** (2020). Informe sobre el estado de las ciudades del mundo de 2020, UN-Habitat, 418 p.
- Mitlin, D.** (2020). Dealing with COVID-19 in the towns and cities of the global South [blog] <https://www.iied.org/dealing-covid-19-towns-cities-global-south>
- Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad** (2020). EL derecho a la ciudad enfrentando el COVID-19. <https://www.right2city.org/es/the-right-to-the-city-facing-covid-19/>

- Social Science and Humanitarian Action Group** (2020). Key considerations: COVID-19 in informal urban settlements. <https://www.socialscienceinaction.org/resources/key-considerations-covid-19-informal-urban-settlements-march-2020/>
- Unión de Ciudades y Gobiernos Locales** (2020). Vivienda: Asegurando que todos puedan 'Estar en casa'. [https://www.uclg.org/sites/default/files/eng\\_briefing\\_housing\\_11e1.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_housing_11e1.pdf)
- Wilkinson, A.** (2020). The impact of COVID-19 in informal settlements – are we paying enough attention? [blog] <https://www.ids.ac.uk/opinions/the-impact-of-covid-19-in-informal-settlements-are-we-paying-enough-attention/>
- World Bank** (2020). The Economy in the Time of Covid-19. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555> 

# La gestión del suelo urbano en pandemia. Acción pública y estrategias de la población en el Área Metropolitana Gran Resistencia

---

**María B. PELLI**  
**Elizabeth PACE**  
**Mariana CAMPOS**

---

## Cargos o filiaciones

Docente investigadora IIDVi FAU-UNNE, IIDTHH-CONICET-UNNE. Profesora libre cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular FAU-UNNE. Docente cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular FAU-UNNE.

## Lugar de trabajo

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda; cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular FAU-UNNE.

## Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## Resumen

Una crisis de gran magnitud, como la que originó y profundiza hasta hoy en día la pandemia por *COVID-19*, se constituyó en una gran visualizadora de los problemas estructurales no resueltos ni abordados en tiempos de "normalidad", relativos a la gestión social del suelo urbano. En el AMGR, como en otras ciudades del país, la población recurrió con renovadas fuerzas y necesidades a la histórica estrategia: las ocupaciones de tierras, para resolver transitoria y precariamente la situación habitacional.

La pandemia visibilizó la ineficaz gestión del Estado en la solución del déficit habitacional relativo a las personas de escasos recursos, la que en las últimas décadas estuvo basada, principalmente, en la sanción de leyes de expropiación como marco legislativo que opera sobre la coyuntura, con una necesaria convalidación de los hechos. La difícil realidad que aún se vive evidencia que el tratamiento de la cuestión debería ser estructural y no coyuntural.

La ponencia profundiza lo ocurrido durante la pandemia, en materia de gestión del suelo urbano en el AMGR. Con ello nos proponemos demostrar que la gestión del suelo no debería responder a las coyunturas, siendo por el contrario indispensable el diseño de políticas públicas que además consideren las situaciones excepcionales.

**Palabras clave:** Gestión del suelo; asentamientos populares; pandemia; Estado; hábitat residencial.

## Introducción

El eje problemático que se pretende abordar en este estudio gira en torno a la gestión del suelo urbano en condiciones críticas. En particular, aquel inherente a la necesidad de las personas de escasos recursos en tiempos de pandemia, en función de determinar la importancia de resolverlas en situaciones normales o regulares con políticas públicas que se anticipen a los hechos.

El interés depositado en el abordaje de este tipo de problemática radica en que lo que ha sido una cuestión estructural, no resuelta adecuadamente, se tornó insoslayable por la aparición de una anomalía que cambió toda la constelación de circunstancias vinculadas con la necesidad de obtener suelo urbano: la pandemia. El hábitat residencial y en particular el de los asentamientos populares fue uno de los sectores más afectados, no solo por la llegada del virus al barrio o la familia, sino —y previamente— por las medidas sanitarias de protección emitidas por el gobierno. Estas fueron pensadas y diseñadas para otros sectores sociales con mayor poder adquisitivo, para familias con una vivienda adecuada que les permitió cumplir con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y desarrollar sus actividades, ya sean laborales, educativas o de ocio.

En los sectores populares, frente a la medida de “quedarse en casa”, la situación fue otra; aquellos que alquilaban ya no pudieron seguir pagando el alquiler, producto de la pérdida de trabajo; los que estaban hacinados no podían cumplir con el distanciamiento social, los que estaban en asentamientos precarios sin infraestructura y sin agua no podían cumplir con las medidas de higiene básicas, y así una infinidad de situaciones que remarcaron e incrementaron las desigualdades en los distintos aspectos que hacen a la vida urbana, no solo el habitacional.

En el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), como en otras ciudades del país, la población recurrió, con renovadas fuerzas y necesidades, a la histórica estrategia: las ocupaciones de tierras públicas o privadas, edificios en desuso y otros para resolver transitoria y precariamente la situación habitacional de sobrevivencia y protección frente a la amenaza del virus.

Por otra parte, esta crisis visibilizó fuertemente la deficitaria gestión del suelo urbano que venía desarrollando el Estado en función de resolver el déficit habitacional, basada principalmente en la solución resignificada como “corriendo tras los hechos”, que implicaron las leyes de expropiación que se sancionaron en el AMGR en las últimas décadas. Este marco legislativo que operó sobre la coyuntura implicó una necesaria convalidación de los hechos (Pelli et al., 2019), lo que se tornó más visible por la

pandemia y dejó lecciones que se deberían capitalizar para el trabajo a futuro. Claro está que la improvisación no es el camino, porque la difícil realidad que aún se vive evidencia que el tratamiento de la cuestión debería ser estructural y no coyuntural.

Durante este mismo año, a nivel nacional, se creó el Plan Nacional de Suelo Urbano, que hoy significa una esperanza en materia de acción preventiva en relación con la gestión del suelo urbano (Cravino, 2020). Decisión política que evidenció una clara intencionalidad de abordar la problemática de manera estructural.

El objetivo de este estudio se centra en poner de manifiesto, en sus determinaciones, la gestión social del suelo urbano en situación de pandemia. La razón deriva de que esta para los sectores de escasos recursos constituye un problema estructural y de larga data no resuelto aún, que en esta situación coyuntural exhibe causas y características singulares que ameritan una consideración especial. Asimismo, demostrar que la gestión del suelo urbano no debería responder a las coyunturas, siendo por el contrario indispensable el diseño de políticas públicas, que, además, consideren las situaciones excepcionales.

Poder lograr una buena descripción del fenómeno, por lo menos en sus dimensiones relevantes, será de gran utilidad para operar con eficacia en estos contextos, hasta ahora desconocidos. Prevenir para casos similares las acciones límites y desordenadas de las personas necesitadas, anticipándose a los hechos, que luego se vuelven irreversibles y de difícil articulación en términos urbanos.

El estudio se estructurará en dos ejes de análisis, las estrategias de la población en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y la gestión pública del problema desde el sistema jurídico político. A su vez, la ponencia se organiza en tres partes, una primera que identifica y describe la situación en relación con el acceso al suelo precedente a la pandemia; luego una segunda que presenta las consecuencias derivadas de la pandemia, específicamente en relación con la población y sus estrategias de sobrevivencia a una pandemia que vino a agravar la situación de criticidad estructural previa, y una tercera que plantea las respuestas del sistema jurídico-político a la coyuntura.

## **Metodología**

La investigación es de tipo descriptiva con una etapa exploratoria. El objeto de estudio se identifica en la gestión del suelo urbano desde los sectores afectados por la situación de pobreza agravada por la pandemia y en la acción del sector estatal legislativo-político-ejecutivo y su capacidad de respuesta a lo coyuntural.

Se analiza el fenómeno desde una perspectiva multidimensional. Se correlacionaron los conocimientos previos sobre la temática y los construidos a partir de técnicas de recolección y análisis de datos en esta investigación, con el sentido y pretensión de arribar a reflexiones que aporten a la comprensión del fenómeno y, en el otro, al diseño de políticas públicas, que, además, consideren las situaciones excepcionales.

El área de estudio se circunscribe al Área Metropolitana del Gran Resistencia, conformada por cuatro municipios, Puerto Barranqueras, Puerto Vilelas, Fontana y Resistencia, capital de la provincia. El período de análisis comprende el tiempo transcurrido durante la pandemia, desde marzo de 2020 a marzo de 2021, en el que se manifestaron situaciones con cierta excepcionalidad, con respecto al hábitat social.

Para llevar adelante el estudio se recurrió a las técnicas cualitativas de análisis y de recolección de datos. Se realizaron entrevistas a informantes clave pertenecientes al ámbito estatal legislativo y ejecutivo. Se entrevistó a dos diputados provinciales, uno de ellos involucrado directamente con la creación del proyecto de ley de Banco de Tierras de la Provincia y la otra con la reciente sanción de la misma ley. La tercera entrevista fue realizada a una funcionaria, profesional de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Ambiente de la Provincia, vinculada con la planificación urbana y ejecución de las políticas de gestión del suelo. Así también se buscó, recopiló y analizó información periodística y entrevistas en internet, todas ellas vinculadas con el objeto de estudio.

Además se analizaron documentos jurídicos locales (Ley N.º 3331 Banco de Tierras de la Provincia del Chaco, Despacho aprobatorio con modificaciones del Banco de Tierras y ANÁLISIS PL 2115/20 -Banco Provincial de Tierras-) y nacionales (Resolución Nacional 44/2021 de creación del Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial presentado por el MDTYH, Resolución Nacional N.º 2/2021), con técnicas de análisis de contenido del corpus normativo, correlación con los contenidos de las entrevistas e interpretación estadística organizada en gráficos tipo línea de tiempo y otros.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

### **Situación del acceso al suelo precedente a la pandemia**

El déficit habitacional está directamente relacionado con la disponibilidad del suelo. En América Latina el acceso al suelo como vehículo hacia un hábitat digno, históricamente, ha sido problemático y conflictivo, particularmente para los sectores populares. Un acceso que se caracteriza principalmente por la informalidad, la que "se puede atribuir a muchas causas, tales como un bajo nivel de ingresos, un planeamiento urbano poco realista, carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social, y un sistema legal disfuncional" (Fernandes, 2011, p. 2).

La necesidad de un gran porcentaje de la población, aumentada también por el crecimiento desmedido de las ciudades, se enfrentó a la débil e insuficiente respuesta de los gobiernos locales, lo que ha generado acciones límites que facilitaron el acceso de manera informal a una porción de tierra donde habitar. Una de estas acciones se ha caracterizado por la ocupación de suelo vacante y ajeno (público o privado), sin disponibilidad de infraestructura ni servicios básicos (agua y energía eléctrica), seguida de la materialización de delimitaciones de los predios y la construcción de viviendas precarias con materiales desechables, y con la obtención del agua y la electricidad que se terminan concretando de forma irregular, la mayoría de las veces por la solidaridad de otros vecinos.

Las ocupaciones, generalmente denominadas "tomas de tierras", suelen criminalizarse, y como consecuencia directa se producen desalojos en algunos casos violentos. En otras ocasiones, al desalojo consensuado le siguen reubicaciones en lugares alejados al asentamiento de origen. Estas prácticas se extendieron a lo largo del continente latinoamericano desde mediados del siglo pasado, ya sea en favelas, villas, barriadas u otras formas de ocupación irregular (Fernandes, 2008). Esta situación afecta altamente a las poblaciones de escasos ingresos, que padecen de falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos (Fernandes, 2011, p. 2).

Por su parte, la respuesta del Estado —y se incluyen tanto el Nacional como el Provincial y Municipal o local— no se ha caracterizado por anticipar la satisfacción de la necesidad de hábitat a momentos temporalmente anteriores a su surgimiento. Por el contrario, han sido funcionales a las estrategias referidas en párrafos anteriores, al no garantizar que el mercado de suelo funcione y no proveer una solución satisfactoria y estable con políticas públicas que se mantengan en el tiempo y confieran seguridad a estos sectores.

¿Por qué funcionales?, porque han respondido a una necesaria convalidación de lo fáctico. Grandes sectores de la población comprendieron primero que el Estado no se anticipa a ofrecer una solución real y total y, segundo, que este responde a la coyuntura de la toma de tierras, con una acción previsible: la expropiación, el desalojo o la reubicación. Como así se ha presentado la situación en la mayoría de los casos, las personas de escasos recursos han adaptado sus acciones a estas estrategias, que, de alguna forma, les resultaban relativamente eficaces, por lo menos para mantenerse en el suelo al cual habían accedido, con la característica de la informalidad.

Esto también afecta enormemente a los gobiernos provinciales y/o locales, que se ven forzados a adoptar medidas provisorias (que muchas veces se transforman en

definitivas) para responder a la coyuntura, "además de una cantidad sustancial de costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el ámbito de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados" (Fernandes, 2011, p. 2).

La situación se ha tornado estructural, pues se mantuvo constante en el tiempo como estrategia de los sectores marginados para satisfacer sus necesidades habitacionales básicas, como así también la respuesta reiterada desde el Estado. Ha sido una modalidad fuertemente arraigada de acceso al suelo y de crecimiento urbano desarticulado, informal, no planificado, con los mismos condicionamientos, generalizada, funcionalmente homogénea y culturalmente establecida.

"Sin el control público de la tierra urbana no hay solución a la situación urbana actual, mucho menos a la futura", expresaba Enrique Hardoy en los años 70 (citado en Cuenya, 2017), quien planteaba una necesaria Reforma Urbana, que incluyera la función social de la propiedad<sup>1</sup>. Unos cuantos años después, en 2005, la Red Habitar Argentina<sup>2</sup> lanza una Declaración por la Reforma Urbana, desde una nueva perspectiva: la de los derechos humanos y la democratización en el acceso al suelo y vivienda. Estas declaraciones han tenido un cierto impacto en el sistema político y jurídico de la Argentina, en la aprobación de determinadas iniciativas, como la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449) de la provincia de Buenos Aires, entre otras (Cuenya, 2017). Sin embargo, las prácticas tanto políticas como jurídicas siguen sin incorporar real y definitivamente aquellos principios que garanticen los derechos a un hábitat digno a las poblaciones de escasos ingresos que, indefectiblemente, siguen recurriendo a diferentes estrategias informales para satisfacer sus necesidades básicas.

La ley se constituye en un factor importante de la ampliación de la ilegalidad en la región Latinoamericana, sobre todo porque todavía prevalece muy fuerte, dominante y hegemónica, una visión conservadora, individualista, civilista y patrimonialista de los derechos individuales de propiedad. Visión esta que sigue orientando gran parte de la acción de los tribunales e incluso de la opinión pública (Fernandes, 2008, p. 30).

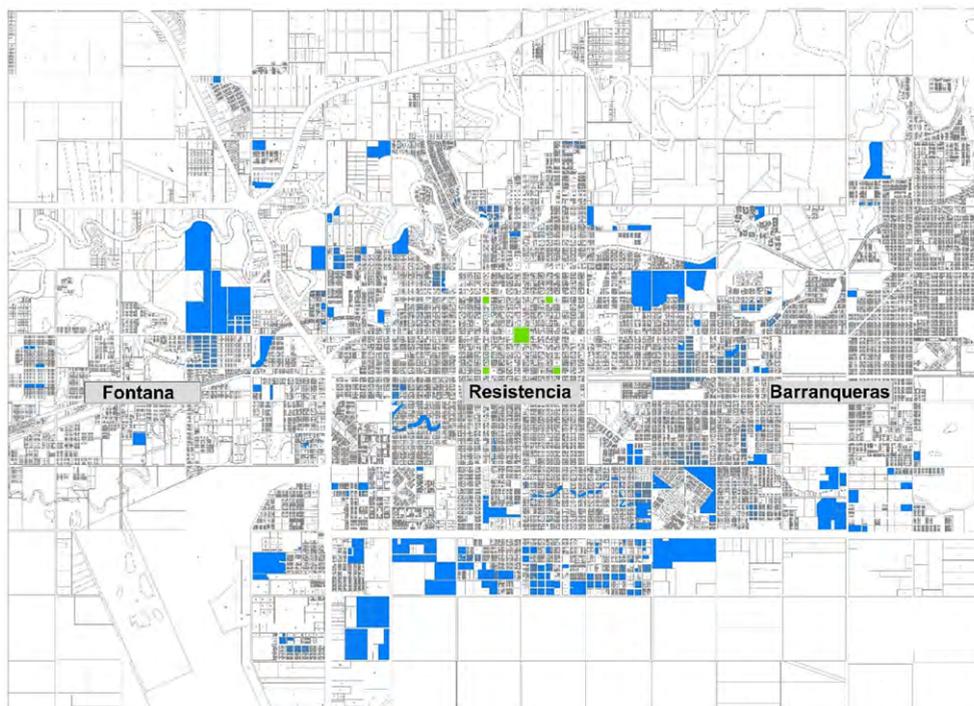
### **Identificación de la situación precedente a la pandemia en el AMGR**

Como se mencionó anteriormente, una de las respuestas del Estado ante las ocupaciones de tierras han sido las leyes de expropiación. En el año 2018, se contabilizaron 200 leyes de expropiación sancionadas solo en el AMGR.

---

1. Su aplicación supone la supremacía del interés público sobre el interés particular, junto con la aplicación efectiva de las limitaciones administrativas a la propiedad y el ejercicio de un planeamiento urbano más inductor que regulador (Cuenya, 2017).

2. HABITAR Argentina es un colectivo multisectorial conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales urbanos y campesinos y legisladores/as, que trabajan con el objeto de generar políticas públicas y un marco normativo para garantizar el derecho a la vivienda, la tierra y el hábitat digno para todos. <http://www.habitarargentina.org.ar/>

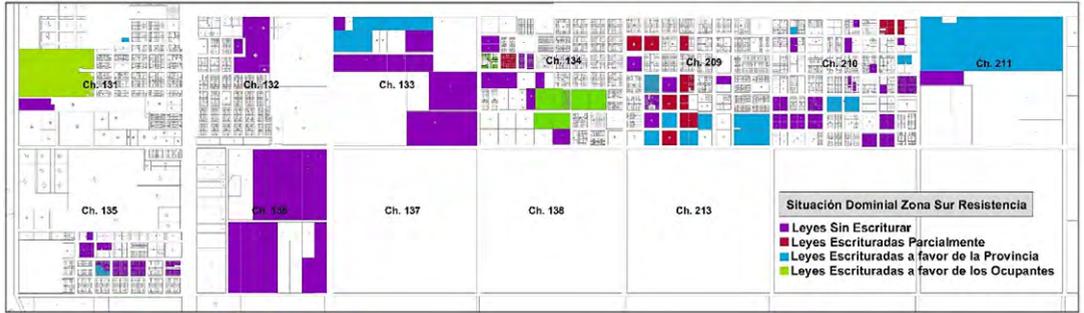


**Figura 1. Localización de asentamientos precarios con leyes de expropiación en el AMGR**  
Fuente: Pelli et al. (2019)



**Figura 2. Línea de tiempo de la sanción de leyes de expropiación de inmuebles ocupados por asentamientos precarios en el AMGR.** Fuente: Pelli et al. (2019)

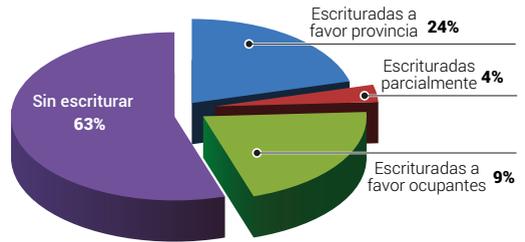
De una muestra de 75 leyes, correspondientes a la zona sur del AMGR, se verificó la heterogeneidad en cuanto al estado de gestión de cada una de ellas. Solo un 9 % se encontraba con un trámite avanzado, es decir, con los predios escriturados a favor de los ocupantes; un 24 % escriturados a favor de la provincia y el porcentaje más alto (63 %) aún a nombre de los propietarios originales (Pelli et al., 2019).



**Figura 3. Estado de gestión de leyes de expropiación de inmuebles ocupados por asentamientos precarios en la zona Sur del AMGR.** Fuente: Pelli et al. (2019)

LEYES SANCIONADAS	
18 Leyes de expropiación	<b>Escrituradas a favor de la provincia</b> Inmuebles expropiados que ya se registraron como propiedad del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda y/o Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
3 Leyes de expropiación	<b>En proceso de escrituración</b> Inmuebles en proceso de transferencia, del propietario expropiados la provincia
7 Leyes de expropiación	<b>Escrituradas a favor de los ocupantes</b> Inmuebles transferidos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial a las familias censadas en el Registro único de Beneficiarios RUBH()
47 Leyes de expropiación	<b>Sin escriturar</b> Inmuebles que a la fecha aún se registran a nombre de los propietarios expropiados
<b>75 LEYES DE EXPROPIACIÓN</b>	
<b>Muestra analizada sobre la zona Sur de la ciudad de Resistencia</b>	

**Figuras 4 y 5. Análisis del estado de gestión de las leyes de expropiación de la zona Sur del AMGR**  
Fuente: Pelli et al. (2019)



En una palabra, si el objetivo de este tipo de estrategia consistía en concluir con el predio asignado en propiedad a quienes lo necesitaban, en general no se cumplió. El porcentaje de leyes que ya habían culminado el trámite, es decir, la escrituración en manos de los ocupantes, fue muy bajo; por tanto, irrelevante desde el punto de vista de la solución de la problemática bajo análisis.

Que el trámite de la expropiación se demore no revestiría gravedad si no fuera que este proceso tiene un tiempo límite de caducidad, que en este caso es de dos años;

transcurrido ese tiempo, las leyes pierden vigencia, caducan. Esta circunstancia genera situaciones problemáticas para las familias ocupantes, ya que en función de permanecer en los predios y asegurar su hábitat, se ven obligadas a solicitar una prórroga al Estado, muchas veces sin éxito.

Sin embargo, esta, que pareció ser una solución por bastante tiempo en la provincia, se modificó durante el año 2020, ya que no se sancionaron nuevas leyes de expropiación; por el contrario, lo que se hizo al respecto fue prorrogar las ya vigentes que estaban superando los dos años. Así lo mencionó claramente el diputado Rodolfo Schwartz, presidente de la Comisión de Tierra y Vivienda de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, en la entrevista realizada. Esta circunstancia lleva a conjeturar que el Estado Provincial ya no disponía de recursos para sostener a la expropiación como una solución de coyuntura.

### **Identificación de la situación de coyuntura (pandemia) y consecuencias específicas en el acceso al suelo**

El aislamiento, la pérdida o falta de empleo, la crisis económica y en general todas las restricciones a las que se vio sometida la población, además de los contagios, internaciones, defunciones y familias fuertemente lastimadas, tanto psicológica como físicamente, se constituyeron en situaciones que generaron una crisis habitacional sin precedentes. Personas desalojadas por no poder abonar el alquiler porque no generaban ingresos o que no podían afrontar los gastos corrientes de una vivienda, como los servicios. Todo esto se manifestó tanto en la pérdida de una vivienda como en la imposibilidad absoluta de obtener alguna.

Lo que siempre fue estructural, el acceso al suelo por la vía de la toma de tierras, persistió en su dinámica. Es así que todas estas familias, en función de satisfacer su necesidad, ocuparon tierras del mismo modo en que lo venían haciendo, salvo que ahora la necesidad se había tornado extrema. La crisis producida por la pandemia exacerbó el accionar, pues la necesidad —por lo explicado en el párrafo anterior— se agudizó y se manifestó en una generalizada ocupación de tierras, en condiciones mucho más gravosas para las familias que en tiempos normales.

Lo referido marca una secuencia causal evidente. La crisis producida por la pandemia no solo mantuvo las prácticas de acceso al suelo, sino que las tornó más agónicas. El surgimiento de una situación profundamente crítica, generalizada y coyuntural como la descrita manifestada en la pandemia produjo esa serie de consecuencias que se encadenaron de modo tal que la necesidad de acceso al suelo se agudizó, y las acciones para obtenerlo de cualquier modo no solo se multiplicaron, sino que se caracterizaron por la desesperación.



**Figuras 6 y 7. Conflictos urbanos, relacionados al acceso al suelo en el AMGR durante la pandemia.**  
Fuente: diario Norte, 20 de agosto de 2020 y diario Chaco Día por Día, 23 de septiembre de 2020

De la entrevista a la arquitecta Daniela Petrucci, funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Provincia, se desprende con claridad no solo el incremento de demanda de suelo, sino las acciones que las personas necesitadas desplegaron para satisfacerla. Particularmente la ocupación, seguida de una fuerte tensión por permanecer en el lugar y defender el espacio obtenido. En este sentido, el Arq. Schwartz mencionó que se registraron aproximadamente 415 conflictos<sup>3</sup> (intento de ocupaciones, ocupaciones concretas, desalojos y otros), por tierras urbanas y rurales, en todo el territorio provincial, durante el año 2020 (ver figuras 6 y 7).

Hay que considerar no solo el contexto en que estas se llevaron a cabo, sino los condicionamientos propios de un esquema consolidado y encarnado culturalmente que se tradujo en la ocupación del suelo, que por momentos fue muy conflictiva y generó situaciones críticas con serios riesgos para las personas. Se ha puntualizado en que en el imaginario la acción de la toma de tierras tenía el correlato de la expropiación como consecuencia necesaria, por lo menos así se interpretaba, por la cual se regularizaban esas ocupaciones. Esto exhibe un *modus operandi* que no fue, hasta el momento de la pandemia, desincentivado por el Estado.

Como queda visto, las estrategias de la población no se han modificado en lo que las caracterizó hasta la aparición de la pandemia. Sin embargo, las circunstancias descritas en párrafos anteriores evidencian lo inevitable de un incremento en la

3. Registro digital de la Comisión de Tierra y Vivienda de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, durante el año 2020.

demanda de suelo. Hay que recordar que muchas personas fueron excluidas de sus hogares, sin ingresos económicos para proveerse de un hábitat, lo que condicionó su búsqueda de suelo urbano para habitar, de cualquier modo.

### Las respuestas del sistema jurídico-político a la coyuntura

Sin duda el sistema político no estaba preparado para esta situación; hay que considerar que la complejidad del cuadro sanitario, sumado a las necesidades insatisfechas estructurales, excedía superlativamente la capacidad de dar respuestas inmediatas; por lo menos, de generar ciertas expectativas relativas a una posible solución.

Sin embargo, y en razón de que desde el año 2009 se venía trabajando en diversos proyectos para proveer de suelo urbano a sectores de escasos recursos, particularmente banco de tierras, tanto en el Poder Ejecutivo Provincial como en el Legislativo, recién en el año 2020 se concretaron acciones político-jurídicas en ese sentido. Es razonable afirmar que la extrema necesidad manifestada en la exacerbada demanda de tierras generada por la situación de pandemia, y la transferencia de terrenos del ex Campo de Tiro desde Nación al dominio de la Provincia el 1/09/2020 (3960 ha divididas en 40 chacras en la ciudad de Resistencia) produjeron la sanción el 11 de febrero de 2021 de la ley N.º 3331-A de creación del Banco Provincial de Tierras. Es de destacar lo relevante del acto, pues dicho corpus normativo integró diversos proyectos ya aludidos, y su contenido se logró por consenso de los diversos sectores políticos de la legislatura provincial.

1/02/15/chaco-es-la-primera-provincia-del-nea-en-contar-con-una-ley-para-administrar-el-suelo-urb



## Chaco es la primera provincia del NEA en contar con una ley para administrar el suelo urbano fiscal

La Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente efectuará un relevamiento dominiar, catastral y registral de los bienes inmuebles que formarán parte del Banco Provincial de Tierras Urbanas. El Gobierno suma así una nueva herramienta para generar soluciones habitacionales.

Lunes, 15 febrero 2021



**Figura 8. Difusión periodística.** Fuente: diario Chaco Día por Día. 15 de febrero de 2021

En esta misma línea de respuestas al problema, desde el Estado, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, el 5 de mayo de 2020, crea el **Plan Nacional de Suelo Urbano** (PNASU) por RESOL-2020-19-APN-MDTYH. El mismo ministerio el 18 de febrero de 2021 creó el "**Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial**" por resolución nacional N.º 44/2021, que viabiliza la ejecución de varios componentes del PNASU. El día 12 de marzo de 2021, se presenta el programa mencionado en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, en el que se sustancia un convenio para su implementación con varios gobernadores y rectores de universidades del país, entre ellos el gobierno de la provincia del Chaco.

Ahora bien, no obstante lo descrito, es posible resignificar todo lo acontecido como positivo. La fuerte presión por el acceso al suelo, la demanda formalizada tanto individual como colectivamente impactó en la dirigencia política, que no solo respondió con los instrumentos legales referidos, sino modificando el cuadro de situación en el sentido de que se adoptaron estrategias diversas para controlar la toma de tierras. Una de estas estrategias se concretó en julio de 2020 con la conformación de la **Mesa de trabajo para casos de usurpación ilegal de terrenos**, integrada por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Provincia del Chaco, el intendente de la Municipalidad de Resistencia, el procurador General y la ministra de Seguridad de la Provincia del Chaco, cuyo fin es el de desactivar de forma inmediata cualquier intento de ocupación ilegal de terrenos.

La secretaria de Desarrollo Territorial y Ambiente, Lic. Marta Soneira, en una entrevista realizada por el medio de comunicación "Chaco Día por Día", el 20 de julio de 2020, mencionó la presentación en el asentamiento "La Rubita" del plan de trabajo de la mesa conformada para evitar las usurpaciones. "Esto se da en el marco del proyecto de mejoramiento de hábitat de la Rubita que estamos trabajando con Nación", explicó. La funcionaria indicó que la decisión se tomó tras encuentros con distintos sectores, ya que a medida que se fue avanzando en la propuesta del desarrollo integral de La Rubita, se generaron alertas porque algunos vecinos tomaron espacios comunes.

La respuesta implicó primero asumir el problema desde una perspectiva diferente, gestionar la ocupación de tierras para evitar el esquema instalado modificándolo con una solución diversa. De todo lo que se infiere es que el poder político hizo una lectura realista de lo grave de la situación y asumió su rol y generó instrumentos, que si bien en lo inmediato no resolverían el acceso al suelo, por lo menos lo organizaban y abrían una esperanza que calmara la agonía.

La singularidad radica en que, de la coyuntura generada por la pandemia, emergió un esquema de solución demorado por diversas razones. Esta circunstancia se aprecia en la figura 8.



Es importante destacar que la sanción de la Ley del Banco Provincial de tierras urbanas y su implementación a partir de la apertura de la inscripción no solo significó una respuesta del Estado a la situación habitacional crítica de los sectores populares, sino que produjo una clara consecuencia: se redujeron las ocupaciones de tierras y otros conflictos relativos al suelo urbano (figura 9).

### **Análisis de la Ley Banco Provincial de Tierras**

Es interesante analizar el debate y los fundamentos de la ley. Todos los proyectos tuvieron como eje central el acceso a la tierra, y como fundamento la necesidad insatisfecha. Coincidieron en que el derecho al hábitat, del cual el suelo es una condición necesaria, constituye un derecho humano fundamental. Asimilaron las limitaciones económicas de las personas en situación de pobreza y la consideraron, e instrumentaron diversos modos de obtener la tierra, aun sin disponer de ingresos. Los fundamentos que los distintos legisladores expusieron para justificar el corpus normativo que produjeron fueron muy sólidos.

La diputada Liliana Spoljaric, en una entrevista que le realizó la prensa local en relación con la ley N.º 3331, expresa:

Decidimos acompañar debido a que forma parte de una planificación estructural para lograr un mayor beneficio para todos los chaqueños en una materia tan importante como el acceso a la vivienda, cuestión que en los *últimos* años ha tomado aún más relevancia con el tema de las usurpaciones por ejemplo, ya que permitirá diseñar y ejecutar planes socioeconómicos de organización que faciliten una mayor organización y un mejor destino de los bienes inmuebles.

Pone énfasis en que el problema de la disponibilidad del suelo es estructural; que este condiciona el acceso a la vivienda, lo que relaciona con el incremento de las usurpaciones. En las expresiones de la diputada, se advierte con claridad la situación dilemática en la que están situadas las personas de escasos recursos respecto de su necesidad de obtener un hábitat digno. Lo legislado viene a resolver el dilema en la medida en que se provee de suelo, y de ese modo se evita la ocupación, toma o usurpación.

El diputado Rodolfo Schwartz dio mayores precisiones acerca de dos cuestiones; la primera relativa a la necesidad de tierra y la falta de una solución estructural; la segunda vinculada con la incidencia de la pandemia sobre la dinámica política. Afirmó que desde su espacio político —pero también desde otros sectores, incluido el oficialismo— venían trabajando en distintos proyectos motivados por la problemática del acceso al suelo de los sectores de escasos recursos. Pero la incorporación al patrimonio provincial de un predio el ex Campo de Tiro, de una superficie de gran relevancia (duplica las dimensiones actuales de la ciudad de Resistencia), y, en otro orden la pandemia, que

excluyó a muchas personas de sus viviendas, de recursos económicos, etc., así como los desalojos generalizados a personas que habían ocupado predios constituyeron los factores que precipitaron el debate sobre los distintos proyectos. Obligaron a las distintas bancadas a acordar un texto, que, si bien a juicio del legislador no satisfacía plenamente sus expectativas, sobre todo en lo relativo al control del suelo para evitar la especulación, finalmente se consensuó, y se logró sancionar la Ley 3331-A, por la cual se crea el Banco Provincial de Tierras Urbanas.

Las otras personas entrevistadas (la arquitecta Daniela Petrucci, la diputada Gladis Cristaldo, 2021) también ponen de manifiesto —además de lo expresado por el diputado Schwartz— que, al comenzar los trabajos en las tierras del ex campo de tiro, se generó una profusa demanda de tierras, así como la búsqueda de espacios institucionales donde inscribirse en el Banco de Tierras.

De lo reconstruido a partir de estos relatos y de las argumentaciones vertidas en el debate parlamentario se puede resumir que el problema estructural no abordado en su momento tuvo un tratamiento fuertemente condicionado por la realidad adversa para las personas de escasos recursos, acuciadas por la necesidad de tierra para vivienda durante la emergencia sanitaria provocada por la pandemia. Queda evidenciado cómo la acción pública se gestó y en qué hechos políticos concretos se expresó. Asimismo, que esta llegó a posteriori de la generación de la necesidad, cuando lo relevante hubiese sido anticiparse a la crisis. Como quiera que fuere, la ley constituye un elemento fundamental para la solución de fondo. Los objetivos quedan explicitados en el artículo 1.º:

Créase el Banco Provincial de Tierras Urbanas, consistente en un inventario y reserva de suelo urbano, periurbano y/o urbanizable; constituido por todos los bienes inmuebles incorporados o a incorporarse al dominio de la propiedad provincial que se encuentren vacantes de uso o de uso ocioso reconvertible; con el objetivo de fortalecer y potenciar el rol del Estado Provincial como ordenador, regulador y promotor del ordenamiento territorial en todos los Departamentos de la Provincia del Chaco.

Se regulan, además, los modos de adquirir suelo por el Estado provincial, los recursos para financiar la adquisición de tierra por parte de las personas demandantes, los esquemas de regulación dominial y en general todos los extremos pertinentes para operacionalizar el acceso a la tierra. La solución que aborda contempla todas aquellas circunstancias y contingencias que puedan surgir en la operatoria.

A este corpus normativo hay que agregar, como contexto de política nacional del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, la Resolución 44/2021. La relevancia de esta resolución es superlativa, pues aborda en particular dos cuestiones. La primera relativa a la relevancia de los bancos de tierras y la segunda, a la cooperación

tanto tecnológica como de gestión del suelo urbano. Dispone un registro sobre suelo apto para programas habitacionales y proyectos urbanos; mantendrá actualizada una base de datos sobre suelo disponible para el desarrollo de programas habitacionales y proyectos urbanos (Art. 6).

Hubo antecedentes también del Ministerio Nacional; por ejemplo, la Resolución 2/2021, en la cual se regulan muchas cuestiones que luego fueron integradas en la Resolución 44/21. Esta resolución, también se adopta en situación crítica, la pandemia, y todos los fenómenos asociados, como toma de tierras o viviendas o la demanda desbordada de suelo para habitar. Nuevamente, se observa la acción política a posteriori de los hechos, lo cual no descalifica la decisión, pues constituye un instrumento jurídico sumamente importante para abordar el problema del hábitat de las personas de escasos ingresos y da una perspectiva interesante para proveer de suelo en función de resolver esa problemática.

## Conclusiones

El estudio se centró en describir y analizar la gestión del suelo urbano en el AMGR, desde las estrategias de los sectores en situación de pobreza, agravada por la pandemia, y desde la acción del sector estatal legislativo-político-ejecutivo, en busca de dar respuestas a lo coyuntural. En ese sentido, se hizo primero una revisión contextual de manera general en Latinoamérica y en particular sobre el Área Metropolitana del Gran Resistencia de la situación precedente a la pandemia, en la cual se reconoció la acción de supervivencia ya histórica para resolver el problema habitacional de grandes sectores de la población mediante las ocupaciones de tierras y la consiguiente respuesta del Estado atendiendo a la coyuntura con acciones previsibles, como la expropiación, el desalojo o la reubicación desventajosa; es decir, respondiendo a una necesaria convalidación de lo fáctico. Como así se ha presentado la situación en la mayoría de los casos, las personas de escasos ingresos adaptaron sus acciones a estas estrategias, que, de alguna forma, les resultaban relativamente eficaces, por lo menos para mantenerse en el suelo al cual habían accedido, con la característica de la informalidad.

En segundo lugar, se identificó la situación de coyuntura (pandemia) y las consecuencias derivadas en relación con el acceso al suelo urbano. La crisis producida por la pandemia no solo mantuvo las prácticas de acceso al suelo, sino que las tornó en una situación profundamente crítica y generalizada que produjo la agudización de la necesidad de acceso al suelo y también las acciones para obtenerlo de cualquier modo, intento de ocupación de tierras, ocupaciones riesgosas y otras situaciones que

no solo se multiplicaron, sino que se tornaron agónicas, registrándose una cantidad importante (415) de conflictos por tierras rurales y urbanas.

Al tratamiento de la situación de coyuntura (pandemia) continuó una descripción y análisis de las respuestas del Estado desde su sistema jurídico-político, que se concretó en la sanción de la Ley Provincial N.º 3331-A, más convenios con organismos nacionales complementarios en este sentido. Es importante destacar que, si bien estas acciones políticas parecieron presentarse como respuestas a la coyuntura, en realidad se identificó que sobre todo el Banco Provincial de Tierras Urbanas tiene una larga trayectoria de proyectos tramitados en la Legislatura, que finalmente en el año 2020 se pudieron concretar en una ley. Esta aceleración del trámite legislativo estuvo estimulada por el traspaso de una gran cantidad de tierras de Nación a Provincia y la emergencia sanitaria y habitacional en la que estábamos sumergidos. Esta secuencia jurídica acompañó la problemática de acceso al suelo de los sectores de escasos ingresos, también con una larga historia en nuestro territorio. El Estado frente a la problemática descrita, durante el año 2020, logró concretar instrumentos jurídicos y políticos tanto desde Nación como desde Provincia, que prometen ser el comienzo de una respuesta de fondo a este problema estructural de tan larga data; comienzo al que sería imprescindible que, en el corto plazo, que se articule con el Municipio o gobierno local.

Esto fue viable por una conjunción de circunstancias excepcionales; pero cabe reflexionar que lo deseable hubiese sido que este tipo de problemas, que se han tornado estructurales sin vías de solución en tiempos normales, no esperen a una situación tan severamente crítica, como la pandemia, para articular una salida que satisfaga a los ciudadanos necesitados. Además, considerando que el derecho al hábitat es un derecho fundamental (CN Derechos y Garantías), la solución debe ser permanente y una garantía del derecho a un hábitat digno para toda la población en situación de pobreza urbana. Las acciones político-jurídicas que operan en la crisis se caracterizan por una respuesta de emergencia, que de ninguna forma satisfacen lo que el principio enunciado "hábitat digno" requiere. Hemos afirmado que el acceso al suelo es una condición necesaria pero no suficiente para que esa garantía se realice; con las respuestas que se analizaron, tanto del orden nacional como provincial, se ha concretado un primer paso para volver operativo el derecho.

Es necesario, sin embargo, que todo el proceso que implica el acceso al hábitat digno de las personas de escasos recursos se encuentre garantizado. Se ha comenzado con el suelo, pero aún no se puede concluir que su efectiva disposición se haya concretado; sí se han creado las condiciones de posibilidad, lo que sin duda es muy relevante, pero el proceso no puede detenerse allí.

La preocupación genuina por la persistencia en el desarrollo de estas políticas públicas está justificada a poco que se considere no solo el contexto, sino la historia de esta problemática. Se ha visto que el intervalo en el que se discutieron diversos proyectos ha sido considerablemente largo, cuando la necesidad plenamente justificada por la relevancia del derecho en juego ameritaba una acción política rápida y eficaz. Es menester que la continuidad del proceso de concreción de la satisfacción de la necesidad se mantenga en el tiempo, se consolide y organice con continuidad política al margen de los distintos gobiernos.

## Referencias bibliográficas

- Cravino, Cristina** (2020). ¿Las ocupaciones de suelo como política de vivienda? El conflicto por la tierra urbana. *Revista digital Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/359/las-ocupaciones-de-suelo-como-politica-de-vivienda.html>
- Cuenya, Beatriz** (2017). Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. *Revista digital Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/41/nuevos-enfoques-y-herramientas-para-la-regulacion-del-suelo-en-argentina.html>
- Fernandes, Edésio** (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. *Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo*. Copyright © 2011Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, Edésio** (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N.º 102, pp. 25-38, agosto de 2008.
- Pelli, M. B.; Pace, E.; Giró, M. & Campos, M.** (2019). La función de la expropiación de tierras en la solución de los problemas habitacionales. Área Metropolitana del Gran Resistencia, Chaco. Págs. 2216 – 2235. En *Libro de Actas y Comunicaciones del 4to. Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Fuentes de datos

Información legislativa. Infoleg. DNU nacional de declaración de la emergencia. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>

- Adhesión de la Provincia al Decreto Nacional. <http://escribania.chaco.gov.ar/wp-content/uploads/2016/10/430-20.pdf>
- Observatorio de Conflictos Sociales del NEA y TURBA Colectivo de Hábitat (2020) "Mapa colaborativo de registro de tomas, desalojos y movilizaciones por tierra", plataforma digital. <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1eM-wNv3wpUdV52VLEPTEVnEPMMFBz173&ll=-26.813175240972537%2C-60.313919250913&z=6>
- Poder Legislativo de la Provincia del Chaco. ANÁLISIS PL 2115/20 (Banco Provincial de Tierras).
- Poder Legislativo del Chaco. Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Rural. "Despacho aprobatorio de la creación de la Ley del Banco Provincial de Tierras Urbanas". 29 de diciembre de 2020.
- Poder Legislativo del Chaco. Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Rural. "Despacho aprobatorio con Modificaciones de la creación de la Ley del Banco Provincial de Tierras Urbanas". 29 de diciembre de 2020.
- Poder Legislativo del Chaco. Comisión de Tierras, Regularización y Desarrollo del Hábitat y Rural. Proyecto Banco Provincial de Tierras Urbanas. "Debate parlamentario. Versión taquigráfica". 29 de diciembre de 2020.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (8/05/2020) Plan Nacional de Suelo Urbano. RESOL-2020-19-APN-MDTYH.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación (18/02/2021) Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial. RESOL-2021-44-APN-MDTYH.

## Páginas web

- Entrevista a la Diputada Spoljaric, realizada por la prensa local el 11 de febrero de 2021 en relación con la ley 3331. [http://www.legislaturachaco.gov.ar/sitio/noticia.php?not\\_id=8258#.YEDe11VKjX4](http://www.legislaturachaco.gov.ar/sitio/noticia.php?not_id=8258#.YEDe11VKjX4) consultado 4/3/2021 10.30 hs.
- Chaco día por día. 15 de febrero de 2021. Chaco es la primera provincia del NEA en contar con una ley para administrar el suelo urbano fiscal. <https://www.chacodiapordia.com/2021/02/15/chaco-es-la-primera-provincia-del-nea-en-contar-con-una-ley-para-administrar-el-suelo-urbano-fiscal/>
- Diario NORTE. 20 de agosto de 2020. Usurpaciones descontroladas: toman predio de una fábrica de bicicletas. <https://www.diarionorte.com/195409-usurpaciones-descontroladas-toman-predio-de-una-fabrica-de-bicicletas>

- Chaco día por día. 23 de septiembre de 2020. Desalojan a alrededor de 150 familias que ocuparon un predio cerca del Barrio Cristo Rey. <https://www.chacodiapordia.com/2020/09/23/desalojan-a-alrededor-de-150-familias-que-ocuparon-un-predio-cerca-del-barrio-cristo-rey/>
- Diario NORTE. 1 de septiembre de 2020. La Nación cedió tierras del ex campo de tiro para la urbanización del sur de Resistencia. <https://www.diarionorte.com/195838-la-nacion-cedio-tierras-del-excampo-de-tiro-para-la-urbanizacion-del-sur-de-resistencia>
- Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Prov. del Chaco. Noticias. 14 de julio de 2020. El Gobierno, el Municipio de Resistencia y la Procuración General conformaron una mesa para casos de usurpación ilegal de terrenos. <https://chaco.gov.ar/noticia/60654/el-gobierno-el-municipio-de-resistencia-y-la-procuracion-general-conformaron-una-mesa-para-casos-de->
- Chaco día por día. 20 de julio de 2020. La Rubita: Ambiente presentó plan de trabajo para tratar las usurpaciones. <https://www.chacodiapordia.com/2020/07/20/la-rubita-ambiente-presento-plan-de-trabajo-para-tratar-las-usurpaciones/> 

# Programa de acciones sobre el manejo del recurso hídrico en un sector territorial de José Clemente Paz, Región Metropolitana de Buenos Aires (2020)

---

Clara Victoria ZUÑIGA MENDOZA

---

## Cargos o filiaciones

Becaria de investigación doctoral del CONICET. Especialista en Planificación Urbana y Regional UBA FADU y arquitecta FAU UNLP.

## Lugar de trabajo

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.

## Eje temático 2

Políticas públicas para el hábitat popular en el nuevo contexto. Análisis de experiencias, de las nuevas medidas y aportes a los procesos de gestión en marcha.

## Resumen

Si bien el agua es un derecho universal y un bien público, no se puede negar que es limitada y está en permanente tensión. Por lo tanto, programar integralmente el recurso para satisfacer derechos colectivos y propiciar el desarrollo de las ciudades es una necesidad y un desafío. La población periférica de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) no dispone de agua en iguales condiciones, a pesar de habitar un territorio donde abunda este recurso. A la fecha, no se resolvió el déficit de agua y cloacas, como tampoco de otras infraestructuras relacionadas. En este contexto, José Clemente Paz se sostuvo como uno de los municipios con menor porcentaje y baja calidad de infraestructura sanitaria. La **COVID-19** acentúa esta deuda histórica, y los barrios populares son los más perjudicados. En este marco emergen conflictos por el agua y cloacas que dieron pie a una diversa productividad socio-territorial.

¿Qué se propone esta ponencia? Busca compartir el avance de un programa de acciones sobre el manejo integral del recurso hídrico para un sector territorial de José C. Paz, caracterizado por la problemática expuesta<sup>1</sup>. Como anticipo, se

arriba a algunos desafíos para programar: tratar al sector del agua y saneamiento integralmente y en relación constante con el territorio que lo demanda; segundo, incentivar en el quehacer profesional la capitalización social de la productividad de los conflictos; en tercer lugar, reprogramar formas de prestación con perspectiva de derechos humanos y diseñadas a partir de criterios multidimensionales. Finalmente, como todo esto no es suficiente, redistribuir de una manera más justa los costos y beneficios asociados a la producción de infraestructura.

**Palabras clave:** Infraestructura; periurbano; productividad socio-territorial; planificación.

## Introducción

El déficit de cobertura y calidad de agua y saneamiento es un problema urbano aún no resuelto en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). José C. Paz (JCP), municipio periférico de la región, representa uno de los casos con mayor porcentaje de población sin acceso a redes públicas de agua y saneamiento cloacal (INDEC, 2010; AySA, 2018). La situación de este partido se replica en toda la interfaz periurbana (Allen et al., 2015), ya que la población periférica de la región no dispone de agua potable en igualdad de condiciones, a pesar de habitar en un territorio donde abunda el recurso hídrico. Los efectos territoriales de la pandemia por la **COVID-19** acentúan la deuda histórica de agua y saneamiento en el periurbano, y los barrios populares (ReNaBaP, 2016 y 2019) son los más perjudicados. A este panorama se suma el ingreso reciente del agua en el mercado de futuros de Wall Street, lo que formaliza el ingreso del sector financiero internacional a la creciente disputa por el recurso hídrico.

Entre 2015-2020, Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA)<sup>2</sup> encaró transformaciones de gran envergadura: la ampliación del área de concesión y la descentralización de los servicios de agua y saneamiento cloacal. Durante este período, nueve municipios de la región metropolitana se trasladan a la concesión de AySA, entre los cuales se encuentra JCP<sup>3</sup>. Previamente, el problema de cobertura y calidad de ambos servicios fue motivo de conflictos socioterritoriales a partir de los cuales se coloca en agenda pública la crisis hídrica de la región. Las situaciones conflictivas generaron una

---

1. Este documento integra el informe final de la beca UBACyT titulada: "La producción de redes urbanas y desplazamientos cotidianos en los barrios populares. El caso del barrio Un Techo para Todos, La Matanza, Buenos Aires", dirigida por el Arq. PUR y Dr. Fernando Murillo.

2. La prestación de agua y saneamiento en Buenos Aires se distribuye principalmente entre dos empresas, y AySA es una de ellas.

3. El resto de municipios trasladados fueron: Escobar, Florencio Varela, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, Pte. Perón y San Miguel.

productividad en el territorio, ya que organizaciones locales y usuarios de servicios generaron capacidades para describir su hábitat cotidiano, determinar las causas del problema y proponer acciones superadoras.

Por lo dicho, esta ponencia se interesa en incorporar la productividad de los conflictos, en tanto guía que orienta los requerimientos de las redes sanitarias en periurbanos metropolitanos. La productividad socio-territorial (Melé, 2003) es una semilla en el campo de la planificación integral del recurso hídrico (Merlinsky, 2013a; Kullock et al., 2014) con el potencial de orientar la formación de investigadores y planificadores urbanos como mediadores de sentido, intérpretes y traductores en el campo de las políticas (Moro, 1999). Basta recordar los recientes conflictos en Chubut en torno a la megaminería y las controversias que genera el impacto socio-ambiental de la actividad en los reservorios de agua provinciales. El objetivo de la ponencia es compartir el avance de un programa de acciones que atienda el manejo integral del recurso hídrico. El caso para intervenir es un sector de JCP caracterizado por la presencia de loteos populares, asentamientos informales y conjuntos habitacionales. Se espera que el conocimiento producido a partir del programa sirva a futuros procesos de traspaso que busquen promover relaciones más igualitarias entre actores y redistribuir de una forma más justa y equitativa la infraestructura de ambos servicios.

Para alcanzar el objetivo, se desarrollan siete apartados. El primer apartado, introducción, planteó el problema, interés, antecedentes, objetivo y posible utilidad de la investigación. El punto dos incorpora una caracterización del sector que intervenir. El tercero describe cualidades de la propuesta. La cuarta parte da cuenta de la posición de cada actor social frente al programa; para ello propone la elaboración de un mapa de actores. También incluye la descripción de beneficios directos e indirectos que pueden aumentar la adhesión al programa. Los requerimientos (quinto apartado) describen ajustes sobre el marco normativo correspondiente a la prestación pública de ambos servicios. Los modos de gestión (sexta parte) aportan una posible articulación de instrumentos urbanísticos destinados a la financiación del programa. El último apartado da cuenta de los desafíos futuros de investigadores y planificadores urbanos a la hora de implementar el presente programa de acciones.

## Metodología

El texto utiliza una metodología cualitativa a partir de un estudio de caso. Esta metodología permite analizar una situación o hecho, evidenciar las complejidades del caso a través de un amplio contenido descriptivo, alcanzar explicaciones relacionadas con cómo suceden los hechos, identificar por qué suceden, cuáles son las razones y el contexto en el que ocurren (Dallé et al., 2005). Para ello, se usan distintas técnicas. Por

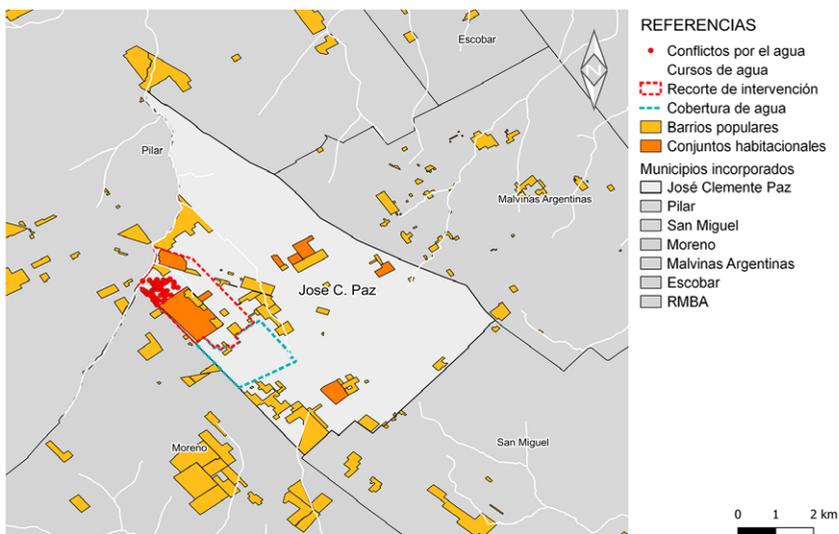
un lado, fuentes secundarias a partir de datos de cobertura de agua y cloacas (INDEC e informes AySA) y base de datos de ReNaBaP (2016-2019). Por otro lado, bibliografía que retoma debates propios de estudios urbanos y servicios públicos. Destacan los escritos sobre interfaz periurbana y productividad socio-territorial de los conflictos. Le sigue el análisis documental de normativas del sector y documentos oficiales. Se hace foco en dos normas: el Decreto 878/2003 y la Ley N.º 26221/2007, la Guía de Instrumentos Urbanísticos e informes anuales de AySA: 2017 y 2018. Además, se recopilan fotografías de archivo producidas por el colectivo Proyecto Habitar. La selección de fotografías y armado de un portfolio no solo ilustra el territorio, sino también produce investigación, ya que suma datos sobre el contexto de análisis: la situación del acceso al agua y cloacas en un barrio periférico de JCP. Otra técnica es la base de prensa, que implica un relevamiento de noticias y denuncias sobre conflictos socio-territoriales en torno al agua y el saneamiento cloacal en el municipio de JCP. Posteriormente, se arma un mapa de actores que indica el peso de cada actor en la toma de decisiones y la actitud frente al programa. Por último, y no menos importante, se realizan encuestas, entrevistas y mapeos colectivos que surgen gracias al trabajo de campo realizado entre 2018-2019 en el barrio San Atilio (JCP), en articulación con Proyecto Habitar, la organización local Vecinos Unidos de San Atilio, docentes y estudiantes de la UBA-FADU y UNGS, referentes de hogares en JCP y municipios aledaños.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

### **Caracterización del sector que intervenir**

El sector territorial se ubica en una triple frontera: la intersección entre los municipios de JCP, Moreno y Pilar, y se delimita por el cruce de la Av. Derqui, Arroyo Pinazo (tributario de la cuenca del Río Luján) Canal de Panamá y una calle sin nombre. Incluye los barrios Urquiza, Saavedra Lamas II, San Atilio, San Pantaleón II, Néstor Kirchner y Saavedra Lamas (figura 1). Es un recorte marcado por contrastes socioespaciales: la presencia de urbanizaciones propias de contextos populares y una clara distribución desigual de infraestructura sanitaria (figuras 2, 3, 4 y 5).

La mayoría de barrios son asentamientos informales registrados en el ReNaBaP (2016): Urquiza (1990), Saavedra Lamas II (2000), San Atilio y San Pantaleón II (2014). San Atilio es un caso particular, ya que surge como un loteo popular anterior a la Ley/ Decreto N.º 8912/77. Originalmente se componía de tierras rurales (dedicadas a la actividad agrícola ganadera), fraccionamientos de suelo destinado al uso habitacional, algunas viviendas dispersas y una incipiente apertura de calles. La apertura de calles era el único tipo de infraestructura disponible. El resto de barrios son conjuntos habitacionales: Saavedra Lamas y Néstor Kirchner, construidos en 2004 y 2010, respectivamente. Ambos conjuntos pertenecen al Programa Federal de Viviendas.



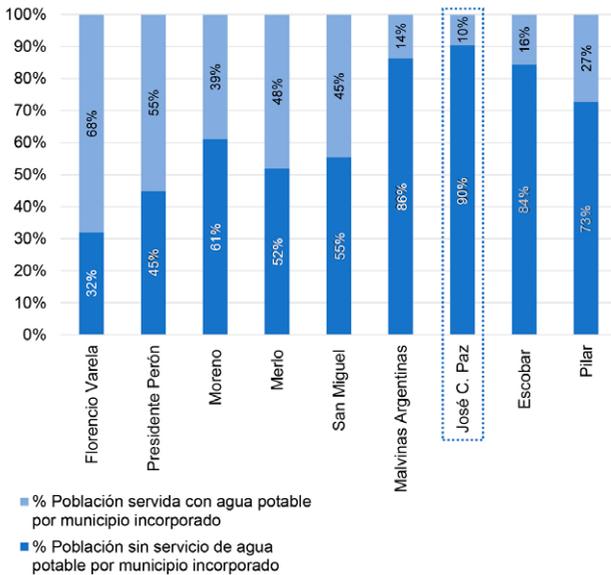
**Figura 1. Ubicación recorte de intervención.** Fuente: elaboración propia sobre la base de información del INDEC (2010) y el ReNaBaP (2016)



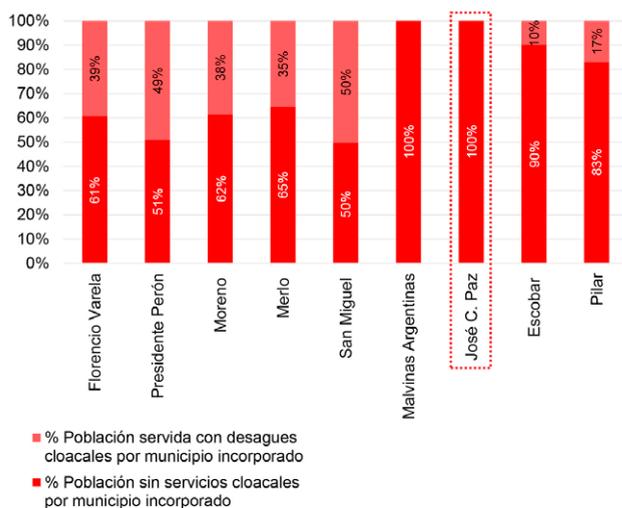
**Figura 2. Tendencia de la cobertura del servicio de agua potable brindado por AySA en los nueve municipios incorporados (2018).** Fuente: elaboración propia con base en información provista en los informes anuales de AySA (2017-2018)



**Figura 3. Tendencia de la cobertura del servicio de cloacas brindado por AySA en los nueve municipios incorporados (2018).** Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista en los informes anuales de AySA (2017-2018)



**Figura 4. Porcentaje de población servida y sin servicio público de agua potable brindado por AySA por municipio incorporado (2018).** Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista en los informes anuales de AySA (2017-2018)



**Figura 5.**  
**Porcentaje de población servida y sin servicio público de cloacas brindado por AySA por municipio incorporado (2018).**  
 Fuente: elaboración propia con base en información provista en los informes anuales de AySA (2017-2018)

La periferia de la RMBA se asemeja al concepto de interfaz periurbana. En palabras de Allen (2003), la interfaz periurbana resalta rasgos propios de las periferias metropolitanas. Los rasgos tienen que ver con la coexistencia de aspectos urbanos y rurales, físicos y ambientales, institucionales y políticos, económicos y sociales. La interfaz representa los márgenes donde habita población mixta, alta proporción de familias, productores pobres, servicios ambientales y recursos naturales necesarios para el desarrollo urbano-rural. Es la parte del territorio que permite la recarga de acuíferos subterráneos (Pampeano y Puelche), a partir de los cuales se provee de agua a toda la región. Estos aspectos interrelacionados se registran (en mayor o menor medida) en cada periferia argentina de escala metropolitana, más allá de su ubicación territorial dentro del país.

Los asentamientos informales y loteos populares no acceden a servicios públicos; por el contrario, disponen de agua y cloacas de forma autogestionada a partir de servicios de sustitución (Dupuy, 1989) y bajo la lógica de circuitos mercantiles (Cáceres, 2013 y 2014) (figura 6). El agua se resuelve mediante perforaciones subterráneas y conexiones informales sobre redes públicas que incluyen el uso de mangueras. En cambio, las cloacas toman la forma de hoyos en la tierra y pozos ciegos con y sin cámara séptica (TECHO, 2016). Los servicios de sustitución son las redes producidas por hogares, contratistas, cooperativas y variedad de empresas con diferente función y grado de responsabilidad. Es el entramado social que facilita mano de obra, materiales, herramientas y maquinaria destinadas a la colocación de instalaciones sanitarias domiciliarias, principalmente en contextos sin servicios públicos.



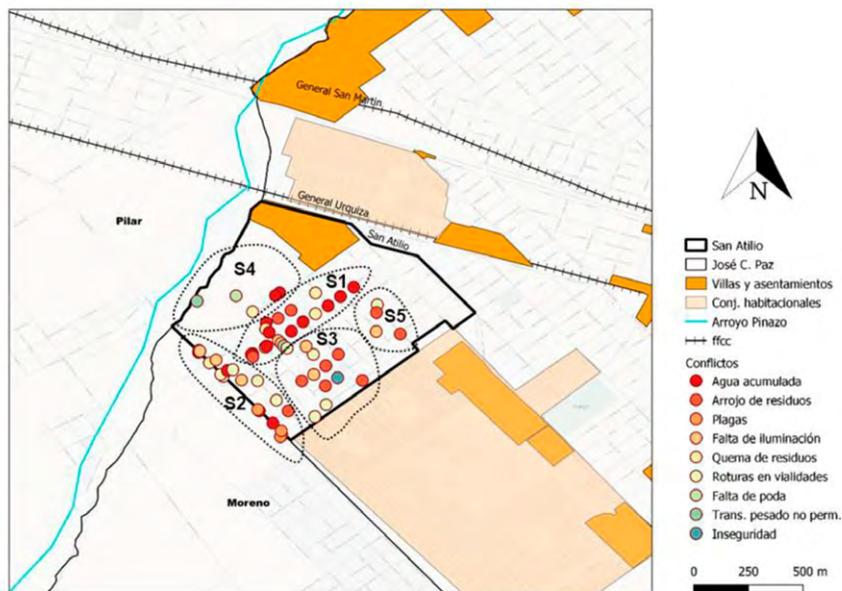
**Figura 6. Servicios de sustitución en el recorte de intervención.** Fuente: elaboración propia sobre la base de recopilación de fotografías de archivo producidas por el colectivo Proyecto Habitar (2018)

JCP junto a cuatro municipios (San Isidro, Moreno, La Matanza y Florencio Varela) concentra la mayor cantidad de soluciones habitacionales del Área Metropolitana de Buenos Aires (65,23 %). El motivo principal aparenta ser la disponibilidad de suelo que caracteriza la periferia metropolitana, especialmente en el segundo y tercer cordón. Si bien el Plan Federal se organiza en programas de vivienda nueva y mejoramiento habitacional, en JCP se prioriza la construcción de vivienda nueva (por sobre el mejoramiento) y en combinación con obras de infraestructura. Dicho municipio concentra el 18,63 % de casos dentro del Plan Federal de Construcción de Viviendas y el 39,09 % en el Plan Federal de Emergencia Habitacional (Di Virgilio et al., 2017). Los conjuntos habitacionales del sector que intervenir sí cuentan con redes públicas de agua y cloacas y lo hacen mediante servicios locales (Kullock et al., 2014). Los servicios locales son las formas de prestación pública más utilizadas para extender redes de agua y cloacas en áreas periurbanas alejadas de las redes centralizadas.

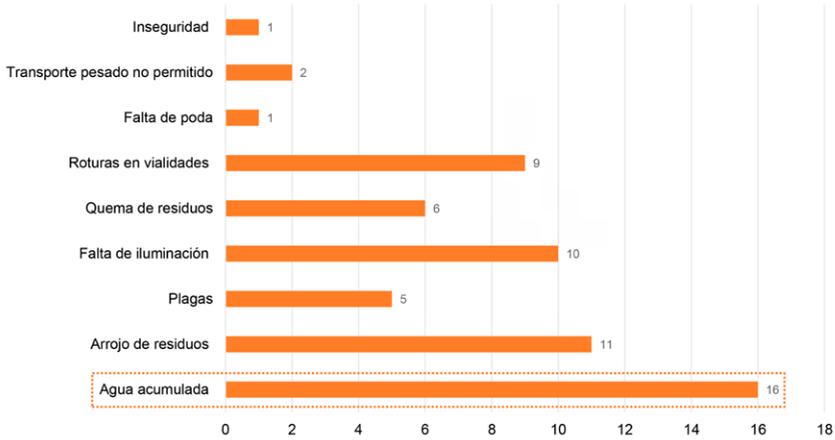
Hay 695 familias que habitan los asentamientos informales del sector que intervenir, y representan el 8 % de la población de barrios populares paceños (Techo, 2016; ReNaBaP,

2016). La mayoría de habitantes se identifica con el género femenino y transita la franja etaria entre los 18 y 54 años. Al menos un integrante de cada hogar padece algún tipo de capacidad diferente (movilidad reducida), enfermedades respiratorias y alergias en la piel. El barrio Saavedra Lamas está compuesto por 1022 viviendas con tipologías de dos habitaciones, un baño y una cocina, aunque el proyecto original contemplaba la construcción de 2700 unidades habitacionales (Tobías et al., 2019). Finalmente, Néstor Kirchner está integrado por 840 viviendas de dos dormitorios cada una, provistas de un baño y cocina.

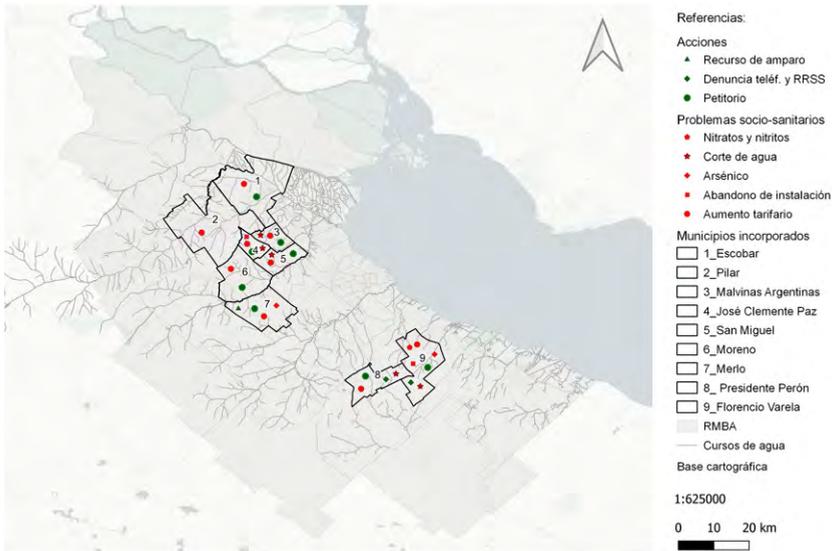
La baja calidad de infraestructura (energía eléctrica, sanitaria y viaria) es un problema en común entre los tipos de urbanización. El total de urbanizaciones se vio afectada por reiterados cortes de luz que decantaron en la baja presión de agua. Otra causa de baja calidad es la infiltración de lixiviados provenientes de un basural cercano (Jaime et al., 2018) y el vuelco en reservorios de agua (Pampeano y Puelche) de desagües cloacales sin tratar que impactan especialmente en loteos y asentamientos. También proviene de la infiltración de aguas servidas y pluviales en cañerías rotas y carentes de mantenimiento pertenecientes a conjuntos habitacionales (figuras 7, 8 y 9).



**Figura 7. Mapeo de conflictos San Atilio (2018-2019).** Fuente: elaboración propia sobre la base de trabajo de campo (2018-2019) e información provista por el INDEC (2010) y ReNaBaP (2016)



**Figura 8. Recurrencia de conflictos en San Atilio (2018-2019).** Fuente: elaboración propia sobre la base de trabajo de campo (2018-2019)



**Figura 9. Ubicación, tipo de problemas y acciones en los municipios trasladados, período 2015-2020.** Fuente: elaboración propia con base en el estudio de la base de prensa, período 2015-2020

La compra de agua envasada es la alternativa más utilizada cuando no hay presión suficiente y el agua (de fuentes superficiales y subterráneas) no es apta para consumo humano. A pesar de lo dicho, el agua embotellada no garantiza el consumo seguro. Los

asentamientos informales tienen una red viaria compuesta por mayoría de calles de tierra, motivo por el cual la entrega de agua envasada se reduce al porcentaje de calles asfaltadas. Los conjuntos de vivienda cuentan con mayoría de calles asfaltadas, pero las roturas y el agua estancada dificultan la entrega de agua "puerta a puerta". En contextos de mayor pobreza, el estado de la red eléctrica y viaria profundiza el déficit de cobertura y calidad de agua y saneamiento cloacal. Siguiendo a Pírez: "La infraestructura es un conjunto amplio de bienes, muchos de los cuales sostiene la prestación de servicios y, por lo tanto, es difícil pensarlos de manera separada" (2020, p. 1).

JCP forma parte de los 40 municipios que integran la Región Metropolitana. Se ubica en el tercer cordón de la región y al norte de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Es uno de los partidos con menor superficie territorial (50 km<sup>2</sup>), menor cantidad de población (265.981 habitantes) y bajo crecimiento poblacional (INDEC, 2010). Sin embargo, representa una de las localidades con mayor porcentaje de NBI (12 %) y bajo porcentaje de población con redes públicas de agua y saneamiento: 17,29 % y 5,95 %, respectivamente (INDEC, 2010). Si bien AySA cuenta con estimaciones de cobertura recientes (hasta 2018), se elige la utilización de datos INDEC (2010) por dos motivos. Por un lado, la información provista por la principal prestataria desestima a los sectores paceños cubiertos con servicios desvinculados y programas sociales. Por otro lado, AySA utiliza un coeficiente que estima de forma aproximada el crecimiento de la población y la cantidad de habitantes que acceden a las redes públicas. Si bien pasó una década desde el último censo nacional y la periferia se transformó significativamente, los valores publicados por INDEC se acercan mucho más a las características actuales de JCP.

La RMBA es el principal conglomerado del país, ya que tiene el potencial de constituirse como unidad de investigación y planificación (Mignaqui, 2016) más cercana a la superficie de cuencas hidrográficas (Luján, Reconquista, Matanza-Riachuelo y Río de La Plata) y reservorios de agua (Pampeano y Puelche). No obstante, el periurbano metropolitano tiene la cobertura de redes más baja de toda la región. En su interior proliferan problemas socio-sanitarios de distinto tipo (enfermedades hídricas) que fueron el motivo principal de conflictos socio-territoriales en torno al agua y saneamiento cloacal. Pese a lo dicho, la situación de la IU no es homogénea, presenta algunos matices. Los municipios cercanos a CABA se encuentran en mejor posición que los municipios alejados de la ciudad. Las regiones distritales de AySA<sup>4</sup> ubicadas al norte tienen mayor cobertura que las regiones del sur. Por último, los partidos de la concesión originaria de AySA alcanzan mejores porcentajes que los municipios incorporados recientemente.

---

4. Las regiones distritales de AySA es la forma territorial que asume la ampliación de la concesión y la descentralización del servicio.

Cada localidad (de esta región) alcanza resultados variados debido al uso de criterios diversos a la hora de invertir en infraestructura. Una misma forma de prestación puede destinarse a finalidades socio-espaciales diferentes. Los programas sociales como Agua + Trabajo o Cloaca + Trabajo se destinan a las áreas con mayor presencia de conjuntos de vivienda social y barrios populares. En cambio, los servicios desvinculados oscilan entre barrios cerrados y clubes privados hasta conjuntos habitacionales y barrios populares. En ambos casos, tanto programas sociales como servicios desvinculados representan alternativas públicas que permiten la extensión de redes donde no llega la IU centralizada. En este contexto, la IU se configura como objeto político en tanto es el “resultado de decisiones políticas que definen la planificación, producción y gestión” (Pírez, 2020, pp. 5-6) de agua y saneamiento cloacal.

## **Principales cualidades del programa**

Programar la cobertura y calidad necesita acciones arraigadas en las características del territorio y un abordaje integral de sus dimensiones. Por un lado, respondiendo a las condiciones básicas de distribución: disponibilidad, accesibilidad y calidad. Por otro lado, definiendo las nuevas condiciones necesarias: sociales, territoriales, ambientales, institucionales y económicas bajo principios de justicia, inclusión y equidad. La ponencia sostiene que las tres condiciones se reúnen en un abastecimiento de agua, seguro, continuo y suficiente para todos los usos personales y hogareños, sin discriminación de género, estrato social, lugar de origen, edad, situación habitacional y barrial.

En esa perspectiva, se definen las cualidades principales de la propuesta. En primer lugar, fomenta prácticas sustentables en la planificación, producción y operación de los servicios, a partir de socializar la productividad de conflictos por el agua y las cloacas. El conflicto es una herramienta mediante la cual distintos actores sociales exponen visiones, expectativas y argumentos divergentes sobre el manejo del recurso hídrico (Melé, 2003; Pochat, 2018). La productividad socioterritorial representa procesos en los cuales se generan capacidades que permiten describir el periurbano metropolitano, indagar en las causas del déficit de cobertura y baja calidad de redes sanitarias y construir propuestas superadoras (Melé, 2003; Azuela & Musetta, 2009; Merlinsky, 2013a y 2013b).

La capitalización de conflictos con fines inclusivos propicia la participación de gobiernos y organizaciones locales, usuarios, instituciones y especialistas con base territorial. Permite que usuarios y organizaciones locales generen capacidades para redefinir requerimientos de infraestructura. También fortalece el accionar de

gobiernos locales porque vislumbra cuándo y dónde se necesita invertir en redes. Por último, las instituciones y especialistas cuentan con la oportunidad de operativizar la productividad socio-territorial dentro de la actividad y rol cotidiano.

Si bien JCP prioriza la articulación entre obra nueva e infraestructura, el avance en obra de vivienda y redes sanitarias no fue de la mano. Se aprendió que la existencia de una conexión sanitaria entre vivienda y red pública no es garantía de un servicio activo. A su vez, el funcionamiento correcto del sistema sanitario depende de cuánto tiempo pase entre el momento de producción y operación, ya que retomar obras inconclusas luego de algunos años implica (de mínima) la pérdida de materiales y el deterioro de los sistemas constructivos. Resulta común que la reactivación de obras inconclusas desentendidas de las instalaciones domiciliarias termine perjudicando a estas últimas, al punto de producirse cortes y cortocircuitos eléctricos, pérdida o rotura en instalaciones y accidentes y muerte de personas.

Otra cualidad es la inclusión de mayor diversidad tecnológica y adecuación de tecnología existente a contextos periféricos. Mientras el sistema centralizado ha demostrado ser una tecnología superada por las transformaciones constantes de la RMBA, los sistemas descentralizados (SD) representan una variedad tecnológica disponible a la hora de planificar la periferia. Los SD sirven tanto para la provisión de agua como para el tratamiento cloacal. Este conjunto de tecnologías permite el ahorro de agua de riego, disminuye costos de inversión y evita la realización de grandes obras de infraestructura destinadas a la recolección y el transporte cloacal. Esto último sucede porque los desagües se originan y suelen volcarse en el mismo lugar: espacios intralote y habitacionales.

En esta región suelen implementarse cuatro tipos de SD pasivos: *UASB*<sup>5</sup>, biodigestores compactos, campos de infiltración y filtros biológicos o humedales artificiales (figura 10). Todos necesitan que los efluentes pasen por un tratamiento preliminar y así evitar el ingreso de elementos que no puedan ser tratados. Mientras los *UASB* y biodigestores cumplen funciones de tratamiento primario y secundario, es decir, las aguas pueden ser arrojadas de manera directa a un cuerpo receptor (arroyo, laguna, etc.), los campos y filtros funcionan mejor para tratamientos secundarios. Los SD son complementarios entre sí, esto es, se logra producir agua de mejor calidad, apta para el riego y descarga de olores. Por último, todas las tecnologías mencionadas son acordes para escenarios periféricos, especialmente lotes y edificaciones (viviendas, espacios comunitarios, etc.) ubicados en loteos populares, asentamientos informales y conjuntos habitacionales.

---

5. Del inglés *Upflow Anaerobic Sludge Blanket*.



**Figura 10. Filtro biológico.** Fuente: Casa Xitla, ciudad de México

**UASB** y biodigestores presentan dos dificultades: primero, las distancias mínimas de instalación, ya que tiende a ser incompatible con espacios de proporciones estrechas (lotes con gran cantidad de edificaciones y muy próximas entre sí) y, segundo, la imposibilidad de instalación en cotas inundables o propensas a la acumulación de agua. Campo y filtro son sistemas de fitodepuración cuyo objetivo es la reducción de contaminantes en el agua sobre la base del uso de plantas acuáticas. Ambos son compatibles con áreas proclives a la inundación o acumulación de agua, a diferencia del caso anterior. En cambio, necesitan disponer de una cantidad suficiente de plantas regionales y una superficie y profundidad mínima de acuerdo con la cantidad de personas abastecidas.

Un tercer aspecto es la integración de las instalaciones domiciliarias a las etapas de planificación, producción y operación, y el cambio de la unidad mínima vivienda a unidades de gestión barrial. No se puede decir que la infraestructura es un bien colectivo si las conexiones internas, el mantenimiento domiciliario, el pago del consumo y la presentación de reclamos dependen de cada usuario y la unidad de medida continúa siendo la vivienda. En tal sentido, se propone el uso de SD compatibles con la periferia y satisfactores de tratamientos adecuados (pretratamiento, tratamiento primario-secundario-terciario y disposición final).

El conjunto de SD se instala por lote y manzana, y la gestión de los servicios (instalación, conexión y mantenimiento) es asumida por la figura: Promotores de

Hábitats Saludables (PHS). La figura PHS hace referencia a los referentes barriales, elegidos democráticamente, que asumen la representatividad de los habitantes de su manzana y participan activamente en procesos de construcción comunitaria cuyo objeto sea la capitalización de la productividad socio-territorial. Los procesos de construcción comunitaria involucran a otros actores estratégicos, como funcionarios del gobierno local, representantes de prestatarias, organismos de control/planificación, espacios de formación (universidad de JCP, escuelas, etc.), investigadores y profesionales vinculados con temáticas periurbanas. El objetivo principal de estos procesos es la problematización tanto del contexto como de las causas del problema y la programación de acciones superadoras.

### **Entramado social, posiciones y beneficios**

Este apartado espera dar cuenta del rol que ocupan los actores sociales en esta propuesta. El rol abarca funciones y responsabilidades de cada actor social que interviene en los servicios de agua y saneamiento dentro de la RMBA. Por otro lado, el grado de adhesión que cada uno tiene respecto del programa, a partir del armado de un mapa de actores. También la descripción de beneficios directos e indirectos que pueden aumentar la adhesión al programa.

AySA es la principal operadora de agua potable y saneamiento en la RMBA, el área más densamente poblada del país integrada por la CABA y 26 partidos del conurbano. Es una empresa del tipo sociedad anónima creada mediante el Decreto N.º 304 y ratificado por la Ley N.º 26.100, cuyas acciones corresponden en un 90 % al Estado Nacional y el 10 % restante a los empleados. Tiene como misión brindar un servicio de agua potable y saneamiento universal, de calidad sustentable y eficiente, que contribuya al bienestar de la población y al cuidado del medioambiente (AySA, 2020). En palabras de Tobías (2019), se encarga de transformar y metabolizar el agua del río en agua potable.

EDENOR se define como "la mayor distribuidora de electricidad de la Argentina en términos de números de clientes y de electricidad vendida" (EDENOR, 2020). Tiene concesión para distribuir electricidad en forma exclusiva en el noroeste del Gran Buenos Aires y en la zona norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su área de servicio comprende veinte partidos del noroeste del Gran Buenos Aires (entre los cuales se ubica JCP) y la zona noroeste de CABA, lo que representa una superficie de 4637 kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 9.000.000 de habitantes. AySA necesita el servicio eléctrico para la extensión de sus redes de infraestructura y para operar ambos servicios. Existen dos formas de acceder a la energía eléctrica: la contratación de un distribuidor y la instalación de un generador. AySA utiliza la primera opción: abastecerse de energía eléctrica mediante la compra de electricidad a las empresas EDENOR y EDESUR.

El ente autárquico denominado Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA) se crea en 2002 a partir del Decreto 878/03. El organismo asume una doble función: el control del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales (de AySA, no solo de ABSA) y velar por la defensa de los derechos de los usuarios. El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), diseñado a partir de la Ley nacional N.º 26.221 de 2007 y conformado como organismo autárquico, tiene por objeto formal ejercer el control de la prestación del servicio público relativo a los patrones de calidad, la contabilidad regulatoria y el **benchmarking**<sup>6</sup>. ERAS está a cargo del cumplimiento contractual de AySA, pero puede amonestar únicamente a directivos y gerentes, no así a la prestataria (Minaverri & Cáceres, 2013).

La Agencia de Planificación (creada a partir de la Ley N.º 26.221 de 2007) es el organismo encargado de planificar y controlar la ejecución de las obras de expansión del servicio brindado por la empresa estatal AySA y la coherencia de las acciones incluidas en los planes directores de toda índole y los de operación en general. Las oficinas públicas locales que tienen injerencia en ambos servicios son: Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Participación comunitaria perteneciente a la municipalidad de JCP.

Las tres oficinas (OP, DS y PC JCP) no incluyen la gestión de servicios desvinculados de manera explícita, a pesar de haber constatado la incidencia de estos servicios dentro de los límites de JCP, especialmente porque representan las pocas áreas con provisión de cloacas dentro del municipio. Como se comentó, los servicios de sustitución son el entramado social que facilita mano de obra, materiales, herramientas y maquinaria destinadas a la colocación de instalaciones sanitarias domiciliarias especialmente en contextos sin servicios públicos.

Los usuarios no son actores homogéneos. Existen dos tipos: usuarios propietarios de inmuebles y usuarios inquilinos de lotes y edificaciones. Una es la situación de los usuarios propietarios que, además de beneficiarse de la renta de más de uno o más inmuebles, incrementan su beneficio personal a partir del aumento en el valor de sus propiedades, como resultado de la construcción y mejora de redes. Diferente es la situación de los usuarios que alquilan una vivienda, que asumen —además del alquiler—, el costo de la extensión y mantenimiento de ambos servicios mediante el pago de montos extraordinarios en los impuestos municipales.

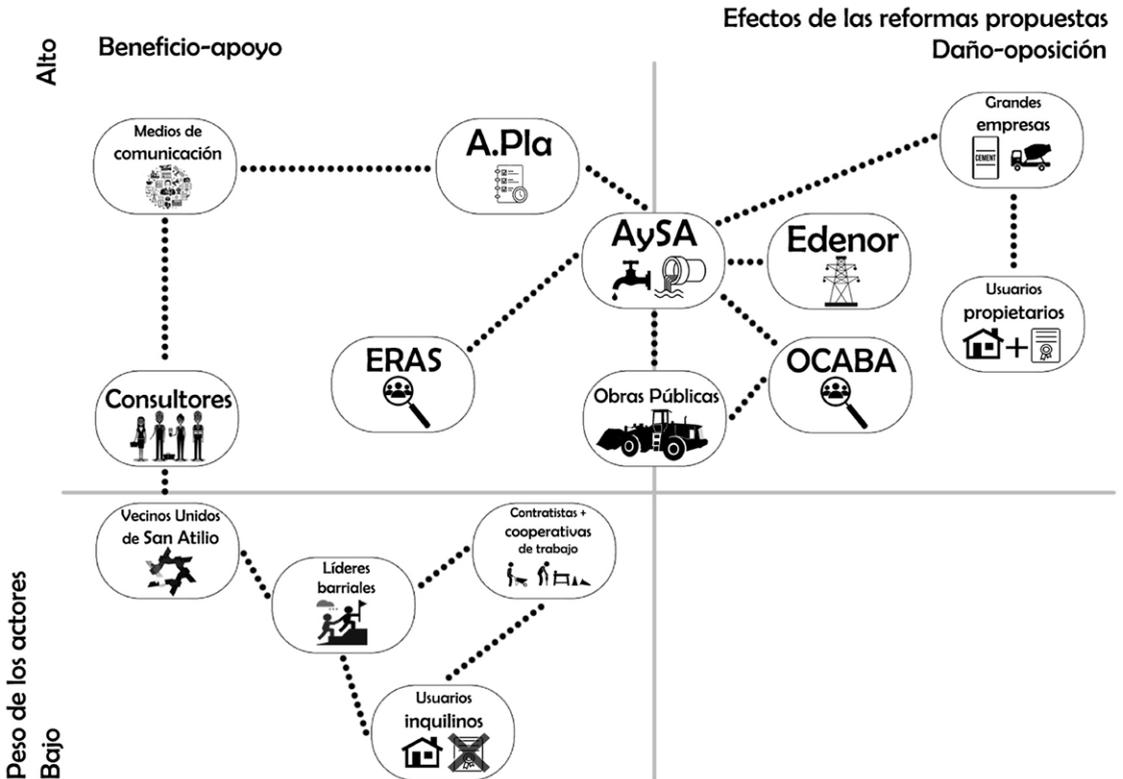
Un papel compartido entre instituciones de formación, investigadores y profesionales es constituirse como mediadores de sentido, intérpretes y traductores en el campo de

---

6. Consiste en observar, analizar y tomar las mejores prácticas de las empresas que pueden servir como modelo.

las políticas, y no como representativos de los sectores a los que pretenden representar, lo que redundaría en una desaparición de los representados. Este rol compartido es clave para ubicar la investigación social y la producción de conocimiento en ámbitos políticos y para determinar una posición equilibrada entre la demanda social y estatal (Moro, 1999). La participación de especialistas resulta fundamental porque los profesionales brindan pruebas que fortalecen las argumentaciones de organizaciones locales y usuarios que reclaman (en este caso) la mejora efectiva de ambos servicios.

El siguiente mapa (figura 11) tiene el objetivo de mostrar las posiciones de cada actor de cara a la implementación del programa:



**Figura 11. Mapa de actores.** Fuente: elaboración propia sobre la base de información de páginas oficiales y entrevistas a informantes clave (2017-2018)

El programa intenta generar un diálogo entre los distintos intereses de cada actor. Para ello resulta fundamental describir los beneficios directos e indirectos potenciales del proyecto, con especial atención en los actores de mayor peso y en contra de la propuesta, dada su capacidad de obstaculizar la implementación.

El programa, tanto para AySA como para EDENOR, implica la mejora en la calidad de servicios brindados, la capacidad de extender redes y la disponibilidad de recursos disponibles de operación. Para Obras Públicas significa el recupero de costos de inversión, la generación de recursos locales, la mejora de las capacidades de planificación y gestión municipal, la coordinación y la elaboración de estrategias comunes de intervención entre oficinas específicas y avanzar en la consolidación de la imagen político-partidaria del gobierno de turno. OCABA se ve beneficiada en tanto mejora su capacidad de control durante la prestación de servicios públicos, la aplicación de sanciones a funcionarios de prestatarias y la regulación, el control y las sanciones a irregularidades en la venta de insumos desarrollada por las grandes empresas. En el caso de las grandes empresas, estas se ven favorecidas por el aumento en la demanda de insumos y mejora de las relaciones comerciales con las prestatarias. Finalmente, los usuarios propietarios mejoran las características de sus propiedades (lotes y edificaciones), en particular, el valor de cambio y uso de los inmuebles.

### **Requerimientos de la infraestructura de agua y saneamiento. Obstáculos y ajustes en la normativa vigente**

Las situaciones conflictivas visibilizan obstáculos en las normas de prestación de agua y saneamiento cloacal; por lo tanto, dicha normativa requiere ajustes si se busca un programa de acciones seguro e integral. Este trabajo hace foco en el Decreto N.º 878/2003 y la Ley N.º 26221/2007, entre otras normas. Ambas regulan la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento. El Decreto N.º 878 de 2003 es el marco normativo aplicado a toda la provincia de Buenos Aires. Tiene la particularidad de establecer iguales derechos y obligaciones para todas las prestatarias de la jurisdicción, sean personas jurídicas públicas o privadas. Al marco normativo específico de AySA se suma la Ley N.º 26.221 de 2006. Esta describe a los usuarios como consumidores. Un consumidor es una persona u organización que demanda bienes o servicios a cambio de dinero proporcionados por el productor o el proveedor de bienes o servicios, a diferencia del usuario, que es toda persona natural o jurídica que posea un derecho de uso de agua.

El primer ajuste propone sanciones a la figura prestataria ante incumplimientos de los contratos. Si bien AySA promueve el acceso al agua potable en toda la RMBA, su área de servicio se ve afectada por la superposición de ambas normas. El agua potable es aquella que cumple con todos los requerimientos que caracterizan el agua segura para

uso humano. En cambio, el agua corriente puede o no cumplir con dichos requerimientos. Llamativamente, aunque el agua corriente no cumpla con los requerimientos, la norma 878 autoriza su ingesta por períodos limitados no especificados (Cáceres, 2013).

El segundo es el reconocimiento de la heterogeneidad de los usuarios de acuerdo con condiciones de acceso a suelo urbano y vivienda. Para lograrlo, se propone la redistribución de costos y beneficios bajo principios de justicia, igualdad y equidad. En la medida en que AySA nombra a los usuarios como consumidores, no garantiza el cumplimiento del derecho al agua segura y tratamiento cloacal adecuado, porque solo en la definición de usuario aparece una perspectiva de derechos. El Decreto Ley 8912/77 (vigente en la provincia de Buenos Aires) no incluye instrumentos para la recuperación de la valorización inmobiliaria, y genera que algunos municipios desarrollen ordenanzas destinadas a la distribución de cargas y beneficios. Para tal fin, JCP promulgó el Decreto N.º 1729/16 y Ordenanza Fiscal N.º 2017/2018 N.º 1434. No obstante, asignan a usuarios inquilinos y propietarios la misma responsabilidad en el pago.

Luego, está la incorporación de instalaciones sanitarias domiciliarias y artefactos completos como nuevo componente del conjunto de redes. En palabras de Anand (2017): "una cosa es tener infraestructura de agua, y otra muy distinta es tener agua en el hogar" (2017, p. 3). Si bien existen normas que regulan los servicios sustitutivos (leyes provinciales N.º 5376, N.º 12257, N.º 5965 y Decreto N.º 4867), en estas las responsabilidades recaen sobre los integrantes de cada hogar y en menor medida sobre contratistas, cooperativas, pequeñas y medianas empresas. Las empresas de gran envergadura son las menos interpeladas.

No obstante, el Decreto N.º 878 diferencia entre organismos de control de los servicios, ya sean públicos o sustitutivos. La norma dice: si los municipios lo solicitan, el OCABA puede actuar como organismo de control de los servicios locales, especialmente de aspectos que por su naturaleza o trascendencia excedan o puedan exceder los límites del distrito. Lo último resulta interesante porque no solo asume la necesidad de regulación de los servicios sustitutivos, sino también la existencia de problemas socio-sanitarios de escala local-regional aún no resueltos.

El siguiente exige el anuncio obligatorio de variaciones en la calidad del agua por parte de AySA, incluyendo la descripción de las variaciones y tiempo aproximado de ingesta. A la prestataria tampoco se la obliga a anunciar los momentos de variación en la calidad del agua en medios públicos de comunicación (página y redes sociales oficiales, etc.). Mientras en algunas áreas de la RMBA los usuarios consumen agua potable, los usuarios de otras áreas desconocen que utilizan agua corriente y tampoco

saben cuál es el tiempo total de su ingesta. Esta situación da como resultado que los parámetros de calidad utilizados por la empresa no sigan necesariamente las recomendaciones de los marcos internacionales.

Por último, está la modificación del procedimiento de reclamos ante problemas en el servicio: pasar de un reclamo individual a reclamos colectivos. Mientras el procedimiento existente individualiza el reclamo, los amparos colectivos son más efectivos que las denuncias individuales. Los conflictos colectivos son los que (en la mayoría de los casos) empujan a AySA a publicar variaciones en la calidad de ambos servicios, debido a la presión mediática de las denuncias reiteradas en los medios masivos de comunicación.

### **Modo de gestión: articulación de instrumentos urbanísticos**

Un programa de IU sostenible necesita financiamiento permanente. Para ello se propone la articulación de cuatro instrumentos urbanísticos que permitan generar recursos económicos y físicos (suelo y edificaciones) a partir de la recuperación pública de la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística. El destino de los fondos es la planificación, producción y operación de infraestructura viaria, agua potable y saneamiento cloacal (primario y secundario), dada la complementariedad de ambas redes.

Los instrumentos propuestos son: gestión del suelo, presupuestarios, fiscales y obra pública. La aplicación de instrumentos urbanísticos requiere la creación de un Banco de Tierras Municipal. El Banco de Tierras Municipal tiene dos funciones. Por un lado, incorpora suelo al patrimonio municipal en forma de lotes, parcelas y propiedades con el fin de disponer de suelo urbano. Por otro lado, administra bienes inmuebles públicos; de esta forma facilita el uso de instrumentos de gestión urbanística. Este instrumento permite adquirir tierras o edificaciones con destino de plantas de potabilización y depuración cloacal. La oficina de Planificación Comunitaria JCP (PC JCP) se propone como responsable de la supervisión del instrumento. PC necesita una plataforma con información geográfica provista de datos sobre propiedad y catastro, para dar cuenta de inmuebles y lotes con disponibilidad de uso. Este trabajo propone la articulación entre un Banco de Tierras y un Fondo de Desarrollo Urbano.

Los instrumentos presupuestarios se aplican mediante el armado de un Fondo de Desarrollo Urbano. Un fondo representa una cuenta de capital específica y de gestión conjunta que sirve para financiar bienes públicos destinados al desarrollo local. El fondo necesita un ingreso permanente de recursos, ya que la red periférica requiere inversión continua. El fondo se completa con recursos del Banco de Tierras, que provienen de dos fuentes: inmuebles y contribuciones. Los inmuebles (terrenos o edificaciones) se adquieren mediante resoluciones cuyo objeto son los lotes abandonados, baldíos con

deudas municipales, donaciones y otros. Una parte de los inmuebles se vende y genera nuevos recursos económicos y, la otra parte se destina a Plantas de Potabilización y Tratamiento cloacal (como se mencionó en punto anterior). Las contribuciones monetarias surgen del cobro de adjudicaciones y planes sociales, entre otros. La Secretaría de Hacienda de JCP se encarga de la administración del fondo coordinando con Planificación Comunitaria. Ambas oficinas necesitan analizar cómo afectan a los futuros usuarios los costos y beneficios de la producción de infraestructura, porque los destinatarios de IU no son un actor homogéneo.

En tercer lugar, se ubican los instrumentos fiscales que se implementan mediante la contribución por mejoras. La contribución tiene dos funciones. Una función es la recuperación de inversión proveniente del presupuesto municipal a partir del cobro de contribuciones especiales a cada usuario, y la segunda función es la captación de subas en el valor del suelo por mejoras de redes y la modificación de la base normativa (Duarte & Baer, 2013). El precio de lotes con agua potable y cloacas es mayor a otros sin infraestructura; por lo tanto, si una cuadra accede a las redes es probable que aumente el valor de las propiedades. Se propone la realización del aporte mediante la transferencia de dinero o la cesión de una porción del inmueble.

Este trabajo propone mejoras al instrumento. En primer lugar, conformar un registro público con datos abiertos sobre propietarios de inmuebles. En segundo lugar, definir al propietario del inmueble como responsable de la contribución, no pudiendo delegar el pago al locatario del inmueble. En tercer lugar, contemplar las diferentes capacidades de pago de los beneficiarios. Para ello, se tiene en cuenta el tipo de actividad laboral (en relación de dependencia, monotributista, etc.), la cantidad de integrantes del hogar en edad escolar, género, población mayor de edad o con movilidad reducida a cargo, tipo de documentación de propiedad (título de propiedad, boleta de compra-venta, boleta de posesión, etc.); tipo de urbanización (barrio privado, loteo popular, villa, asentamiento informal, conjunto habitacional, otros); tipo de vivienda (de acuerdo con la clasificación del INDEC); titularidad de uno o más inmuebles y muebles y tasación de inmuebles y muebles a cargo. Si el pago de contribuciones no se realiza, el valor actualizado se recupera una vez que el propietario venda la propiedad.

En cuarto lugar, los instrumentos de obra pública se concretan mediante financiamientos de redes de infraestructura. Su función es financiar inversiones iniciales, reinversiones, ampliaciones, modernizaciones y mantenimiento cotidiano de redes públicas y domiciliarias. Los costos son solventados por una combinación de cuatro grupos. El grupo uno está conformado por los propietarios de inmuebles conectados a las redes a través de la contribución por mejora. Si son nuevos loteos, se obliga a los desarrolladores a producir elementos de infraestructura requeridos

en suficiente cantidad y calidad. El grupo dos se integra por los nuevos usuarios. El tercer grupo se compone por el total de usuarios de la red de JCP. Finalmente, en el cuarto grupo el costo de la instalación se traslada a la totalidad de contribuyentes dentro de la concesión de AySA. A los desarrolladores les corresponde cubrir el 100 % de la inversión que corresponda a cada loteo durante la ejecución de las obras. Los propietarios deben abonar el 75 % de la instalación correspondiente a su inmueble. El restante 25 % se reparte entre usuarios de JCP y de AySA bajo principios de solidaridad y responsabilidad. Propietarios y usuarios abonan el pago mediante la facturación periódica.

## Conclusiones

A esta altura es difícil abordar las redes sanitarias solo desde la faltante de cobertura, sin programar los aspectos de calidad de esta infraestructura y otros servicios urbanos estrechamente vinculados, como la energía eléctrica, las vialidades y el tratamiento de residuos. Tampoco sería suficiente abordar lo sanitario sin programarlo en función de las características del territorio al cual va a satisfacer. Una periferia que crece constantemente, un sector territorial donde se recargan los principales acuíferos, un recorte habitado por diversas urbanizaciones, principalmente sectores populares, un área donde coexisten diversos tipos de servicio son solo algunas de estas cualidades.

Existen valiosos trabajos que discuten la distribución desigual de redes de agua y cloacas en esta región (RMBA) y los contrastes multidimensionales (espaciales, sociales, ambientales, por citar algunos) que genera entre población servida y sin servicios. Si estamos a favor de estas posturas, entonces ¿qué sentido tendría programar de manera integral el recurso hídrico si se parte de esta condición? Como respuesta provisoria, a este texto le interesa pensar un escenario donde el hecho de programar signifique una acción que involucra la voz y voto de todos los actores afectados. Un espacio de trabajo donde se interpielen las tecnologías utilizadas y se proponga la articulación con otro tipo de tecnologías más aptas para esta periferia, en tanto guardan mayor afinidad con las premisas de usuarios, organizaciones e instituciones que luchan por mejores servicios.

Así dicho, parece sencillo, pero claramente no lo es. Un hallazgo de este trabajo encuentra criterios diversos por parte de gobiernos locales a la hora de distribuir redes sanitarias e intereses de ciertos actores más favorecidos que otros: usuarios propietarios *versus* usuarios inquilinos. Una táctica propuesta fue partir de la posición tentativa de cada actor frente al programa y resaltar los beneficios resultantes de su implementación incentivando un mayor apoyo al proyecto. Si bien el criterio económico, sobrevalorado en este tipo de políticas, no deja de ser importante, se aspira a encontrar

el valor de uso ambiental y su correlato en lo económico. Sistemas descentralizados provistos con tratamientos pasivos (como los filtros biológicos) pueden permitir ahorrar recursos y minimizar impactos locales; por ejemplo, reducir la cantidad de mano especializada, la envergadura y cantidad de plantas potabilizadoras y depuradoras y el arrojado de efluentes sanitarios en las cuencas de la región sin tratamiento, entre otros.

En ese camino, el avance del programa intenta afrontar algunos desafíos: tratar al sector del agua y saneamiento de manera integral y en relación constante con el territorio que lo demanda. Segundo, incentivar en el quehacer profesional la capitalización social de la productividad de los conflictos. En tercer lugar, reprogramar formas de prestación con perspectiva de derechos humanos y diseñadas a partir de criterios multidimensionales. Finalmente, como todo esto no es suficiente, redistribuir de una manera más justa los costos y beneficios asociados a la producción de infraestructura.

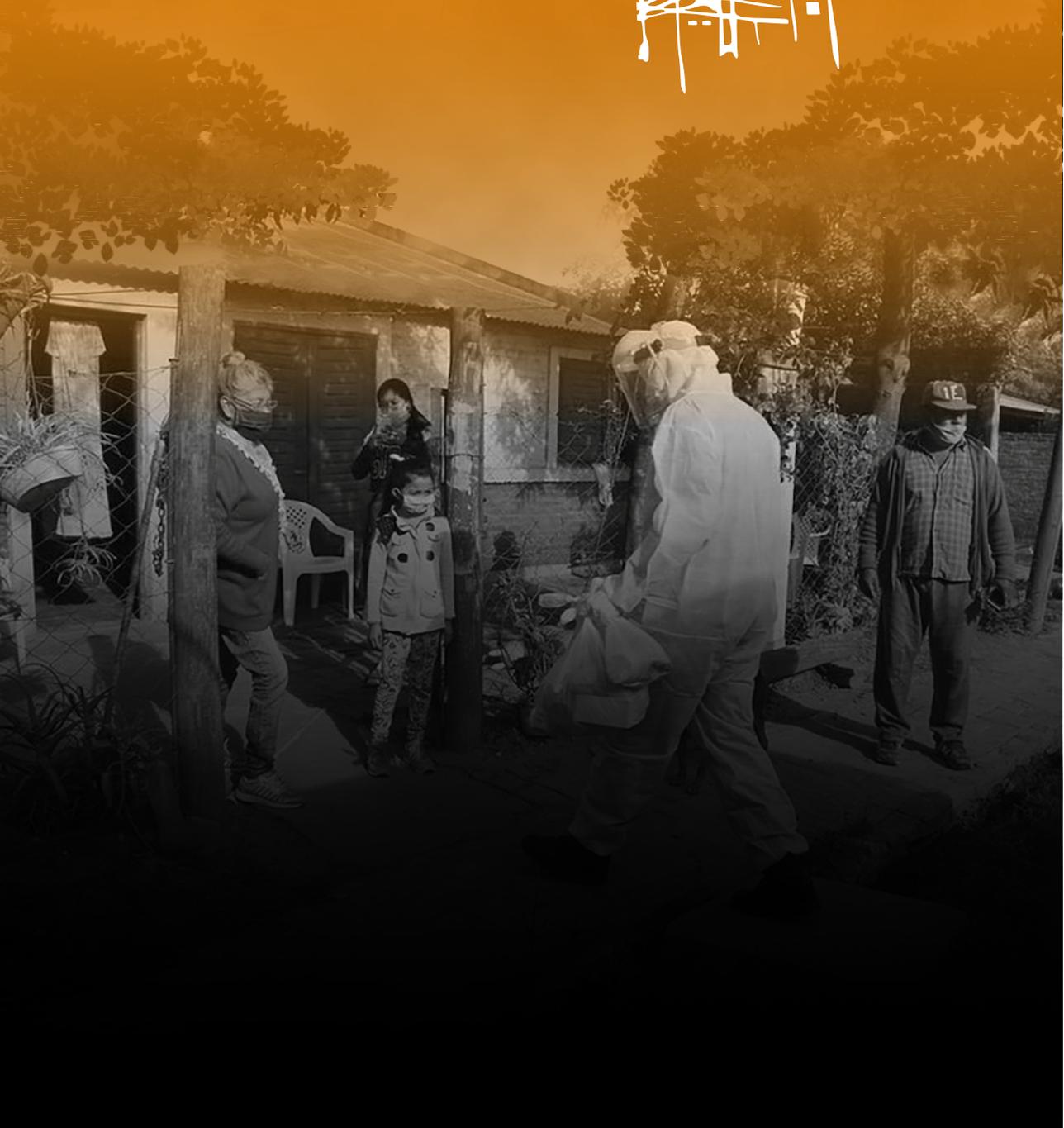
## Referencias bibliográficas

- ACIJ, CELS y COHRE** (2009). El acceso al agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable.
- Allen, A.** (2003a y 2003b). La interfaz periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo.
- Allen, A.; Davila, J. & Hofmann, P.** (2005). Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso.
- Azuela, A. & Musseta, P.** (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*. Universidad Nacional de Quilmes, Año 1, N° 16. Pp. 191-215.
- Cáceres, V.** (2013). La provisión de agua potable en la periferia del AMBA, Argentina. *Revista Gestión y Ambiente*, Vol. 16 (3). Pp. 25-37.
- Cáceres, V.** (2014). El acceso al agua potable y saneamiento domiciliario en la periferia del AMBA, Argentina.
- Dallé, P.; Boniolo, P.; Sautú, R. & Elbert, R.** (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Duarte, J. & Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina.
- Dupuy, G.** (1989). *La crise de réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*. Paris: ENPC-LATTS.
- Elorrieta, B.** (2016). El agua y los conflictos territoriales.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC** (2010). Censo Nacional de Población, hogares y vivienda.
- Koutsovitis, M. E. & Goyeneche, M.** (2016). El desafío de re-pensar la gestión y el desarrollo de la infraestructura sanitaria básica en zonas vulnerables. *20° Congreso Argentino de Saneamiento y Medio Ambiente*. Planta San Martín, AySA, Buenos Aires, Argentina.
- Kullock, D.** (2010). Planificación Urbana y Gestión Social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional. En *Cuaderno Urbano*, Coedición Nobuko/EUDENE; puntos 1 y 2.
- Kullock, D; Pierro, N. & Murillo, F.** (2014). Agenda urbana. Aportes conceptuales, metodológicos y operativos para la actuación profesional.
- Melé, P.** (2003). Introduction: Conflicts, territories and public action, in Melé, P.; Larrue, C. y Rosemberg, M. (Coords.) *Conflicts and Territories*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, Pp. 13-32.
- Merlinsky, G.** (2013a). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* Gabriela Merlinsky (compiladora). (Pp. 61-91) Buenos Aires: Clacso, Ciccus.
- Ministerio del Interior y Transporte y Secretaría de Asuntos Municipales** (2014). Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos.
- Moro, J.** (1999). Problemas de agenda y problemas de investigación.
- Pírez, P.** (2001). *Las sombras de la luz: distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la región metropolitana de Buenos Aires*. 1ra. Edición. Buenos Aires: Eudeba.
- Pochat, V.** (2018). Conflictos por el agua.
- Rozas Balbotin, P. & Hantke-Domas, M.** (2014). Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional del servicio público. *Serie recursos naturales e infraestructura* N.º 162, CEPAL.
- Tobías, M.** (2019). La circulación del agua en Buenos Aires: Resonancias geográficas y desigualdades socio-espaciales en el acceso al servicio. En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. Vol. 28, N.º 2 de 2019, número monográfico "(In)justicias espaciales y realidades latinoamericanas". Vol. 28, N.º 2: 423-441, jul 2019.
- Tobías, M.; García, M.; Moreno, L. et al.** (2019). Conflictos, infraestructuras y derecho a la ciudad en un barrio del Plan Federal de Viviendas. 



# Mesa 3



# La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles

## COORDINACIÓN

### Evelyn ABILDGAARD

Becaria doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste.

### Ana Laura ELORZA

Investigadora adjunta CONICET, Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Córdoba.

## Introducción

La pandemia de la **COVID-19** ha expresado con mayor crudeza las profundas e injustas desigualdades socioterritoriales en nuestro país. Los territorios populares (barrios populares, asentamientos, villas) son una de las expresiones de este proceso, que tiene raíces estructurales. El eje de trabajo de esta mesa denominada "La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles" invita a profundizar y reflexionar sobre la problemática actual de nuestras ciudades y territorios en este nuevo contexto que agudiza situaciones aún no resueltas. Sin embargo, como se plantea en los fundamentos de este encuentro, esta coyuntura habilita estrategias de atención no solo de la emergencia y urgencia, sino para avanzar hacia cambios profundos; es el momento de imaginar hábitats populares, ciudades y territorios con mayor justicia socioespacial y cultural e incidir en los cambios estructurales necesarios. En este sentido, el espacio de esta mesa nos habilita y desafía a pensar en un futuro, la pospandemia como un nuevo escenario, que es indispensable poder delinear y construir sentidos para su disputa, cómo pensamos y queremos el futuro de las ciudades y territorios populares, proponiendo abordajes del hábitat popular desde la perspectiva de derechos.

Las ponencias presentadas fueron diez, con representación federal desde el ámbito nacional (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza) e internacional (Rio de Janeiro y Sao Paulo, Brasil y Veracruz, México), se destacan abordajes interdisciplinarios en la producción de conocimiento, desde el reconocimiento de la temática del hábitat popular desde su integralidad y multidimensionalidad. Asimismo, es importante mencionar que la mayoría de estas ponencias han sido construidas de manera colectiva, en equipos de trabajo.

## Desarrollo

A continuación, se presenta una breve síntesis de los aspectos centrales abordados en los trabajos.

Ante a los desafíos que acompañan la expansión de las ciudades, el concepto de resiliencia cobra importancia, principalmente para aquellas ciudades vulnerables, con déficits de infraestructura que las tornan físicamente más frágiles, como por las constantes amenazas sociales, políticas y mercadológicas.

En este contexto, FIDALGO RIBEIRO analiza el caso de los fideicomisos de la tierra como instrumento para incrementar la resiliencia de las comunidades en áreas vulnerables, especialmente en Latinoamérica, presentando las experiencias de Caño Martín Peña, Puerto Rico (primer asentamiento en organizarse sobre la base de este instrumento) y Rio de Janeiro, Brasil.

PEDRAZA, SALAZAR y VÁSQUEZ, a partir de conocer las características físicas de las viviendas populares ubicadas en la colonia Higuera, de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México, realizaron un estudio sobre la base de AGEB (Áreas Geoestadísticas Básicas) para obtener información estadística para el análisis del entorno habitacional y comprender el modo como viven los habitantes y así validar si las personas habitan un espacio digno para su salud o no.

GARIBOTTI y GIROLA analizan, en clave socio-antropológica, las experiencias en torno al sistema de infraestructura y provisión de servicios vinculados con el suministro de agua de los/las habitantes de dos barrios populares del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires): La Carbonilla y el barrio Roberto Arlt, dos barrios con características distintas y con orígenes diferentes, pero con problemáticas infraestructurales y con procesos de organización comunitaria que disputan esos conflictos. Las autoras proponen abordar las infraestructuras etnográficamente para reflexionar desde situaciones empíricas concretas en relación con las experiencias locales.

También desde Veracruz, México, LUNAGÓMEZ LECHUGA, VÁSQUEZ HONORATO y SALAZAR MARTÍNEZ plantean que la desaceleración del mundo en esta situación de pandemia representa una oportunidad para reinterpretar los procesos de participación en la producción del hábitat, ya que estos procesos no se han detenido, sino que se replantean, se adaptan y se ajustan para reclamar su propia importancia. Por ello, a través de su trabajo nos aportan un discurso crítico-reflexivo desde la integralidad de la complejidad, el cual retoma a la producción social del hábitat como una planeación estratégica capaz de dar respuesta a las problemáticas de la contemporaneidad y cuyo eje vertebral se fundamenta en los procesos participativos.

RODRIGUEZ, EULA y MANIACI presentan análisis y conclusiones construidas a partir del estudio de las experiencias de Producción Social de Hábitat de la Asociación 8 de Agosto de Alta Gracia y los procesos de toma de tierras de las familias jóvenes de Canal de las Cascadas y Cooperativa El Amanecer en la Ciudad de Córdoba, construyendo conocimiento centrado en el estudio de experiencias acumuladas en los ámbitos de desempeño profesional y académico de los miembros del equipo. Postulan una serie de soportes conceptuales y metodológicos, los (Im)prescindibles de un marco político, epistémico e interpretativo que sostenemos, desde donde basar y poner en acto la construcción y potenciación de territorialidades con enfoque de derechos.

FALIVENE, ARTUSI, ARREJORÍA, CURRÓ PRUNER y VARELA proponen desde una perspectiva proyectual la planificación y abordaje de un sector segregado de la ciudad de Concepción del Uruguay desde el urbanismo ecosistémico y la proyección de viviendas productivas para el abordaje de la integración sociourbana de barrios populares. Realizan una propuesta de un máster plan de un sector de la ciudad, a partir de las dimensiones e indicadores urbanos de sustentabilidad "planificación urbana sostenible". Identifican propuestas en el territorio de espacios públicos, la vivienda no solo como espacio residencial sino productivo a través de espacios para la agricultura familias. También modalidad de gestión de recursos para sostener económicamente esta propuesta de planificación a través de una serie de instrumentos, como la captación de plusvalías.

MARTÍNEZ y FERNÁNDEZ, a partir de una investigación-acción en barrios populares en Mendoza, analizan las políticas de urbanización y mejoramiento. El posicionamiento de las autoras remarca la importancia de la perspectiva de derechos humanos y la participación ciudadana de los/as sujetos/as de estos territorios como desafío político para la construcción de un hábitat adecuado. El caso que analizan es de dos barrios populares en Tupungato, y realizan una breve reconstrucción de los programas desarrollados, como el Promeba, en el que prevalecen prácticas de planificación y acción en estos territorios sin participación real de las comunidades, recreando la tensión del saber técnico (discursos jurídicos y urbanísticos) y el saber popular.

Por otra parte, MARENGO, SOSA, VON LUCKEN y ÁVALOS identifican las transformaciones y el crecimiento en hábitats populares, en especial en barrios producidos por políticas habitacionales con modalidad "llave en mano", barrios que ya tienen más de diez años de inauguración y de ser habitados. En especial, se focaliza el análisis en el reconocimiento de los cambios a nivel del entorno urbano y de las viviendas de estos barrios, en los que se identifica una importante transformación de las unidades habitacionales originales por la dinámica familiar (nuevas habitaciones y departamentos para responder a la necesidad de vivienda de nuevos hogares) y

estrategias de economía social. Los/as autores/as sostienen que estos cambios representan desafíos para pensar políticas públicas hacia el futuro: reconocer el dinamismo en la construcción de hábitat y la capacidad para el desarrollo de este proceso de los pobladores y comunidades, y pensar políticas que acompañen, con líneas de apoyo para la ampliación y mejoramiento de las viviendas, generación de propuestas y trabajo de la economía social y desarrollo de políticas de creación de lotes y nuevas viviendas para la demanda de los nuevos hogares.

Desde Brasil, SARAIVA, BRAJATO, MOREIRA y DENALDI proponen un análisis de los desafíos que impuso la **COVID-19** en las favelas de San Pablo, remarcando la tensión entre los alcances y límites de las políticas de urbanización en la favela Heliópolis, con más de veinte años de desarrollos. A partir de una perspectiva sociohistórica, reconstruyen los diferentes abordajes de las políticas de urbanización en este territorio, y se remarca el sostenimiento y reproducción del déficit habitacional (alta densidad y problemas constructivos de las viviendas). Por otra parte, en el trabajo se remarca que durante la coyuntura de pandemia no se desarrollaron políticas territoriales para acompañar y cuidar a las comunidades, sino que estas intervenciones fueron desarrolladas por las propias organizaciones del territorio, que aportaron a los procesos de sostenibilidad de la vida.

Por último, SAKAMOTO presenta un análisis de los desafíos del #quédate en casa, que remarca y reconfigura las desigualdades socioterritoriales persistentes. Las medidas de aislamiento social implicaron adaptar el mundo privado al mundo laboral y público (educación): acceso a tecnología e internet, estructuras habitacionales con situaciones de precariedad y hacinamiento, brechas de género y tareas de cuidado, dimensión ambiental y ecológica y el trabajo. La autora sostiene que pensar la pospandemia nos obliga meditar sobre una nueva normalidad y el desafío como oportunidad para reflexionar y definir abordajes de cuidado del ambiente como bien común.

## Conclusiones

La lectura de las ponencias que han conformado esta mesa permite identificar dimensiones o tópicos compartidos en el análisis de las profundas desigualdades socioterritoriales, sostenidas a lo largo de las últimas décadas, en nuestro país y en nuestro continente, y los desafíos que se presentan en esta coyuntura, que son recuperados en estos trabajos de sistematización de experiencias y de investigaciones situadas en diferentes territorios.

En primer lugar, el reconocimiento de que los problemas y necesidades habitacionales son estructurales e históricos, pero en la coyuntura de la pandemia han tomado

visibilidad y urgencia al visibilizar las vinculaciones entre salud y la cuestión urbana, y las dificultades para el cuidado y el desarrollo de la vida en territorios populares, caracterizados por precariedad de las condiciones habitacionales y sanitarias. Asimismo, la pandemia puso en foco los problemas ambientales derivados del modelo de desarrollo productivista y extractivista, lo cual es necesario revertir y pensar en cambios en la planificación en transición hacia formas de urbanismo sostenible.

En segundo lugar, las políticas aislamiento social, preventivo y obligatorio, desde una perspectiva universal para el territorio del país, representaron importantes desafíos y problemas, y pusieron de relieve la tensión entre su cumplimiento y las estrategias de reproducción social de la vida. Es decir, el **#quédate en casa** implicó nuevas formas de habitar la vivienda y los territorios, a la vez que una reconfiguración de las desigualdades. Se pueden observar sus expresiones en las diferencias en tanto el acceso a tecnología e internet, estructuras habitacionales con situaciones de precariedad y hacinamiento, brechas de género y tareas de cuidado, dimensión ambiental y ecológica y el trabajo; aristas de las desigualdades que evidencian la multidimensionalidad de la vida y de la territorialidad para las prácticas cotidianas.

En tercer lugar, los trabajos de evaluación de políticas públicas habitacionales de abordaje del hábitat popular permiten reconocer algunos alcances y limitaciones en sus intervenciones. Tanto los estudios sobre programas de relocalización de villas a nuevos barrios como los de urbanización y mejoramiento de asentamientos y barrios populares dan cuenta de la reproducción de condiciones habitacionales precarias, pobreza y procesos de segregación socioterritorial de los sectores populares; como así también las tensiones o conflictividades entre los actores intervinientes (en especial, los gubernamentales) y la escasa participación de las comunidades en el diseño, planificación y desarrollo de los proyectos urbano-habitacionales.

A partir de estos análisis, que permiten un acercamiento a modo de diagnóstico de las problemáticas del hábitat popular que fueron reconfiguradas a partir de la pandemia, también se recuperan lineamientos para repensar el futuro de estos territorios en la pospandemia. En ese sentido, se identifican los siguientes aportes:

a) Es indispensable pensar y planificar la geografía de proximidad, creando oportunidades que contribuyan al desarrollo de la vida y hábitat digno desde una perspectiva de derechos. En este sentido, toman relevancia el acceso a internet, la conectividad como derecho, y las inversiones y el fortalecimiento de las estructuras de oportunidades en torno a los equipamientos sanitarios y educativos.

b) Propuestas fundamentadas en el reconocimiento de la multidimensionalidad de la vida, en la definición de políticas que articulen hábitat-trabajo-espacios comunitarios: organizativos, de cuidados y soberanía alimentaria. Desde abordajes del urbanismo

ecosistémico, orientado a propuestas de intervención de escala por sector de las ciudades y no focalizados territorialmente en los asentamientos o barrios populares, desde lógicas relacionales del territorio.

c) Para el abordaje del déficit habitacional es necesaria la articulación de líneas programáticas de creación de suelo urbano y viviendas, el mejoramiento de viviendas existentes, la urbanización y regularización de los barrios populares informales. Así también, pensar la vivienda no solo como espacio residencial, sino también como espacio productivo.

d) En todo este proceso de pensar el futuro y mejoramiento del hábitat popular debe ser transversal la participación de las comunidades, como sujeto colectivo, como proceso de construcción de ciudadanía, en el delineamiento y diseño de las propuestas y en sus ejecuciones apoyando procesos de la economía social y trabajo. Y de efectivización del derecho a la ciudad y al hábitat digno. 🏡

# Prospectiva proyectual para la integración socio-urbana de barrios populares desde un enfoque ecosistémico y productivo

**Graciela Mónica FALIVENE**  
**José Antonio ARTUSI**  
**Guillermo ARREJORÍA**

**Claudia Victoria CURRÓ**  
**Patricia PRUNER**  
**Virginia Lisette VARELA**

## Cargos o filiaciones

Profesora titular cátedra de Planificación Urbanística FAU-UCU.  
 Profesor adjunto cátedra de Planificación Urbanística FAU-UCU.  
 Jefe de Trabajos Prácticos cátedra de Planificación Urbanística FAU-UCU.  
 INTA Profesional Grupo Socio economía.  
 Profesor titular cátedra Producciones Ecológicas FCA- UCU.

Ayudante-alumna cátedra de Planificación Urbanística FAU-UCU.

## Lugar de trabajo

Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Concepción del Uruguay, Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Concepción del Uruguay, INTA, Estación Experimental de Concepción del

Uruguay, Entre Ríos, República Argentina.

## Eje temático 3

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## Resumen

La pandemia de *COVID-19* ha puesto en evidencia los graves problemas ambientales ocasionados por procesos que configuran modelos de desarrollo insostenible e injusto, en el marco de nuestra cosmovisión naturalista occidental que degrada ecosistemas. Proponemos un modelo prospectivo proyectual desde el enfoque del urbanismo ecosistémico y orientado a la proyección de viviendas productivas para el abordaje de la integración socio-urbana de dos barrios populares, en línea con lo dispuesto por el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana en la ciudad de Concepción del Uruguay.

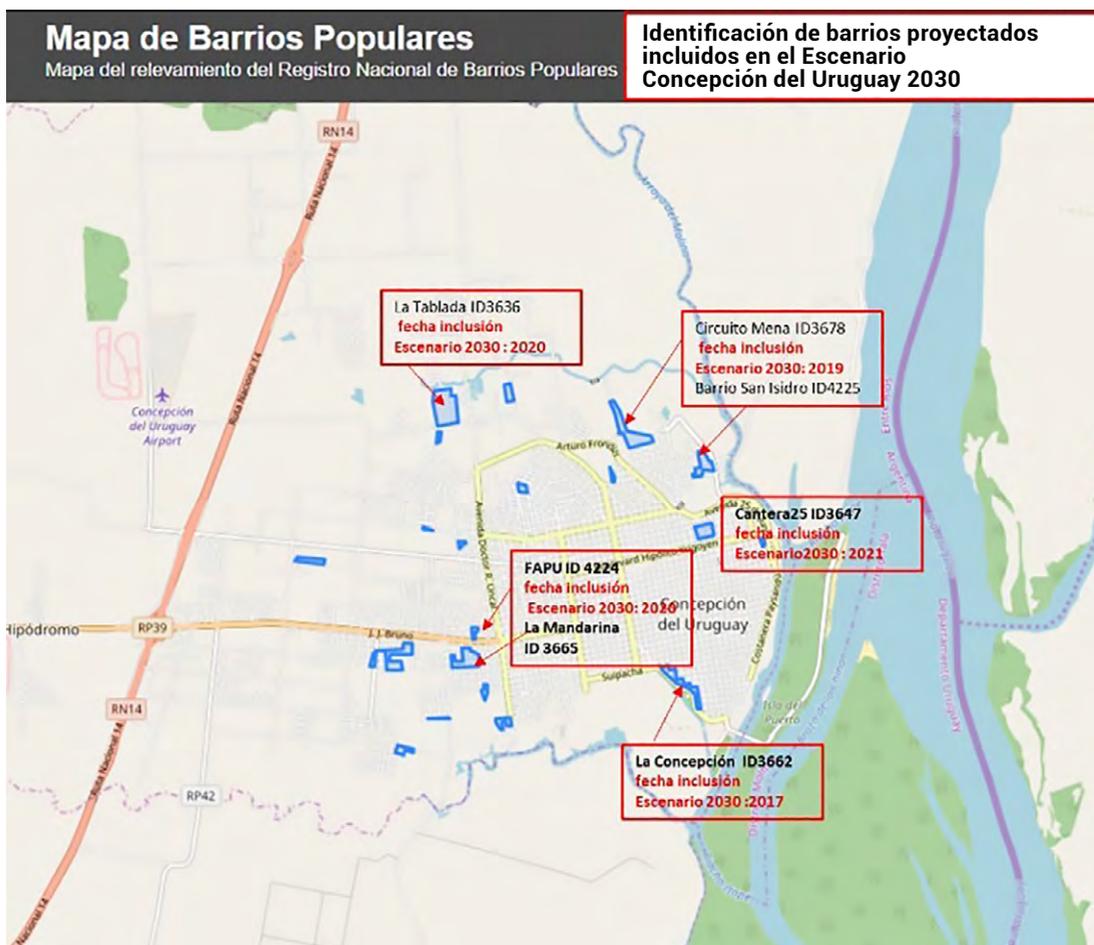
El trabajo se enmarca en el proyecto de investigación sobre movilidad sostenible y regeneración urbana que considera un escenario de movilidad elaborado participativamente en el año 2016. Propone un diseño sensible al agua con soluciones basadas en la naturaleza creando un paisaje agroecológico productivo en un escenario prospectivo-proyectual de sector. Con viviendas individuales de construcción progresiva con posibilidad de incluir a más de una familia por lote y colectivas autogestionarias en el marco del proyecto de ley que se encuentra en trámite parlamentario (Expediente 2759). Aplicando indicadores para la construcción del programa y evaluación de la propuesta, con estrategia de gestión participativa, recuperación y reinversión de las plusvalías inmobiliarias generadas por acciones públicas en el área.

**Palabras clave:** Integración socio-urbana; prospectiva proyectual; soluciones basadas en la naturaleza; paisaje urbano productivo, gestión participativa.

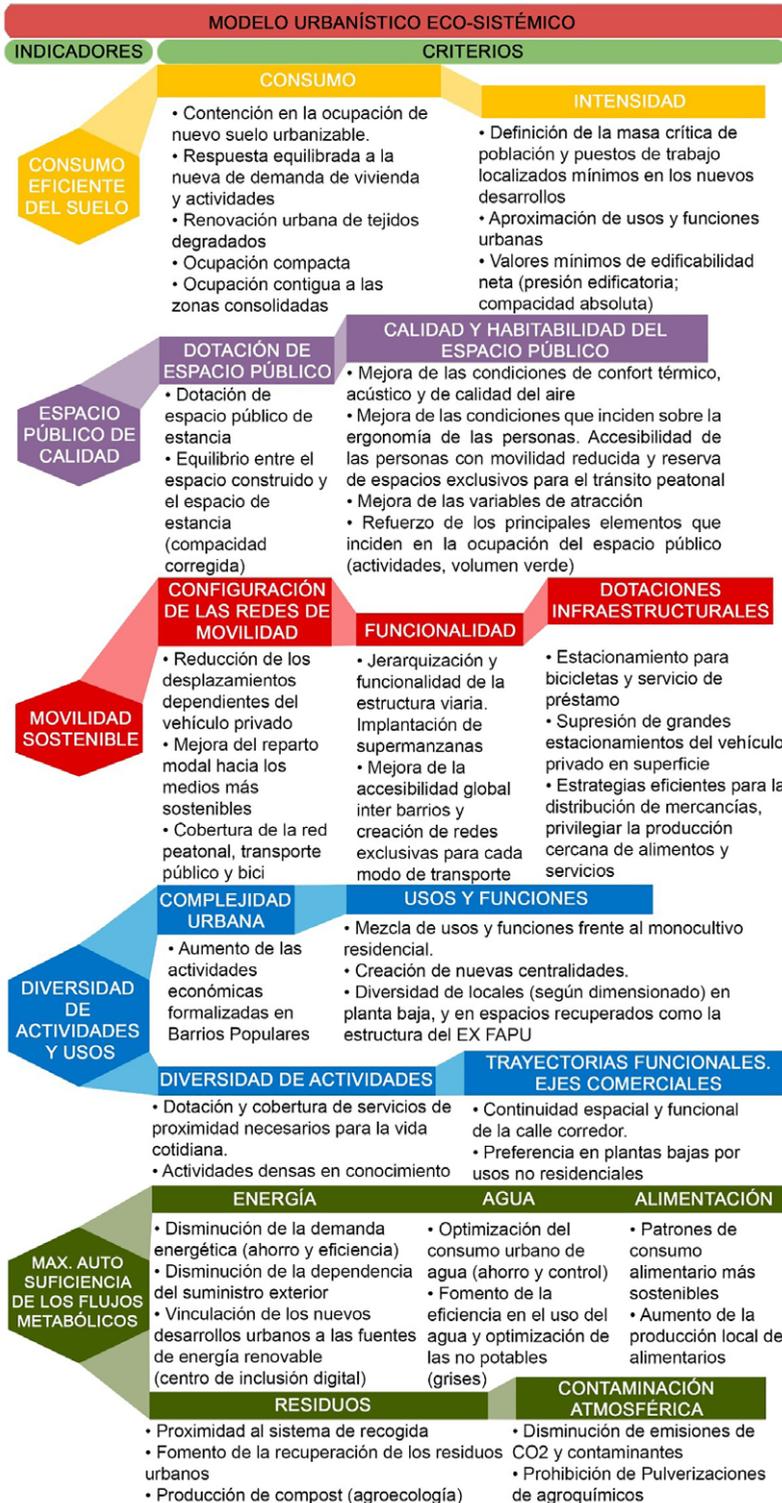
## Introducción

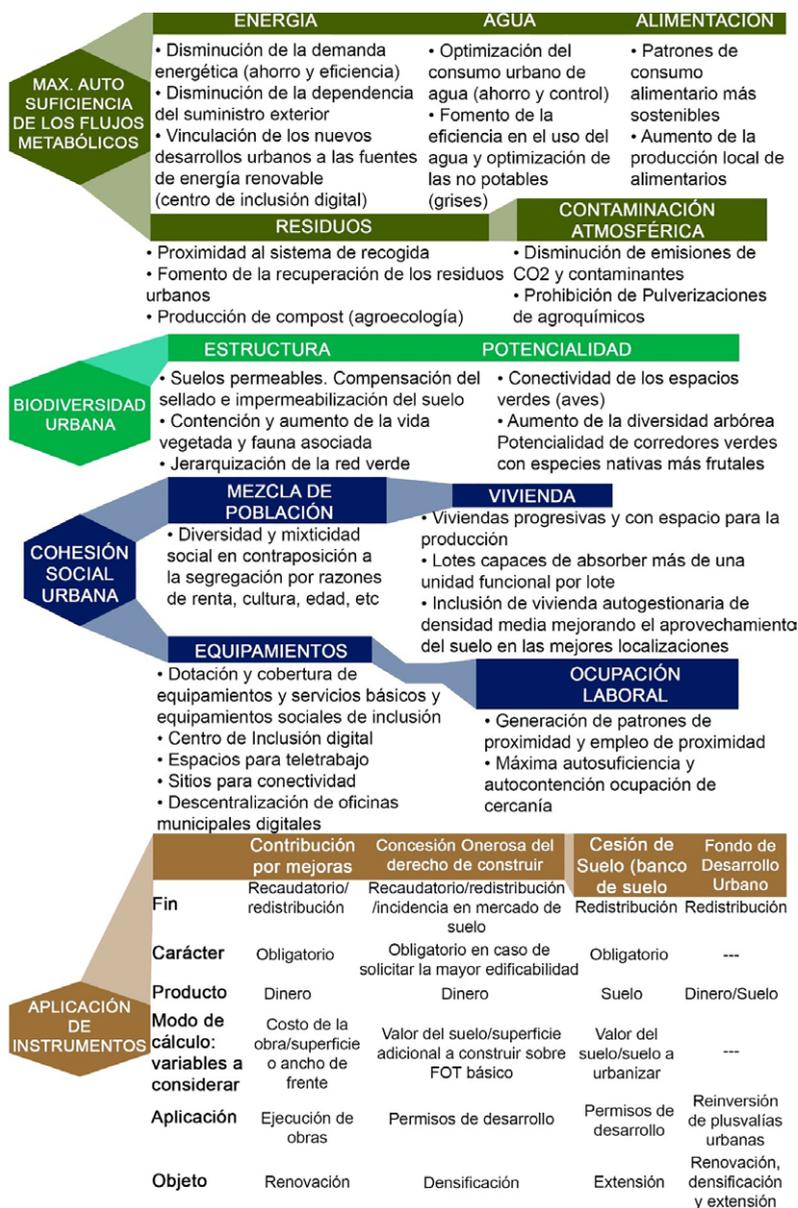
Este trabajo se encadena en los resultados de una serie de investigaciones de aplicación del urbanismo ecosistémico (Rueda et al., 2012) y sus indicadores de sostenibilidad urbana (Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2006) a la vivienda social en Concepción del Uruguay. Es continuidad de la investigación sobre estrategias alternativas para la elaboración de políticas de vivienda social, iniciada con una línea de investigación sobre suelo y vivienda, cuyos primeros resultados fueron la utilización de indicadores urbanos de sostenibilidad tanto para la evaluación de inversiones públicas en vivienda (Falivene et al., 2014) como para su rediseño y la remediación de externalidades negativas a escala de sector urbano (Falivene et al., 2016), y su aplicación en desarrollos sostenibles en lotes vacantes en la ciudad consolidada (Falivene et al., 2015) que permitieron comenzar a construir un escenario proyectual Concepción del Uruguay 2030 (Falivene et al., 2016), discutido en talleres participativos y que sirvió en el año 2016 para el diseño prospectivo de siete escenarios alternativos de movilidad sostenible, los cuales, de manera participativa, consolidaron nuestro escenario de trabajo.

Año a año se suman los nuevos proyectos sectoriales al escenario de usos del suelo Concepción del Uruguay 2030 y se realizan pequeños ajustes al escenario de movilidad. En el año 2017 se propuso la densificación de la vivienda popular en el barrio de la Concepción como estrategia para evitar la gentrificación y expulsión de sus habitantes junto con el diseño de un parque urbano alledaño a la "defensa sur" como medio de mitigación ambiental e inclusión social (Falivene et al., 2019), y desde el año 2018 investigamos el uso de supermanzanas, como nuevas células urbanas para la regeneración del tejido urbano de Concepción del Uruguay, tanto a nivel del área central de la ciudad con vistas a su revitalización como en una muestra significativa de los distintos barrios de la ciudad, a fin de transformarlos en eco-barrios (Arrejería & Varela, 2019). La figura 1 muestra el plan de inclusión de barrios RENABAP en el Escenario Concepción del Uruguay 2030 como parte de nuestro proyecto de investigación. La figura 2 muestra las características del modelo urbanístico ecosistémico aplicado a la construcción del escenario.



**Figura 1. Identificación de barrios incluidos en el Escenario Proyectual 2030**  
 Fuente: elaboración propia sobre la base del mapa interactivo de barrios populares





**Figura 2. Modelo urbanístico ecosistémico, cuadro resumen.** Fuente: elaboración propia a partir Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2014) Certificación del Urbanismo Ecológico, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (Falivene et al., 2019)

## El concepto de escenario

Apuntamos a la planificación urbana sostenible con enfoque inclusivo para la construcción de escenarios, para lo que utilizamos como herramienta —en continuidad con nuestra línea de investigación— los indicadores urbanos de sostenibilidad. Como resultado del proceso de aprendizaje que facilita el diseño y evaluación con esta herramienta, seremos capaces de aclarar y expresar las estrategias en términos operativos y elaborarlas de manera flexible para poder incluir las transformaciones en las agendas políticas al considerar los efectos de los cambios en la ciudad en su conjunto. El uso de indicadores acordados permite a todos los actores públicos, privados y comunitarios participar del proceso. Esta herramienta facilita la comunicación en temas urbanos complejos, ya que —como expresábamos en Falivene, 2016— el relato que da sentido a los problemas no es neutro; por el contrario, dependiendo del posicionamiento de quien los nomina (de clase, del poder que sustente, de género y edad), será la carga de ideología, de percepciones sobre el mundo que estos problemas sustenten (Berger & Luckmann, 2001). A esto se agrega la influencia de los medios de comunicación en el análisis de los problemas, dado que estos construyen tanto el problema como a los sujetos contingentes de dicho problema (Castells, 2009; Secchi, 2015). Problema e imagen de futuro son caras de la misma ecuación. La premisa de la planificación urbana sostenible es el logro de una ciudad inclusiva y equitativa, social y ambientalmente considerada. Este proceso pone en juego un conjunto de hipótesis (encadenamiento lógico) acerca del contexto, los actores que coexisten en el territorio, los alcances de la acción (política, plan o programa) y las estrategias que propiciarán, "traccionadas" por la imagen objetivo. Este ejercicio no es neutro, se inscribe en un marco teórico e ideológico del cual dichas hipótesis se derivan. ¿Cuál es, entonces, la orientación conceptual predominante, cuál es el texto y subtexto del problema y los escenarios prefigurados? Responder a estas preguntas será parte de un ejercicio necesario e indispensable (Godet, 2000). Desde esta perspectiva, la consideración de los derechos y el concepto de la función social de la propiedad incidirán en las políticas públicas, consideradas como construcciones complejas, no siempre claras y explícitas, que recogen tanto los temas que se instalan y que hacen al "clima de época" como los intereses de múltiples actores sociales. La utilización de indicadores urbanos de sostenibilidad, tanto para la evaluación como para la proyección prospectiva, propicia la construcción y el sostén de agendas orientadas a derechos, destacando que los recursos metodológicos derivados de ellas tampoco son neutros, dado que no existe ingenuidad ni neutralidad en la planificación ni en los instrumentos cuanti-cualitativos que se utilizan como recurso.

En este trabajo proponemos la construcción de escenarios proyectuales futuros de la práctica urbanística, en lugar de un dejar hacer en función del interés de unos pocos.

Sobre este particular nos basamos en el enfoque de Bernardo Secchi, para quien el futuro no es solo algo que viene a nuestro encuentro y que tratamos de prever. El futuro es también, al menos en parte, una construcción propia, producto de nuestras capacidades analíticas y proyectivas, de nuestras capacidades de construcción y realización de programas coherentes y eficaces (Secchi, 2004, p. 145). Para el autor, construir escenarios quiere decir construir uno o más órdenes hipotéticos entre los distintos fenómenos que implican la ciudad, la economía y la sociedad, y explicarse sus consecuencias. Qué podría suceder si... Esto es un escenario, donde la hipótesis, sostenida por el "si", es hallada con esfuerzo en algunos indicios, en algunos síntomas y en algunas tendencias obtenidas mediante la observación del mundo actual y de su historia (Secchi, 2004, pp. 154-155), a lo que agrega que el proyecto de la ciudad contiene inevitablemente una dimensión utópica y sería grave que no fuera así. Un escenario, con su carácter hipotético, está situado a mitad de camino entre una previsión y una utopía: basado, al igual que la previsión, sobre una gran perspicacia analítica y sobre una igualmente gran capacidad imaginativa como la utopía, el escenario actúa como un tipo de crítica acerca del carácter ilusorio de muchas previsiones y del exceso de realismo con el cual muchas utopías se presentan (Secchi, 2004, p. 145 al pie).



**Figura 3. Escenario de Movilidad 2030 y su ampliación en el área del proyecto.** Fuente: elaboración alumnos planificación urbanística

## **Selección del Área del Proyecto para la Inclusión Socio-urbana de los barrios “el FAPU y Las Mandarinas”**

Desde una perspectiva de derechos (a la vivienda, a la ciudad, a la movilidad, al agua, a la energía, a un hábitat apto para el desarrollo humano) y de la interrelación de estos con otros derechos económicos y sociales (a la educación, el trabajo, la salud, etc.), la urbanización de los barrios populares pivota en el derecho de los residentes a permanecer *in situ* en la medida de lo posible, a ser alojados adecuadamente en las cercanías cuando la reubicación sea necesaria o preferible, y que se reconozcan los vínculos existentes entre la vivienda adecuada y el acceso a los medios de subsistencia en la economía informal, así como apoyar el desarrollo económico de la comunidad (Farha, 2018).

El derecho a la ciudad, como dimensión cotidiana y comunitaria de todos los derechos básicos, gana fuerza como proyecto de reconstrucción ante la crisis post COVID para desarrollar las políticas socio-urbanas de proximidad, lo que implica hacer operativa la justicia social desde la gramática urbana de la proximidad (Subirats, 2016, p. 158), y para ello debemos diseñar con vistas a la justicia espacial (Soja, 2014), para lo que coadyuva el modelo urbanístico presentado (figura 2).

La fundamentación teórica de la selección del área de proyecto no puede escindirarse de un análisis de ciertas tendencias que inciden de manera profunda y estructural en la reconfiguración de nuestras ciudades, en especial de sus periferias. Concepción del Uruguay, aun con sus propias peculiaridades, no es una excepción.

En primer lugar, por acción y por omisión, las decisiones del Estado en sus diversos niveles, de los actores económicos en el ámbito del mercado (con las características especiales del mercado de suelo y vivienda, cualitativamente diferente de otros en el marco del sistema capitalista) y de la sociedad civil coinciden, por distintas vías, en la generación de ciudades con tejidos periféricos dispersos, distantes, desconectados y segregados. Algunos autores han denominado la “NO ciudad” a estas formas del desarrollo urbano carentes de los atributos tradicionales de la ciudad, formas en definitiva claramente insostenibles y generadoras de tensiones y conflictos sociales que dificultan la convivencia y la integración (Borja & Carrión Mena, 2016, p. 24; Secchi, 2016, p. 146).

Observamos, asimismo, la creciente tendencia de los institutos provinciales de vivienda por localizar sus conjuntos en áreas cada vez más periféricas y aisladas, su carácter monofuncional y segregador unido a la escasa calidad y atractivo del espacio público resultante. Por otro lado, la cada vez más presente preferencia de sectores medios y altos por nuevos productos inmobiliarios que reniegan de la ciudad (barrios cerrados, privados, etc.) y, finalmente, las respuestas espontáneas, dada la ausencia del Estado, por parte de los estratos sociales más bajos, a sus necesidades

habitacionales buscando ocupar parcelas fiscales o privadas en periferias vacantes ante la imposibilidad de hacerlo en zonas más céntricas ya totalmente ocupadas (el caso de la Cantera 25 o La Concepción en nuestra ciudad). Estas tendencias convergen en generar un círculo vicioso de dispersión y segregación urbana y disolución de las fortalezas tradicionales de la ciudad para promover procesos de integración y mejora de las condiciones de vida (Cravino & Segura, 2021, pp. 4-8).

Por otro lado, paradójicamente, la magnitud de recursos que se vuelcan de diversas maneras a la construcción y mejora de viviendas brinda una oportunidad interesante para revertir este círculo vicioso e iniciar un proceso que oriente las inversiones públicas y privadas y valore los esfuerzos de construcción social del hábitat. Es necesario enfatizar que la privación del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado para el desarrollo humano interactúa con otras privaciones de derechos y déficits en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, y la falta de goce efectivo de otros derechos económicos y sociales de rango constitucional, dando origen a lo que algunos autores han denominado la reproducción del hábitat de la pobreza, un encadenamiento problemático que se constituye en un círculo vicioso de difícil solución si se pretende abordarlo de una manera que no reconozca su integralidad, conflictividad y complejidad originada en la ruptura de los lazos de solidaridad urbana (Secchi, 2015, 36).

Cuando las condiciones habitacionales deficitarias se manifiestan en situaciones de segregación y aislamiento social de los pobres urbanos, sus capacidades y posibilidades de acceder a mejores condiciones educativas, sanitarias y laborales se debilitan notablemente, e interactúan entre sí y muchas veces sufren de estigmatización territorial que argumentando peligrosidad alienta la exclusión y la aporofobia (Secchi, 2015; Cortina, 2017). Baste ver en nuestra ciudad noticias policiales sobre todo referidas al barrio FAPU.

La sanción en 2018 de la ley nacional que declara sujetos a expropiación los terrenos de los más de 4000 asentamientos y villas relevados en el marco del RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares), y la continuidad en la gestión de esta política pública a través del Programa Nacional de Integración Socio Urbana de Barrios Populares, más la posibilidad de articular acciones con municipios y provincias gestionando el Plan Nacional de Suelo Urbano, abre una posibilidad interesante para pensar estrategias efectivas y razonables para abordar el enorme desafío de la urbanización e integración de estos asentamientos informales.

La selección del área de proyecto, en la que se encuentran dos barrios populares (Las Mandarinas y FAPU) obedece a diversas razones, primordialmente al reconocimiento del valor de su adecuada localización, en pleno eje de acceso a la ciudad y al oeste del

centro. Por diversos factores, derivados de condiciones topográficas e hidrográficas, la expansión urbana ha estado y seguirá estando primordialmente orientada hacia el oeste, por lo que es dable pensar que este sector estará cada vez más dotado de condiciones de centralidad. Por otra parte, la adecuada dotación de equipamientos comunitarios, la presencia (o la factibilidad) de redes de infraestructura de servicios públicos y el potencial de revertir el actual déficit de espacios verdes (utilizando, tal como se muestra en el proyecto, el área circundante al monumento a Justo José de Urquiza como un parque urbano) son factores que se suman para considerar como pertinente y justificada la selección del sector. Esta última cuestión, la del potencial de ese sitio como hito simbólico significativo y como eslabón de un sistema jerarquizado de espacios verdes, brinda la oportunidad de avanzar en procesos de integración socio-urbana que permitan a los habitantes de los barrios en los que se intervendrá disponer de cercanía a espacios públicos de calidad, que a su vez resulten atractivos para vecinos de toda la ciudad, potenciando lo simbólico como estrategia efectiva de mejoramiento de los vínculos de convivencia y construcción de ciudadanía (Sennett, 2018.) Como señalan Borja et al. (2015, p. 32), se deben promover proyectos que hagan ciudad en función de los intereses y necesidades de las mayorías sociales, como la generación de nuevas centralidades y la mejora de los entornos urbanos para lograr impartir la justicia espacial.

También hemos considerado que la ubicación sobre el eje de acceso a la ciudad y la proximidad de numerosas parcelas vacantes, ociosas o subutilizadas, generan la posibilidad de evaluar estrategias de financiación de los programas de integración urbana basadas en la aplicación de diversos instrumentos de recuperación y reinversión de la valorización del suelo generado por la acción del Estado, tanto a través de la construcción y operación de infraestructuras de servicios públicos, equipamientos comunitarios y dotación de espacios verdes como por intermedio de la acción normativa y administrativa. En ese sentido, instrumentos de gestión del suelo más bien tradicionales y ampliamente utilizados, como la contribución por mejoras o los bancos de suelo, combinados con otros más innovadores, como el reajuste de tierras o la concesión onerosa del derecho de construcción, podrían confluir en la generación de un fondo de desarrollo urbano que genere de manera continua y sostenible un flujo de recursos que asegure la financiación de los proyectos requeridos. Se avanzaría de esta manera en un esquema que apuntaría a una correcta y equitativa distribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización. Aspecto también señalado por Borja & Carrión Mena, 2015, p. 32), cuando señalan que

Sin intervenir en los procesos de acumulación de capital no es posible acabar con la pobreza, la exclusión y la desposesión de la ciudadanía. Lo cual supone intervenir en el control del suelo, evitar la especulación urbana y reapropiarse por parte de los gobiernos locales o metropolitanos de las plusvalías generadas.

Cabe señalar que se trata de dos asentamientos sobre parcelas vacantes; en un caso sobre la edificación en ruinas de un frigorífico avícola quebrado hace dos décadas (FAPU) y sus adyacencias, y en otro sobre lo que era una quinta con árboles de mandarinas. La expansión hacia el oeste de la mancha urbana dejó a ambos sitios rodeados de un tejido residencial de baja densidad. Están separados por la avenida Juan José Bruno, principal vía de acceso a la ciudad, en sentido este-oeste, y unidos de alguna manera por la denominada cañada del FAPU, en sentido norte-sur. Esta característica los emparenta con otros barrios populares ubicados en áreas deprimidas de las cuencas urbanas y, por lo tanto, con cierto riesgo de inundaciones. Esta problemática abre la puerta a lo que consideramos debe ser un proceso de diseño urbano sensible al agua, basado en soluciones respetuosas de la naturaleza y sus ciclos metabólicos.

Este enfoque ampliado que proponemos es una oportunidad para la formación de los estudiantes, así como para la población, en los espacios de debate que abriremos en torno a la propuesta, dado que el proyecto fue seleccionado en la convocatoria de la Municipalidad de Concepción del Uruguay dentro Fondo de Promoción a la Investigación Científica donde obtuvo dos becas anuales de Estímulo a la Vocación Científica, lo que permitirá contrastar las hipótesis del escenario proyectual y que en este proceso se pueda cambiar la perspectiva respecto de los problemas urbanos de integración socio-urbana y de los cursos de agua, comúnmente tomados como lugares de evacuación, cañerías a cielo abierto, a las que urge entubar. Afortunadamente, la pandemia de la **COVID-19** ha puesto en evidencia los graves problemas ambientales ocasionados por procesos que configuran modelos de desarrollo insostenibles e injustos, en el marco de nuestra cosmovisión naturalista occidental (Descola, 2001) que ha degradado ecosistemas debido al carácter dicotómico con el que considera a los seres humanos en relación con estos (Morton, 2011). La propuesta que se presenta se enfoca en este sentido.

El polígono de trabajo que contiene a ambos barrios se caracteriza por la presencia de viviendas de interés social construidas por el Instituto Autárquico Provincial de Viviendas y viviendas en lotes individuales de clase media. El "Barrio Las Mandarinas" tiene sus inicios en el año 2000. Según los datos suministrados por la organización Techo, habiéndose encuestado a 494 personas (180 familias), hay un 71,32 % de mujeres y un 28,68 % de hombres mayores responsables. Un 72,35 % recibe asignación universal por hijo. La situación laboral marca que el 31,23 % son empleados en negro, un 29,25 % no trabaja, el 13,44 % es empleado en blanco, el 13,44 % realiza tareas fijas en el hogar sin sueldo, el 5,14 % tiene un trabajo independiente, familiar, cooperativo y el 2,77 % es jubilado o pensionado. Posee red eléctrica con medidores domiciliarios; la conexión a la red de agua potable es irregular y poseen pozos negros.

En el caso del "asentamiento del FAPU", según datos de Techo, en el año 2016, fecha del relevamiento, contaba con veintisiete familias, y su inicio se remonta al año 2013. No se encuentran conectados a la red de agua potable y las excretas van a un pozo negro u hoyo, aunque el sector tiene factibilidad de servicios de agua y cloaca. Poseen medidor comunitario, pero la red informal de distribución de energía eléctrica es precaria. Tienen un contenedor comunitario para los residuos sólidos urbanos, aunque por su situación económica social se dedican al cirujeo y acopio en el sector.

Ambos asentamientos están sobre suelo privado, poseen calles consolidadas pero deterioradas, sin cordón cuneta, sin veredas y con carencia de arbolado público. Tanto para cocinar como para calefacción lo realizan mediante garrafas y en algunos casos sobre el asentamiento de FAPU lo realizan con leña.

### **El papel articulador de la cañada del FAPU. Enfoque sensible al agua y la importancia de las plantas nativas en el espacio público**

El proyecto resignifica y mejora dos áreas urbanas de la ciudad reconociendo el rol vertebrador de la cañada como principal orientador territorial. En el desarrollo proyectual, se presentó la dificultad de la no determinación de la ribera, líneas invisibles que determinan hasta dónde llega un cuerpo de agua, por lo tanto, la extensión del dominio público. La propuesta cuida prioritariamente la salud de la cañada (WWAP, 2018) evitando vuelcos y colocando sistemas de rejas que impidan el arrastre de plásticos y otros residuos, así como cualquier volcamiento o conexión clandestina de desagües cloacales o industriales. Se considera, de ser necesario, la utilización de biodigestores más un tratamiento terciario con humedales.

Se seleccionaron especies nativas para los espacios públicos en el reconocimiento de que estas se encuentran dentro de su área de distribución original, de acuerdo con su potencial de dispersión propio, y forman parte de las comunidades bióticas naturales del área, tienen relaciones evolutivas y ecológicas con otras especies con las que han compartido su historia y están adaptadas a las condiciones locales (Alzugaray, 2019). Los árboles, arbustos y plantas nativas de cada bioma son la memoria genética del lugar y los mejores reservorios de la biodiversidad y la sustentabilidad ambiental. Las especies nativas seleccionadas juegan un papel fundamental en la regulación climática y en la conservación de los suelos, ya que son fuente de captación de carbono y emisión de oxígeno y debido su adaptación al medio economizan y retienen agua en sus tejidos.

Se integra el ciclo del agua con el entorno construido a través de la planificación y diseño urbanos: se plantea un sistema de drenaje sostenible para calles internas y pasantes del polígono y el agua de lluvia derivada de las cubiertas es recolectada para riego y descarga de inodoros de las viviendas.

En cuanto al tratamiento de borde de la cañada (figura 5), se reproduce la dinámica de los humedales naturales constituyendo delicados ecosistemas que combinan procesos físicos, químicos y biológicos. El estudio y elección de las especies se hizo teniendo en cuenta; el tamaño, tipo de hoja, forma de la copa y el alumbrado público. Se plantean árboles de porte grande, medio y pequeño. Los cuales irán ubicados estratégicamente en los distintos sectores. También para embellecer los espacios públicos a escala peatonal se proponen canchales de flores silvestres y trepadoras en los retiros de las viviendas. Se establece un corredor verde productivo gestionado por un colectivo de personas que comulguen activamente con la plantación y cuidado de árboles frutales, predicando así la libre disponibilidad de alimentos sanos y sin agrotóxicos, potenciar el intercambio de experiencias relacionadas con el trabajo de la tierra y el embellecimiento de espacios públicos.

### Escenario prospectivo proyectual

El trabajo se divide en cuatro grandes sectores: 01 Parque Urquiza; 02 Barrio Las Mandarinas; 03 Parque lineal; 04 Corredor verde La Cañada. Se unifica luego en un escenario prospectivo proyectual de toda el área. Le proporciona parques verdes de calidad a la ciudad y tiene en cuenta la movilidad beneficiando al peatón y al ciclista y mejorando el día a día de los vecinos del barrio popular.

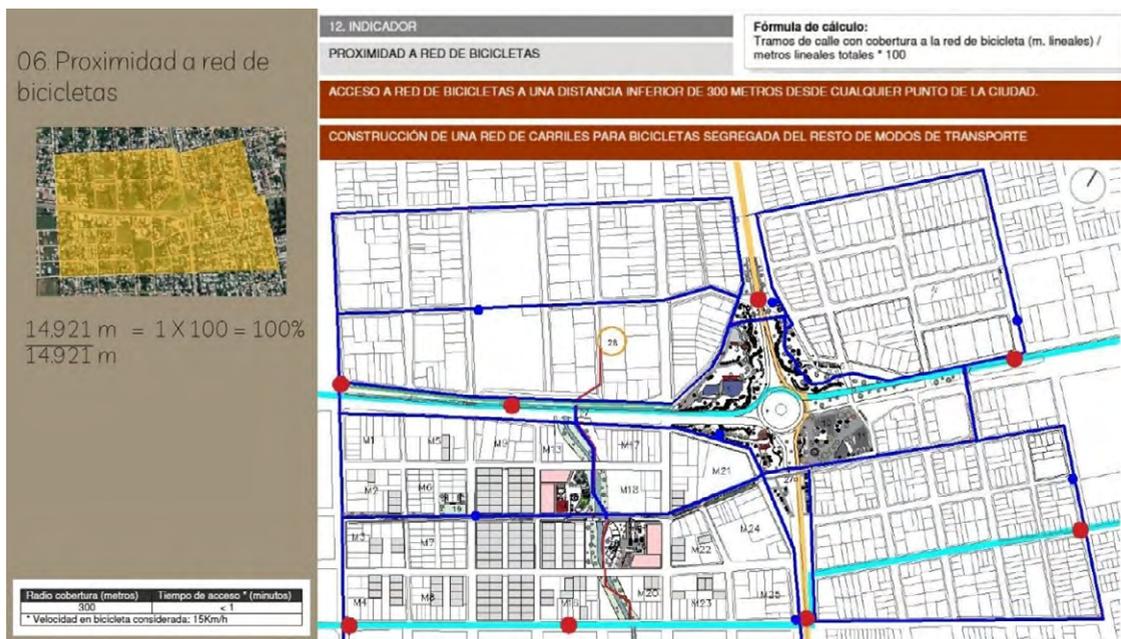


Figura 4. Escenario prospectivo proyectual. Fuente: elaboración alumnos Planificación Urbanística

Se trabajó durante todo el cuatrimestre (julio-noviembre) en un grupo de ocho personas y en subgrupos de dos integrantes estudiando y especializándose en los diferentes temas. Las temáticas se dividieron en 01 análisis e indicadores; 02 movilidad; 03 equipamientos - parque; 04 barrio Las Mandarinas - equipamiento y vivienda; 05 tratamiento del verde y cañada.

Se trata de un trabajo que se acopla a otros ya desarrollados por la cátedra a través de los años, tratando el tema de barrios populares y movilidad de la ciudad de Concepción del Uruguay. Este sector, localizado en el acceso principal de la ciudad, está a una distancia de 4 km aproximadamente del centro histórico y cívico.

Cabe aclarar que Concepción del Uruguay, como la mayoría de las ciudades en Argentina, presenta una estructura de organización central; esto quiere decir que posee un nodo donde se concentran la mayoría de los servicios comerciales, administrativos y demás. De esta manera quedan desabastecidos los barrios de funciones administrativas y se obliga al ciudadano a desplazarse hacia esta área para realizar trámites de dicha índole, lo que se pone de manifiesto al aplicar los indicadores de sostenibilidad adaptados por la cátedra —como señalamos en la introducción— primero en el barrio Las Mandarinas y luego en todo el polígono.

En tal sentido, se eleva la densidad de 55 viviendas/ha a 92 viviendas/ha; se invierte la presencia de tránsito vehicular/peatonal, siendo el segundo el nuevo predominante (17/83 a 70/30 porcentualmente), estableciendo paradas para el transporte público cada 300 m, para abastecer a todo el sector. Se crean nuevas sendas y paseos incorporados al sistema de espacios verdes de la ciudad, dándole también nuevos recorridos a deportistas incorporando sendas de **running** y bicisendas, accesibles y seguras, así como un camino escolar seguro. En cuanto al espacio público, para el confort y control de las variables del entorno se plantea la incorporación de un total de 266 árboles de porte grande y medio que brindarán un confort térmico del 60 % (obstrucción de rayos).

El proyecto se puede resumir en cuatro supermanzanas (una por barrio), con vías rápidas de borde e interiores de tránsito pacificado.

### **Las dotaciones de equipamiento**

**Zona noroeste:** propuesta de inserción de barrios aledaños y valoración del espacio hoy residual. Reservorio natural hacia el sur del sector, aprovechando la pendiente del terreno para la captación de agua de lluvia por grandes precipitaciones.

Centro de información sobre especies nativas de la zona, que fomente el conocimiento y el saber para el cuidado de estas.

Anfiteatro y kiosco hacia el norte del sector, también aprovechando los desniveles existentes y proporcionando cultura y comercio a la zona.

Sendas de paseo, **running** ciclismo, incorporadas al parque, donde el usuario/a experimente el contacto con la naturaleza y se potencien las actividades que hoy se desarrollan.

Utilización principalmente de materiales de la zona, preservando el verde para escorrentías de lluvia y minimizando la impermeabilización de los senderos peatonales.

**Zona nordeste:** propuesta de conexión entre **food trucks** y automóviles de paso.

Plaza seca donde los vecinos se acerquen en auto, bicicleta o caminando para poder comprar, como ya es costumbre (**stand** feriales y puestos de comida).

Zona **sureste:** facilitar el uso del espacio y su accesibilidad con un camino seguro para el peatón o ciclista que ingrese desde los barrios.

Zona **suroeste:** actualmente utilizado por transporte pesado de forma irregular se interpone al monumento símbolo del ingreso de la ciudad. Aquí se localiza un mirador seguro y accesible para sacarse fotos y así guardar un recuerdo de la ciudad y articulado con el centro de información turístico, hoy existente.

En los cuatros sectores se proponen barreras naturales de protección, creadas a partir de la topografía para proteger y brindar visuales al entorno.

En cuanto a la movilidad en la zona, para mayor protección de quienes la visiten y para fomentar la porosidad entre los distintos barrios, se proponen cruces seguros de las avenidas y bulevares que cosen todo el proyecto, como, por ejemplo:

- Boulevard Uncal: cruce seguro y accesible mediante un puente elevado que contiene senda de paseo, **running** y bicisendas, realizado en madera y hormigón.

- Bulevar Sansoni: cruce seguro y accesibilidad hacia la escuela N.º 109 Juan José Millán; se propone un reductor de velocidad como lomo de burro extendido y cambio de solado por adoquines.

- Avenida J. J. Bruno: cruce que acompaña el curso de la cañada, con senda de paseo peatonal; se propone el intercambio del semáforo de dos tiempos (hoy en día existe de tres tiempos) que les permitan el cruce seguro a los peatones.

- Avenida Lauría: cruce seguro y accesible mediante lomo de burro extendido, que acompañe el camino escolar seguro que se extiende desde el barrio Las Mandarinas hasta la escuela N.º 109 Juan José Millán.

En lo que refiere al barrio Las Mandarinas, en la manzana 14, a solicitud de los vecinos/as y referentes entrevistados, se plantean las siguientes propuestas:

Espacio para aprendizaje y producción de huertas, depósito, mantenimiento, compostaje, etc.

Espacio para talleres de carpintería, albañilería, cocina, centro de inclusión digital.

Faro del saber: simboliza y representa el aprendizaje, la enseñanza y sabiduría; un espacio abierto con conectividad a internet con orientadores/as para la búsqueda de información y la utilización de bibliotecas digitales para personas de todas las edades. Además, actúa como mirador de las actividades barriales.

Centro de inclusión digital en el que se podrán realizar tres tipos de actividades, acceso a puestos para el teletrabajo, acceso a puestos para actividades de estudio y para la realización de trámites, con la orientación y ayuda de personal especializado.

En la manzana 19 (figura 6):

Centro de usos múltiples –ludoteca, taller de costura, tercera edad, plástica, peluquería, gimnasio– con espacios cubiertos y expansiones hacia un parque.



**Figura 5. Tratamiento de cañada.** Fuente: elaboración alumnos planificación urbanística

Centro de administración municipal, para trámites que hoy en día solo se realizan en el centro de la ciudad. Barcito, lugar de comidas.

En la manzana 6:

Acondicionamiento con tribunas para los espectadores y parque de la canchita existente.

En la zona del FAPU se localiza un jardín para la primera infancia y se recupera parte de las construcciones del ex-FAPU para el establecimiento de microemprendedores para producción de comidas en condiciones bromatológicas adecuadas.



Figura 6. Tratamiento de cañada. Fuente: elaboración alumnos planificación urbanística

## **La vivienda productiva y el paisaje urbano agroecológico. Su justificación**

En la propuesta urbanística nos basamos en los conceptos de Paisaje agroecológico productivo (Degenhart, 2016), el de vivienda productiva (Estrella, 1997), considerando a su vez la importancia de la generación de soberanía alimentaria para vastos sectores que ya estaban empobrecidos, pero que ha crecido significativamente por los efectos del aislamiento social preventivo y obligatorio motivado por la pandemia de **COVID-19**.

Las personas son seres con necesidades que se satisfacen en complejos mecanismos; es así que el hombre transforma la naturaleza para satisfacerlas. En la misma línea, Muñoz (2012), sustentado en lo postulado por Pichón Riviere, sostiene que el sujeto se transforma transformando su medio y así se instala el desarrollo humano a nivel individual y social (Muñoz, 2012; Max Neef et al., 1998; Pichón Rivière & Pampliega de Quiroga, 1985).

Entendemos que el derecho a la alimentación —concebido como satisfactor de una necesidad fundamental— es mucho más que tener acceso a una ración mínima de calorías, proteínas y otros mecanismos nutritivos concretos. Es tener acceso a alimentos nutritivos necesarios para la vida sana y activa y a los medios para acceder a ellos. Es tener acceso ilimitado, permanente y regular, ya sea por la autoproducción o por adquisiciones (Tomás, 2011; FAO, 2001).

Producto de la pandemia, en nuestro país cerca del 41 % de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y más del 10 % es indigente, lo que significa no poder acceder a la canasta básica de alimentos. Abruma la situación de la primera infancia, ya que más de la mitad (el 56,3 %) de las personas de 0 a 14 años son pobres. Si bien estos guarismos corresponden a otros 31 conglomerados urbanos, nuestra comunidad no se encontraría lejana a estos valores alarmantes (INDEC, 2020).

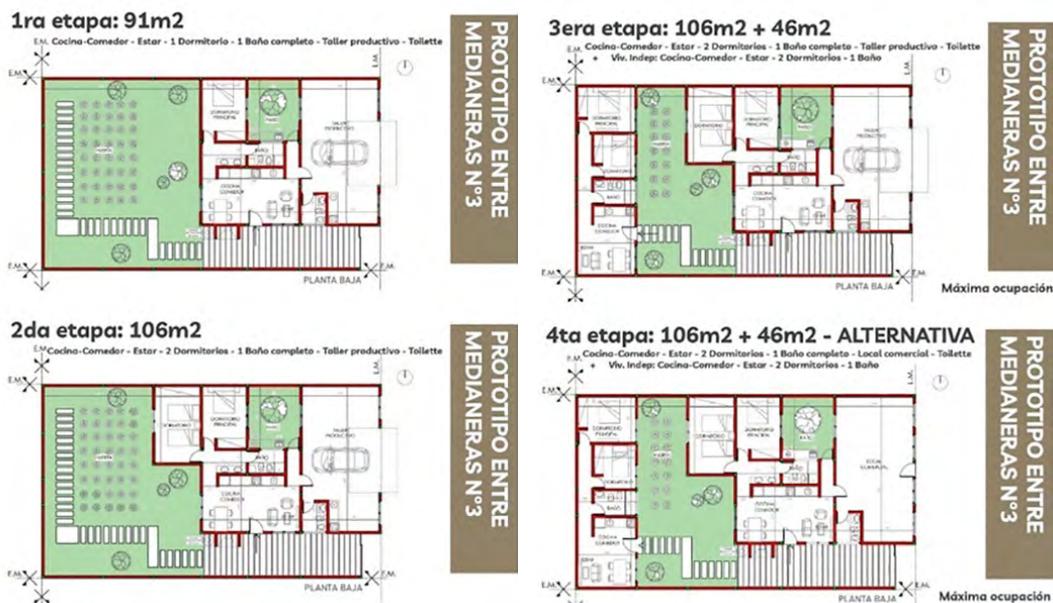
Por otra parte, si bien nuestro país es productor de alimentos suficientes, su población se encuentra en un estadio avanzado de transición nutricional al consumo de pocos productos básicos, como trigo, carne vacuna, aceite de girasol y papa, en detrimento de variedad de alimentos y comidas. Sumado a ello se ha incrementado el consumo de alimentos procesados por sobre los alimentos frescos (Borras, 2013; Britos & Saravi, 2009).

La OMS señaló en 2003 que la ingesta recomendada de frutas y hortalizas debe rondar los 400 g/día, excluyendo a la papa y otros tubérculos ricos en almidón. Respecto de ello, en la siguiente tabla se presenta una clasificación práctica, con orientación nutricional y culinaria por sobre la botánica de las principales frutas y verduras presentes en una huerta:

## Barrios populares saludables. Huertas urbanas familiares y comunitarias

Una huerta familiar de 100 m<sup>2</sup> produce la cantidad necesaria de alimentos sanos y frescos para una familia. En ese sentido, la asociación de cultivos, además de propiciar alelopatías necesarias para la producción libre de alimentos sin uso de agroquímicos, optimiza el uso del espacio con la inclusión de plantas de raíces comestibles, por ejemplo, rabanitos, cuyo desarrollo es bajo el suelo. Pescio en 2017 reportó que huertas familiares produjeron en su momento óptimo (primavera) 7,5 kg de hortalizas/m<sup>2</sup> (Programa Prohuerta, 1989, INTA Informa, 2017).

En ese sentido, en el diseño de viviendas unifamiliares se propició la inclusión de huertas, para complementar la alimentación saludable de la familia. En la figura 7 se muestra uno de los prototipos propuestos y las diferentes etapas de ampliación, con la inclusión de huertas y espacios productivos. En todos los casos se incluyeron huertas con dimensiones entre 40 y 100 m<sup>2</sup>. Cabe señalar que a partir de la etapa 2, ampliación de viviendas, se incluyen espacios productivos, pensados tanto para agregar valor a productos de la huerta —dulces o encurtidos— o como talleres textiles, por ejemplo.



**Figura 7. Etapas de ampliación de viviendas, con la inclusión de huertas y espacios productivos.** Fuente: alumnos de planificación Urbanística 2020, Beninca, A.; Chesini, F.; Giqueaux, S.; Kroh, J.; Mesa, C.; Paea, J.; Pascal, A.; Trabichet, R.

También se diseñaron espacios productivos comunitarios, los cuales pueden observarse en el desarrollo de viviendas colectivas diseñadas para el Asentamiento en ex-FAPU.

En la figura 8 se visualiza el patio interior de un conjunto de viviendas, desarrollado en tres plantas, para treinta familias. En este diseño se puede ver la profusa presencia de árboles frutales, compostera y la inclusión de especies vegetales de diferentes estratos que funcionan como barreras protectoras de insectos dañinos y de otras especies que permiten alojar a los benéficos, como por ejemplo a polinizadores.



**Figura 8. Viviendas colectivas. Patio interior productivo.** Fuente: alumnos de planificación Urbánística 2020, Beninca, A.; Chesini, F.; Giqueaux, S.; Kroh, J.; Mesa, C.; Paea, J.; Pascal, A.; Trabichet, R.

Los árboles frutales aportan un volumen importante de alimentos y facilitan el consumo durante todo el año a partir de la producción de dulces y conservas. En la figura 9 se presentan las especies propuestas y la producción estimada en el sector de comercialización.

Para todos los casos se estudiaron y presentaron premisas básicas para el diseño e instalación de huertas familiares y comunitarias con enfoque agroecológico: minimización de las pérdidas debidas a flujos de radiación solar, aire y agua mediante el manejo del microclima; captación de agua de lluvia como estrategia válida para disminuir el consumo de agua de red, de la que se obtiene un agua de calidad, lo cual implica aportar a la sustentabilidad y a la producción amigable con el ambiente (Curró, prólogo, 2017), y con el sentido de incluir el concepto de minimizar la dependencia de energía, se incluye un termotanque solar.

CATÁLOGO ESPECIES FRUTALES		ÁRBOL	FRUTO	DESCRIPCIÓN	ÁRBOL	FRUTO	DESCRIPCIÓN
				HOJA CADUCA RESISTENCIA AL FRÍO FLORES BLANCAS UBICACIÓN VEREDAS- CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU			HOJA PERENNE SENSIBLE AL FRÍO FLORES BLANCAS UBICACIÓN VEREDAS- CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU
		CIRUELO	CIRUELA	HOJA CADUCA RESISTENCIA AL FRÍO FLORES BLANCAS UBICACIÓN CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU	NARANJO	NARANJA	HOJA PERENNE SENSIBLE AL FRÍO FLORES BLANCAS UBICACIÓN VEREDAS- CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU
				HOJA CADUCA COPA ABIERTA RAICES MUY FUERTES UBICACIÓN PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU			HOJA PERENNE SENSIBLE AL FRÍO FLORES BLANCAS UBICACIÓN VEREDAS- CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU
		PERAL	PERA	HOJA CADUCA FLORES BLANCAS/ROSADAS COPA ACHATADA UBICACIÓN CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU	LIMONERO	LIMÓN	HOJA PERENNE SENSIBLE AL FRÍO FLORES BLANCAS UBICACIÓN VEREDAS- CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU
				HOJA CADUCA FLORES BLANCAS/ROSADAS COPA ACHATADA UBICACIÓN CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU	MANDARINÓ	MANDARINA	HOJA CADUCA SE ADAPTA A DISTINTOS SUELOS FOLLAJE CON CAÍDA UBICACIÓN PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU
		HIGUERA	HIGO	HOJA CADUCA FLORES BLANCAS UBICACIÓN CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU	DAMASCO	DAMASCO	HOJA CADUCA SE ADAPTA A DISTINTOS SUELOS FOLLAJE CON CAÍDA UBICACIÓN PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU
				HOJA CADUCA FLORES BLANCAS UBICACIÓN CORREDORES - PARQUE URQUIZA - SECTOR FAPU	MORERA	MORA	
		DURAZNERO	DURAZNO				
		MANZANO	MANZANA				

-damasco = 40 a 60 kg	50 x 4 esp. =	200 KG	-ciruelo = 30 a 40 kg	35 x 3 esp. =	105 KG
-higo = 10 a 30 kg	20 x 3 esp. =	60 KG	-durazno = 30 a 50 kg	40 x 6 esp. =	240 KG
-manzano = 80 a 120 kg	100 x 10 esp =	1000 KG	-mandarino = 40 a 60 kg	50 x 7 esp. =	350 KG
-peral = 50 a 90 kg	70 x 3 esp. =	210 KG	-morera = 40 a 60 kg	50 x 3 esp. =	150 KG
-limonero 40 a 60 kg	50 x 7 esp. =	350 KG	-naranja = 40 a 60 kg	50 x 7 esp. =	350 KG
<b>total parcial</b>		<b>1820 KG</b>	<b>total parcial</b>		<b>1195 KG</b>

**Figura 9. Árboles frutales propuestos y rendimiento por cosecha.** Fuente: alumnos de Planificación Urbanística 2020, Beninca, A.; Chesini, F.; Giqueaux, S.; Kroh, J.; Mesa, C.; Paea, J.; Pascal, A.; Trabichet, R.; 2020

Controlar las altas y bajas temperaturas en sistemas intensivos como los hortícolas permite aumentar la producción y la rentabilidad. Esa situación puede transformarse en una importante limitante, sobre todo en huertas familiares generalmente con productores de escasos recursos (Curró et al., 2009).

Un sombráculo con la inclusión de vegetación cultivada minimiza la incidencia de altas temperaturas. Se promovió, por ejemplo, la utilización de especies comestibles, tales como la papa del aire (*Sechium edule*), una planta trepadora de la familia de las cucurbitáceas de alto valor alimenticio, y que por la utilización de su fruto, tallos, raíz y hojas tiernas presenta alto contenido en fibra y vitamina C, bajo en calorías y sodio.

Vale destacar que la independencia de insumos externos se transforma en un elemento central a la hora de planificar la autoproducción sustentable de alimentos. Por ello, los factores de fertilización, riego, manejo de plagas y enfermedades y autoproducción de semillas se convierten en ejes de acción necesarios de abordar.

### **Instrumentos de gestión** (Scatolini et al., 2019)

En el marco del Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares, la utilización de un conjunto de herramientas capaces de regular los valores del suelo en territorios donde conviven el suelo vacante degradado, los asentamientos informales y la ciudad formal se constituyen en el mecanismo eficaz para no solo integrar estos territorios a la formalidad, sino también para que el plusvalor generado por estas intervenciones en su entorno permita a los municipios avanzar en el territorio más allá de los límites de los barrios relevados oportunamente. El proyecto logra mediante la conjunción de un programa nacional e instrumentos de gestión duplicar el área de intervención con fondos generados por el plusvalor que la misma intervención genera.

En primer lugar, y en razón de la falta de una Ley de Ordenamiento Territorial Provincial, debemos remarcar que la constitución de la provincia de Entre Ríos en su artículo 231 "asegura la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder". Establece en su artículo 240 sus competencias, entre las cuales podemos remarcar: "disponer restricciones y servidumbres administrativas al dominio", "ejercer el poder de policía y funciones respecto al Planeamiento y desarrollo social", entre otras.

Por otra parte, la Ley 10027 de Régimen Municipal establece en su artículo 7:

Los municipios deberán dictar normas de ordenamiento territorial, regulando los usos del suelo en pos del bien común y teniendo en cuenta la función social de la propiedad (...). A tal efecto, procederá a zonificar el territorio de su jurisdicción, distinguiendo zonas urbanas, suburbanas y rurales. En cada una de ellas se establecerán normas de subdivisión, usos e intensidad de la ocupación del suelo, en pos del desarrollo local sostenible y la mejora de la calidad de vida de su población.

En tal sentido, las aplicaciones de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas son indispensables para la gestión de este proyecto, en un territorio que carece de banco de suelo municipal para hacer frente a los requerimientos de los sectores de bajos recursos y como mecanismo regulador de los valores del suelo.

En relación con esto, se plantean las siguientes propuestas (figura 10):

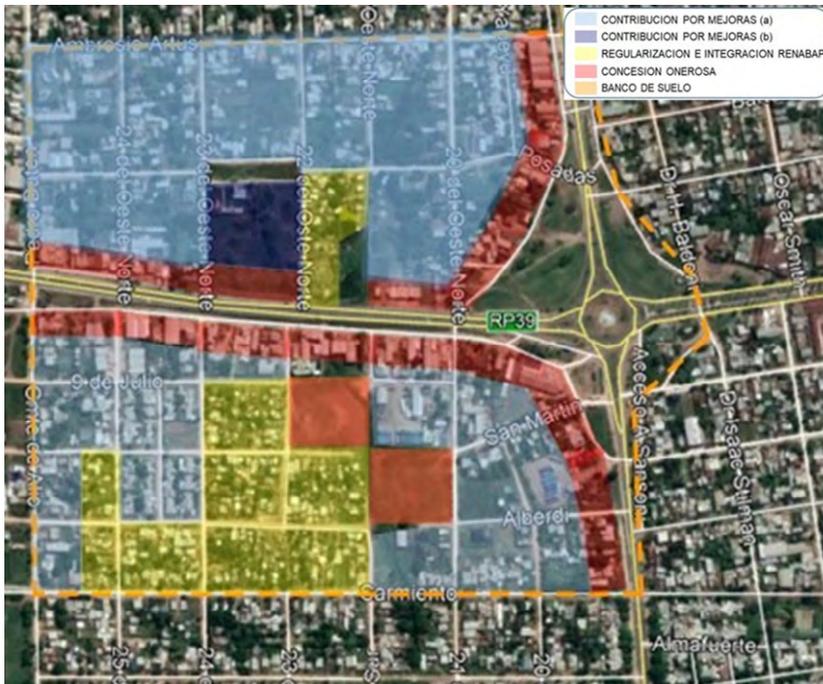
1. Contribución por mejoras:

- a) Como instrumento de financiación de obras públicas independientemente del organismo o nivel del Estado de donde provengan los recursos para su ejecución. Su cálculo incluirá costos, beneficios empresariales, gastos administrativos e impuestos, si los hubiere, siendo obligatorio su pago a todos los frentistas. En este caso se aplica sobre los lotes existentes propiedad de población de clase media con capacidad de pago.
- b) Como instrumento de captación de la plusvalía generada por el cambio de parámetros urbanísticos. Será aplicada sobre el sector que aumenta su ocupación de suelo por cambio de distrito.

Su utilización será en aquellos frentistas que por fuera del área de intervención por el programa de Integración Socio-urbana vean sobrevaluadas sus propiedades por las obras de infraestructuras encaradas en el sector u obtengan mayor aprovechamiento de su suelo.

2. La concesión onerosa del derecho de construcción, como cobro de contraprestaciones por el aumento de densidad o capacidad edificatoria de terrenos urbanos por encima del coeficiente básico de edificación otorgado. Instrumento fundado en la idea de que los derechos adicionales de construcción no pertenecen a cada propietario, sino a la colectividad, y por eso pueden ser objeto de una concesión u otorgamiento para su utilización. Este excedente recuperado por el Estado municipal será utilizado entonces para obras de infraestructura preferentemente en sectores degradados o por consolidar donde sus frentistas procedan de clases sociales bajas que no pueden hacer frente al pago de las contribuciones por mejoras de su sector. Será aplicado a los lotes dispuestos sobre avenidas o bulevares cuyas características otorguen la posibilidad por ventilación e iluminación de crecer en altura por encima del parámetro básico del sector, que quedaría limitado para las calles internas.

3. Creación de Banco de Suelo Municipal, con la finalidad de incorporar al dominio privado municipal suelo hoy degradado y de bajo valor de mercado por su situación ambiental, para la generación de soluciones habitacionales y equipamiento urbano en un sector de gran potencial de desarrollo. Tendrá como finalidad ingresar al Estado municipal el suelo hoy degradado y devaluado por los asentamientos, paso previo a la formulación de los programas antes mencionados.



**Figura 10. Distribución de la aplicación de instrumentos de gestión.** Fuente: elaboración propia

## Conclusiones

El trabajo propone un escenario prospectivo proyectual como base para encarar un proceso de gestión participativa para la inclusión socio-urbana de dos barrios populares. Siguiendo a Motta et al. (2018), los elementos centrales para considerar en este esquema de planificación incluyen: una política que apunte a un proceso de inclusión de la población en la toma de decisiones respecto de las acciones que lleva a cabo el gobierno; un contexto abierto de gestión que permita complementarse con estrategias, conforme los consensos según los tiempos del proceso; un conjunto coordinado de actores institucionales con poder de decisión que busque el consenso para dar los pasos necesarios para cumplir con el proceso y sus objetivos; un equipo que conduzca el proceso en todas las instancias de gestión participativa que se diseñen; una variedad de instrumentos de planificación y gestión participativa que permitan consolidar la construcción de consensos y un "producto meta" que surge de un proceso territorial y no como un "producto predefinido". El escenario propuesto es un punto de partida para enfocar territorialmente y multiactoralmente estos procesos.

## Referencias bibliográficas

- Agencia de Ecología Urbana de Barcelona** (2006). Plan especial de indicadores de sostenibilidad ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0681581.pdf>
- Aguirre, P.** (2007). *Ricos Flacos y Pobres Gordos. La alimentación en crisis*. Claves para todos, colección dirigida por José Nun. CI Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Altieri, Miguel** (2001). Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables. » *Agroecología: El Camino hacia una Agricultura Sustentable*, 2, pp. 26-34.
- Arrejoría, G. & Varela, V. L.** (2019). La creación de eco barrios como estrategia de regeneración urbana y gestión descentralizada en el Municipio de Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina. *XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 12 -15 nov. de 2019. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/B1E32F7EBC9D86F1052584E80071782A/\\$FILE/arregui.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1E32F7EBC9D86F1052584E80071782A/$FILE/arregui.pdf)
- Alzugaray, Cristina** (2019). Jornada Especies Nativas Forestales, su importancia en el paisaje urbano y rural santafesino. 04/06/2019 Cañada de Gómez. Santa Fe. E.E. INTA Oliveros. [https://www.buenosaires.gob.ar/areas/med\\_ambiente/apra/des\\_sust/consumo\\_sust/plantas](https://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/apra/des_sust/consumo_sust/plantas).
- APRA** (2020). *Consumo Responsable*. Programa de Promoción del Consumo de Plantas Nativas en la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno Ciudad de Buenos Aires.
- Berger, P. L. & Luckmann, T.** (2005). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores.
- Borja, J. & Carrión Mena, F.** (2016). Ciudades resistentes, ciudades posibles. En Borja, J.; Carrión, F. y Corti, M. (Editores), *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a hábitat III* (pp.17-58). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Borrás, Graciela & García, Julián** (2013). Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 39: 112-136.
- Britos, S., & Saravi, A.** (2009). Hay que cambiar la mesa de los argentinos. Brechas en el consumo de alimentos de alta densidad de nutrientes. Impacto en el precio de una Canasta Básica Saludable. *Programa de Agronegocios FAUBA. EticAgro. Escuela de Nutrición Facultad de Medicina UBA*. Buenos Aires.
- Castells, M.** (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

- Carballo, C.** (2011). Soberanía Alimentaria y producción de alimentos en Argentina. En Gorban, M. (Ed.), *Seguridad y soberanía alimentaria. Colección Cuadernos*: 11-48.
- Cortina Orts, A.** (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Curró, Claudia** (2017). Prólogo. *Sistema de cosecha y distribución de agua de lluvia en invernaderos*. Concepción del Uruguay: Ediciones INTA.
- Curró, Claudia; Pozzolo, Oscar; Herrero, Miguel & Chiappella, J.** (2009). Utilización de Campanilla (*Ipomea Cairica* (L)) como Cubierta Vegetal. X Congreso Argentino de Ingeniería Rural. Rosario: UNR. <https://www.felsemiotica.com/descargas/Castells-Manuel-Comunicación-y-poder.pdf>
- Cravino, María Cristina & Segura Ramiro** (2021). *Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat. Informe del Foro Universitario del Futuro*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina Futura. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion\\_urbana\\_y\\_ciudades\\_resilientes-argentina-futura.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion_urbana_y_ciudades_resilientes-argentina-futura.pdf)
- Degenhart, Bárbara** (2016). La agricultura urbana: un fenómeno global. *Revista Nueva Sociedad* N.º 262, marzo-abril de 2016, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. <https://nuso.org/articulo/la-agricultura-urbana-un-fenomeno-global/>
- Descola, Philippe** (2001). *Antropología de la naturaleza*. Lima: IFEA, Instituto Francés de Estudios Andinos, Lluvia Editores.
- Estrella, Fermín** (1997). Posibilidades de la vivienda y el urbanismo productivo en la lucha contra la pobreza y en la generación de empleo. *Estudios del hábitat*, Vol. 2 (5), pp. 101-109. Universidad Nacional de La Plata, Facultad De Arquitectura y Urbanismo.
- Dirección Nacional de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles** (2018). *4.a Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Resultados Preliminares*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Expediente 2759-D-2019** (2019). Proyecto de ley producción social autogestionaria del hábitat popular (PSAHP).
- Falivene, G.; Artusi, J.; Costa, P & Arrejería, G.** (2019). La densificación de la vivienda popular: política alternativa y estrategia contra la gentrificación. En *Anales del III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad "Debate en torno a la nueva agenda urbana"*. Junio de 2018. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (pp. 1102-1126). <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/3A.2Falivene.pdf?sequence=219&isAllowed=y>

- Falivene, G.; Artusi, J. A & Arrejoría, G. E.** (2019-vigente). Documento del proyecto de Investigación vigente de la cátedra de Planificación urbanística que fue aprobado en marzo de 2019: Movilidad Sostenible y Regeneración Urbana: Aplicación del Concepto de "Supermanzanas" a la Revitalización del Centro de Concepción del Uruguay y a la creación de eco barrios como estrategia de regeneración urbana.
- Falivene, Graciela; Artusi, José Antonio & Arrejoría, Guillermo** (2016). Investigación proyectual aplicada al análisis prospectivo del uso del suelo urbano en la ciudad de Concepción del Uruguay. En Cuervo, Luis Mauricio (Editor), Capítulo II: *Prospectiva urbana CEPAL. Serie Seminarios y Conferencias N.º XXX* Prospektiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios. Páginas 53-74. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40300-prospectiva-america-latina-caribe-instituciones-enfoques-ejercicios>
- Falivene, Graciela M.; Artusi, José Antonio & Arrejoría, Guillermo** (2015). *Aplicación del Design Thinking para la elaboración de políticas alternativas de vivienda social*. Lima, Perú. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/.../\\$FILE/faligra.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../$FILE/faligra.pdf)
- Falivene, Graciela M.; Costa, Patricia & Artusi, José Antonio** (2014). *Aplicación de indicadores de sostenibilidad urbana a la vivienda social*. CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/52589/W587Aplificacion.pdf>.
- FAO** (2021). Focus. *Los alimentos, un derecho humano fundamental*. Mayo de 2001. <http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm> (último acceso: 17 de febrero de 2021).
- Godet, M.** (2000). *La caja de herramientas de la prospektiva estratégica*. París: Prospektiker. BO\_Esp\_2000\_1.PDF ([laprospective.fr](http://laprospective.fr))
- INDEC** (2020). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Condiciones de Vida. 4(13), Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- INTA** (2017) Informa. *Una huerta familiar ahorra hasta \$3.200 al mes*. Boletín electrónico, Buenos Aires: INTA.
- Max Neef, Mafred; Elizalde, Antonio & Hopenhayn, Martín** (1998). Desarrollo y necesidades Humanas. En *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones, 2 Ed.*, 41. Barcelona: Icardia.
- Motta J. Martín; Almansi, Florencia et al.** (2018). La planificación y gestión participativa holística en el ejercicio del derecho a la ciudad. Proceso participativo en el marco del Proyecto Integral de Re-Urbanización de Villa 20. Lugano, CABA. En *Cuestión urbana* 3, N.º 2, junio de 2018. CABA: Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. [https://www.researchgate.net/publication/328081235-La\\_planificacion\\_y\\_](https://www.researchgate.net/publication/328081235-La_planificacion_y_)

gestion\_participativa\_holistica\_en\_el\_ejercicio\_del\_derecho\_a\_la\_ciudad\_Proceso\_participativo\_en\_el\_marco\_del\_Proyecto\_Integral\_de\_Re-Urbanizacion\_de\_Villa\_20\_Lugano\_CABA

- Morton, Timothy** (2011). The Mesh en Le Menager, Stephanie; Shewry, Teresa and Hiltner, Ken (Editores) *Environmental Criticism for the Twenty-First Century* New York, Routledge. Pág. 19-30 [https://www.academia.edu/1046913/The\\_Mesh](https://www.academia.edu/1046913/The_Mesh)
- Muñoz, Eduardo Damián** (2012). La necesidad: modelo ontológico en la teoría de Pichón Riviére. *Perspectivas en Psicología*, 9: 40-43.
- Nicholls, Clara; Altieri, Miguel & Vazquez Luis** (2015). Agroecología: Principios para la Conversión y el rediseño de sistemas agrícolas. *Agroecología*, 1: 61-72.
- OMS** (2004). Estrategia Mundial sobre regimen alimentario, actividad física y salud. **57<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud. WHA57.17.** Ginebra.
- OMS** (2002). Informe sobre la Salud en el Mundo. Informe sobre la Salud en el Mundo, Ginebra.
- Pichón Riviére, E. & Pampliega de Quiroga, A.** (1985). *Psicología de la vida cotidiana.* Buenos Aires: Nueva Visión.
- Programa Prohuerta** (1989). *La Huerta orgánica familiar.* Buenos Aires: INTA.
- Rueda, S; de Cáceres, R; Cuchí, Albert & Brau, Lluís** (2012). *El urbanismo Ecológico. Su aplicación en el diseño de un Ecobarrio en Figueres.* Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona.
- Scatolini, Luciano; Duarte, Juan Luis & Hutton, Tobías G.** (2019). *Hábitat. Un desafío de todos.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Secchi, Bernardo** (2016). La nueva cuestión urbana. En Jordi Borja y Fernando Carrión Mena en Borja, J.; Carrión, F. y Corti, M. (Editores), *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a hábitat III.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades (pp. 257-262).
- Secchi, Bernardo** (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres.* Madrid: Catarata
- Secchi, Bernardo** (2004 [1998]). Ciudad Moderna, Ciudad Contemporánea y sus Futuros. En Ramos, A.M. (Editor) (2004), *Lo urbano en 20 autores.* Barcelona: Escola Técnica Superior d'Arquitectura de Barcelona: Ediciones UPC, Universitat Politècnica de Catalunya (páginas 145-158). <https://bibliodarq.files.wordpress.com/2014/09/ramos-a-m-lo-urbano-en-20-autores-contempor3a1neos.pdf>
- Sennett, R.** (2010). The Public Realm. En *The Blackwell city reader.* p. 261-272, Watson, Sophie and Bridge, Gary eds. (2010). *The Blackwell City Reader* (2nd ed.). Oxford: Blackwell.
- Soja, E.** (2014). *En busca de la justicia espacial.* Valencia: Tirant Humanidades.

- Subirats, J.** (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Tomás, Claudio** (2011). Conceptualización, diagnóstico, relevamiento y propuestas. Hacia un enfoque integrador en materia de Seguridad y Soberanía Alimentaria. En *Desarrollo Rural, Soberanía y Seguridad Alimentaria*, de C. Díaz y E Spiaggi, 139. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- WWAP** (2018) (Programa Mundial de las Naciones Unidas de Evaluación de los Recursos Hídricos) /ONU-Agua. *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua*. París, UNESCO. 



# Presente y porvenir de la infraestructura urbana: un abordaje antropológico en dos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires

---

**María Belén GARIBOTTI**  
**María Florencia GIROLA**

---

## **Filiaciones**

Becaria doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## **Resumen**

El objetivo de esta ponencia consiste en analizar las experiencias en torno al sistema de infraestructura y provisión de servicios vinculados con el suministro de agua de los/las habitantes de dos barrios populares del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), diferenciados en términos de localización y orígenes. Por un lado, La Carbonilla, asentamiento producido por autoconstrucción a partir de la ocupación —a fines de los 90— de un tramo de tierras ferroviarias lindantes con la estación La Paternal de la ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, el barrio Roberto Arlt de La Matanza, gestado en el marco del Plan Federal de Viviendas y entregado en 2014 por el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. En ambos casos el sistema de infraestructura urbana y servicios será analizado en clave socio-antropológica (recuperando algunos abordajes sobre dicha cuestión que repasamos previamente), concebido como un entramado o ensamblaje socio-técnico en el cual convergen materialidades, temporalidades, sujetos (individuales y colectivos), prácticas, saberes y discursos. El escrito se nutre de un trabajo de campo etnográfico que las autoras llevamos adelante en los barrios mencionados y en el marco de proyectos de investigación-extensión institucionalmente acreditados.

**Palabras clave:** Infraestructura urbana; antropología / etnografía; AMBA.

## Introducción

La infraestructura constituye un elemento primordial del entorno construido en general y muy en especial de los contextos urbanos en los cuales transcurre actualmente la vida de buena parte de la población mundial. Diversos organismos internacionales y regionales (ONU, PNUD, CEPAL) señalan que se trata de un aspecto fundamental para tener en cuenta en el momento de evaluar las condiciones de vida socialmente existentes, al tiempo que subrayan el déficit de infraestructura que ha caracterizado históricamente a las ciudades de América Latina y el Caribe; una constante catapultada a primer plano debido a la actual pandemia de la **COVID-19**. La proliferación de términos como infraestructura de calidad, fiable, sostenible y resiliente —tanto en boca de dichos organismos como de gobiernos locales que construyen obras de infraestructura y de actores sociales que se movilizan ante su falta o deficiencia— indica que se trata de una dimensión insoslayable para lograr ciudades justas, inclusivas y seguras (en un amplio sentido del término, que incorpora la dimensión sanitaria-ecológica-ambiental).

El campo académico no ha permanecido ajeno a la creciente relevancia de esta temática —largamente analizada por la ingeniería, la arquitectura y el diseño urbano—, y en los últimos años ciencias sociales como la antropología, la geografía y la sociología se han volcado con más fuerza a su tratamiento (inclusive algunos autores llegan a hablar de giro material / técnico o —lisa y llanamente— de momento o giro infraestructural / **infraestructural turn**). Estas disciplinas han rubricado, a través de numerosos estudios empíricos, que la infraestructura se encuentra en el epicentro de la reproducción de las desigualdades propias de las ciudades contemporáneas y que su estudio constituye una oportunidad para revisar dicotomías que, aunque muy matizables, pueden resultar valiosas para la investigación social: público-privado, Estado-mercado, formal-informal, legal-ilegal, ciudadanos-consumidores, por nombrar algunas.

Con la presente ponencia nos proponemos aportar a este campo de estudios compartiendo los primeros resultados de experiencias de investigación y extensión en curso en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde las demandas en torno a una infraestructura funcional y a la provisión de servicios de calidad constituyen una constante. Concebido como un elemento primordial del espacio urbano y del entorno construido, el sistema de infraestructura y servicios se convierte en una grilla analítica apropiada para documentar las luchas por el acceso a derechos de ciudadanía en general y por el derecho a una vivienda / hábitat adecuado en particular; una instancia privilegiada para observar mediaciones y negociaciones entre población local, Estado y empresas (entre otros actores involucrados).

Nuestro objetivo principal es analizar las experiencias en torno al sistema de infraestructura y provisión de servicios de los/las habitantes de dos barrios populares diferenciados en términos de localización y orígenes. Por un lado, el barrio La Carbonilla, producido por autoconstrucción a partir de la ocupación de un tramo de tierras ferroviarias localizadas en la ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, el barrio Roberto Arlt del conurbano bonaerense (La Matanza), gestado en el marco del Plan Federal de Viviendas y entregado por el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. En el caso porteño interesa reconstruir las iniciativas de los/las vecinos/as para la provisión de agua, prestando atención tanto a sus primeras estrategias (asociadas a la construcción de conexiones informales) como a la paulatina formalización del servicio a través de la organización comunitaria y la presencia de organismos estatales. En Roberto Arlt focalizaremos la atención en las experiencias de la población referidas a la presencia de una planta depuradora que fue construida con el barrio, pero que se encuentra fuera de funcionamiento, y provoca el desborde de efluentes cloacales que contaminan el agua de pozo y descargan sin tratamiento en un arroyo de proximidad.

### **Infraestructura de ayer, hoy y siempre: revisión de algunas definiciones y enfoques preliminares**

Encender la luz de una habitación, prender la hornalla de gas de la cocina, abrir la canilla para tomar una ducha, descargar agua del inodoro o hacer un llamado telefónico (ya sea por línea fija o móvil) constituyen acciones que llevamos a cabo a diario y que movilizan elementos en los cuales raramente nos detenemos a pensar (cañerías, tuberías, cables): "Lo aparentemente simple, trivial e incluso frívolo, es facilitado casi imperceptiblemente por complejos y diversos sistemas infraestructurales que, sin embargo, no se manifiestan en homogeneidad territorial" (Trujillo, 2020, p. 18). ¿De qué hablamos entonces cuando hablamos de infraestructura? ¿Cómo definir aquellos sistemas —desigualmente disponibles, como bien nos recuerda la cita— que posibilitan la existencia de las ciudades y la reproducción social cotidiana de su población?

Si ensayar definiciones —aunque menos sea iniciales— constituye siempre un desafío, lo es particularmente en relación con la infraestructura, un término polisémico y ambiguo que puede oscilar entre la restricción limitante y la generalidad excesiva. Un primer intento a través del Diccionario de la Real Academia Española señala que la infraestructura es a) una obra subterránea o estructura que sirve de base de sustentación a otra; b) un conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera. La idea de soporte o trasfondo —pero no de cualquier tipo, sino soterrado, invisible y en red— a través del cual se brindan servicios (medibles en términos de acceso, cobertura y calidad) pareciera constituir el núcleo principal de la definición; en síntesis, un sustrato que sostiene la sustancia. A continuación, consignamos un

reparo somero —y en absoluto acabado— por trabajos académicos que nos permitirán reencontrar, ampliar y complejizar esta enunciación mínima provista por el diccionario. Se trata de la identificación de algunos antecedentes considerados fundamentales para las investigaciones socio-antropológicas sobre infraestructuras, y que presentamos teniendo en cuenta criterios temáticos, histórico-cronológicos y regionales a fin de acercarnos a un estado del arte en elaboración progresiva.

En un temprano artículo de 1999, Susan Leigh Star se refería a los sistemas de sustratos (*system of substrates*) que se extienden bajo el suelo y que devienen infraestructura en el seno de un conjunto de relaciones sociales y en vinculación con una actividad particular. En aquel escrito pionero, la autora incentivaba el desarrollo de estudios etnográficos en virtud de los avances y desplazamientos que se habían producido en las reflexiones sobre la infraestructura: de la invisibilidad a su centralidad en la vida contemporánea; de asunto irrelevante a socialmente significativo para expertos y legos; de materialidad inerte a materialidad dinámica incrustada en la política y en las experiencias vividas. La dicotomía entre invisibilidad y visibilidad se demostró como una distinción importante a la hora de pensar la infraestructura, la cual en efecto tiende a darse por sentada cuando funciona (desconociendo el enorme esfuerzo y trabajo requeridos para que sea invisible) y solo se vuelve súbitamente presente cuando se altera o colapsa. Las investigaciones de Star sobre infraestructuras de la comunicación fueron imprescindibles para contrarrestar una visión de sentido común según la cual se trataría de artefactos atemporales que se construyen / funcionan de una vez y para siempre. Por el contrario, esta etnógrafa ha argumentado mediante sus exploraciones que no existe una temporalidad única —y mucho menos lineal— en torno a las infraestructuras, sino temporalidades múltiples siempre abiertas al devenir que se superponen y vinculan con una diversidad de actores (planificadores, constructores, políticos, usuarios). Las contribuciones de S. L. Star son retomadas en toda la bibliografía revisada y sus rasgos definitorios de la infraestructura son ampliamente enumerados: instalación basal y emergente *in situ*, relacional, conectada con actividad / función / servicio específico y cuyo uso se aprende como miembro parte de una comunidad de práctica (Leigh Star, 1999; Karasti, 2018).

Entre 2011 y 2012, P. Harvey y D. Poole coordinaron un estudio sobre la construcción de una obra de protección contra los desbordes del río Vilcanota financiada con un préstamo del Banco Mundial y administrada por el gobierno de Cusco. El caso no solo permitió a las autoras reflexionar sobre los vínculos entre Estado, descentralización y gobierno regional, sino, fundamentalmente, analizar cómo el Estado neoliberal legitimaba su autoridad apelando a dos regímenes de experticia o conocimiento técnico: el Derecho (con su promesa de garantizar igualdad y justicia para todos los ciudadanos) y la Ingeniería (con su promesa de desarrollo económico y progreso infraestructural). El

abordaje propuesto no aspiraba a evaluar el Proyecto Vilcanota como infraestructura eficiente / no eficiente, sino a reconstruir las tensiones y convivencias entre lo político y lo técnico; a documentar —a medida que transcurría la edificación— la articulación entre saberes técnicos, normatividad jurídico-administrativa y autoridad política (Harvey & Poole, 2012).

En su artículo sobre políticas y poéticas de la infraestructura, B. Larkin (2013) definió el término como sinónimo de un sistema construido de redes que habilitan la circulación de bienes, personas e ideas a través del espacio (materia que permite el movimiento de otra materia), enfatizando la dualidad como su característica ontológica específica: las infraestructuras son simultáneamente cosas y relaciones entre cosas, objetos que constituyen el sustrato para que otros objetos operen (cables de electricidad que permiten la luz, cañerías que dejan pasar el agua). Las infraestructuras funcionan como sustratos imbricados (en el uso de una computadora, por ejemplo, convergen la infraestructura de la informática y un sustrato eléctrico vinculado a su vez con plantas generadoras de energía por medio del petróleo). Pero la principal originalidad de los aportes de Larkin fue llamar la atención sobre aspectos considerados aparentemente ajenos a la infraestructura, tales como sus cualidades estéticas y afectivas. Las infraestructuras urbanas poseen una impronta simbólica que trasciende su funcionalidad, y devienen en auténticos emblemas que movilizan expectativas de modernidad, sentimientos de progreso y esperanzas de bienestar. Irreductibles a objetos técnicos, en las infraestructuras se entrelazan políticas y poéticas (tal el sugerente título del trabajo de Larkin) que operan a nivel de la fantasía y el deseo, convocando también aspectos sensoriales de los sujetos (sonidos, olores, vista, etc.).

En esta línea de indagación también cabe mencionar las investigaciones de la ya citada P. Harvey junto a H. Knox sobre la construcción de una ruta amazónica entre Iquitos y Nauta en Perú: iniciada a principios de los 60, paralizada por años y finalmente inaugurada en 2005. Las autoras reconstruyeron las vivencias de los residentes de Nauta antes de la obra (aislamiento y abandono), durante (expectativas, frustraciones por la demora, protestas) y después de la obra (orgullo) (Knox, 2017).

Sistemas de sustratos, redes imbricadas, temporalidades superpuestas y devenir abierto son algunas de las valiosas contribuciones conceptuales sobre la infraestructura hasta aquí reseñadas, las cuales reverberan en otras producciones también recientes que recurren reiteradamente a la noción de ensamble. En tal sentido, interesa destacar las siguientes afirmaciones: la infraestructura es considerada un ensamble socio-técnico procesual que reúne a no humanos y humanos (Amin, 2014); constituye un proceso material y social que relaciona (de modo inestable, contingente e imprevisible)

objetos y cuerpos (Anand, 2018); remite a un ensamble material construido para sostener un proyecto de orden superior configurado e incrustado (*embedded*) en torno a relaciones sociales (Carse, 2016; Carse & Kneas, 2019).

Con una marcada impronta proveniente del impulso que cobró el campo de los Estudios Sociales de la Ciencia / Tecnología a partir de los años 90, en los autores y aseveraciones antes citados se ven reflejados los aportes de Bruno Latour (referencia omnipresente en la bibliografía consultada), entre los cuales cabe mencionar los siguientes: no existen interacciones sociales puras que no involucren materialidades y, por ende, los objetos / tecnologías / organismos no humanos son también actores sociales de pleno derecho y con capacidad para actuar en el mundo (*agency*); atendiendo a su Teoría del Actor Red (ANT por sus siglas en inglés), Latour nos recuerda que no existen ámbitos sociales aislados y autónomos identificables como lo político, lo económico, lo técnico, sino un ensamblaje continuo de actores humanos y no humanos tejiendo redes entre ellos (Latour, 2005). Las contribuciones de este autor han sido esenciales no solo para enfatizar las ideas de ensamble y conjunción presentes en las actuales definiciones académicas de infraestructura, sino también para revertir las concepciones de esta como algo secundario y meramente funcional (una visión propia de la modernidad que ha acentuado únicamente su carácter de arreglo o solución técnica eficiente) y para restituirle complejidad y dinamismo (Knox, 2017; Rumé, 2018).

Las investigaciones sobre infraestructuras no permanecen ajenas a la constitución geopolítica desigual del capitalismo en su fase actual, y las producciones académicas revisadas se encuentran fuertemente atravesadas por la distinción entre Norte y Sur Global. Por un lado, un Norte/centro desarrollado que experimentó procesos tempranos y simultáneos de industrialización y urbanización, con un Estado Benefactor presente en la planificación y construcción de infraestructura formal para sus ciudadanos. Por otro lado, un Sur subdesarrollado de urbanización tardía y acelerada (con industrialización trunca o incipiente) que desbordó todas las previsiones estatales y cuya población vive en condiciones de precariedad o ausencia infraestructural. Si bien existen debates dentro de este campo de estudios, hay consenso en torno a la ubicuidad de la infraestructura (no hay duda de que está o debería estar en todas partes) y acuerdos respecto de la consideración de la ciudad como su *locus* privilegiado: las metrópolis de los cinco continentes condensan infraestructuras en cantidad, diversidad y complejidad; las cuales son el soporte de sus principales actividades (producción-trabajo, consumo-comercio, residencia, etc.).

Las infraestructuras representan, como vemos, una buena entrada heurística para reflexionar en términos teórico-empíricos sobre un mundo cada vez más urbanizado, especialmente en países periféricos donde los indicadores de acceso a ellas pueden

llegar a ser acuciantes. En el marco de este tipo de análisis, los trabajos de M. Davis (2020 y 2014) resultan insoslayables. Si bien no los desarrollaremos aquí por razones de extensión, basta mencionar que el autor ha definido la categoría de áreas urbanas híperdegradadas (*slums*) en relación con contextos del Tercer Mundo (África, Asia y América Latina), y las considera —junto con el cambio climático— como el gran desafío que la humanidad deberá enfrentar en el siglo XXI. Estos territorios se caracterizan por un crecimiento descontrolado, la indeterminación de los títulos de propiedad de la tierra / vivienda, la carencia de infraestructura y servicios públicos formales (especialmente de instalaciones sanitarias), la degradación medioambiental, la presencia de un proletariado informal sin cualificación ni protección.

En una línea similar cabe destacar los trabajos de F. De Boeck (2012) sobre Kinshasa, capital de la República Democrática del Congo: de ciudad caracterizada por la escasez o ausencia de infraestructura formal básica (tendido eléctrico, red de agua, carreteras, edificios públicos) a devenir quintaescencia de una ciudad poscolonial donde avanzan las reformas urbanas neoliberales. También el libro editado por C. Lemanski (2019), que contiene observaciones sobre la provisión de vivienda pública y la instalación de medidores pagos de servicios en Ciudad del Cabo; una iniciativa que, paradójicamente, ha exacerbado la precariedad de los pobres urbanos en la Sudáfrica post-apartheid. Finalmente, la compilación de Anand, Gupta y Appel (2018), con escenarios tan diversos como Sudáfrica, Guinea Ecuatorial y República Democrática de Vietnam (entre otros), donde se destaca el análisis del mismo A. Anand sobre acceso al agua en asentamientos de Mumbai, India. A través de la etnografía, el autor logró documentar el trabajo diario realizado por los ingenieros para lograr que el agua fluyera formalmente hacia las viviendas y su articulación permanente con los arreglos informales realizados por los habitantes.

Siempre dentro del Sur Global, pero ahora en relación con América Latina, no podemos dejar de mencionar a P. Pérez (2013 y 2020), cuyas contribuciones han sido centrales para comprender que agua y saneamiento, electricidad y comunicación han sido y son una parte sustancial de la urbanización capitalista:

Por infraestructura entendemos el conjunto de obras que soportan la configuración y el funcionamiento de las ciudades, posibilitando el uso del territorio urbano (...) Los servicios de infraestructura se basan en un soporte material —redes de tubos o de cables, por ejemplo— (infraestructura propiamente dicha) y por una actividad (el servicio propiamente tal). (Pérez, 2013, p. 46).

Si bien en este enunciado se hacen presentes los elementos que integran las definiciones académicas actualmente en uso y que venimos comentando (soporte en

red, definición relacional vinculada con actividad o función), el autor avanza señalando que la autoconstrucción de vivienda en tierras ocupadas / invadidas y el autosuministro de infraestructura precaria constituyen el rasgo sobresaliente de la urbanización popular latinoamericana (una ciudad "informal" que representa cerca de la mitad de la superficie y la población de la región).

La mirada histórico-regional de F. Carrión (2013 y 2019) complementa los aportes previos: este autor distingue dos modelos: la ciudad frontera y la ciudad relacional, tipos ideales a los cuales corresponde una infraestructura singular. La ciudad frontera / nuclear se expandió en América Latina entre 1920-1980 producto de la migración rural: en la centralidad de estas metrópolis se construyeron edificios públicos para sede de gobierno —especialmente monumentales en las capitales nacionales—, y en sus periferias proliferaron asentamientos ilegales (en relación con la propiedad privada) e informales (respecto de las normas urbanísticas), conocidos como villas, favelas, callampas, poblaciones, etc. Se trata de una fase asociada a infraestructuras de localización-consumo-producción por sustitución de importaciones y de movilidad-vialidad (agua y alcantarillado, electricidad, transporte terrestre, entre las principales). Por su parte, la ciudad relacional / global / posmetropolitana, de crecimiento a partir de los años 90 con la ganancia y la eficiencia como motores, configurada en torno a infraestructuras privatizadas de integración y conectividad (puertos, aeropuertos, autopistas, nuevas TIC —Internet entre las prioritarias—). Las colaboraciones de Carrión nos recuerdan que las ciudades siempre son ensambles infraestructurales cambiantes: mientras que bajo el primer modelo el Estado redistributivo debió lidiar con el crecimiento demográfico como problema principal, el Estado reformado / neoliberal debe enfrentar desigualdades urbanas y reclamos de justicia espacial que no cesan de incrementarse.

A lo largo de esta sección hemos intentado avanzar en la sistematización de un posible estado del arte, recuperando bibliografía que ha contribuido a gestar nuevas miradas sobre las infraestructuras: de sustrato objetivo inactivo y exclusivamente técnico a procesos tecno-políticos históricos que involucran cuerpos y objetos en condiciones de desigualdad y relaciones de poder. Va de suyo que muchas líneas de investigación presentes en la bibliografía citada han sido omitidas y que todavía resta mucha otra por revisar. En relación con lo primero basta mencionar los múltiples intentos por establecer clasificaciones en torno a la infraestructura según diversos criterios: pública, privada o socio-comunitaria; de la más íntima e invisible a la más espectacular y visible; infraestructura *hard* (vinculada con movilidad y circulación) y *soft* para aquella que remite a los derechos sociales provistos por el Estado Benefactor —viviendas, hospitales, escuelas— (Dalakoglou, 2016). Sobre la base de la temporalidad y los actores intervinientes, se pueden establecer también interesantes taxonomías:

infraestructura planificada por el Estado, pero nunca materializada (solo rastreable mediante archivos); infraestructura pública construida pero inconclusa; infraestructura socialmente improvisada (Carse y Kneas, 2019). En relación con la bibliografía aún por explorar, es preciso mencionar una que destaca particularmente en el contexto argentino: nos referimos a la línea de trabajo abierta por el antropólogo Leopoldo Bartolomé en los 70/80 para el estudio de las relocalizaciones compulsivas a raíz de grandes obras de infraestructura (continuada por G. L. Ribeiro, L. Sigaud, A. Balazote, J. Carlos Radovich, entre otros).

A continuación, reconociendo el carácter parcial y aún abierto de las teorizaciones previas, interesa compartir los primeros resultados y reflexiones de un trabajo de investigación-extensión en relación con la infraestructura de dos barrios populares.

## Metodología

Dado que ambas autoras provenimos de la Antropología Social como disciplina de base, los resultados que aquí compartimos son producto de un trabajo de campo conducido con enfoque etnográfico y orientado a reconstruir la lógica implícita de la acción social en la escala de la vida cotidiana (Batallán, 2007; Rockwell, 2009). Acorde con el dominio de las metodologías cualitativas dentro del cual se inserta la etnografía, las estrategias de producción de datos que venimos implementando han sido las instancias de observación-participación en contextos de interacción, las entrevistas abiertas y las conversaciones informales. Los resultados así producidos no apuntan a la aprehensión de una problemática a partir de la extensión-generalización (cuantitativa / estadística y con base en un muestreo representativo), sino a un abordaje intensivo centrado en documentar y analizar las prácticas y sentidos constitutivos de los mundos sociales estudiados (entendidos como universos simbólicamente preestructurados y en permanente diálogo / tensión con las categorías teóricas de quien investiga).

El trabajo de campo en el asentamiento La Carbonilla de la ciudad de Buenos Aires se inició en 2016 (con prolongación hasta la actualidad), vinculado con el trayecto formativo de posgrado y el desempeño profesional de cada una de las autoras (M. B. Garibotti, becaria doctoral UBA, y M. F. Girola, investigadora CONICET, respectivamente) y en relación con proyectos de investigación financiados por organismos de ciencia y técnica y universidades públicas. Desde fines del año 2019, la labor etnográfica se intensificó en La Carbonilla al tiempo que se amplió hacia el conurbano bonaerense a partir de nuestra incorporación a un proyecto de investigación, extensión y transferencia promovido por la UBA. Se trata de una iniciativa que reúne a profesionales de distintas ramas de la Ingeniería (Civil, Sanitaria, Química, en Agrimensura) y a científicos sociales (antropólogos/as de la Facultad de Filosofía y Letras, pero también otras disciplinas):

nos referimos concretamente a un programa sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS 2020-2021) con anclaje en tres referentes empíricos del AMBA (La Carbonilla en CABA, el barrio Roberto Arlt y el barrio Puerta de Hierro en La Matanza). Este programa interdisciplinario se ha propuesto avanzar en tres líneas de trabajo, desplegadas en cada uno de los barrios en articulación participativa y colaborativa con sus habitantes: a) elaborar un diagnóstico respecto de las condiciones del servicio público de agua y saneamiento (calidad/potabilidad para consumo humano y presión/caudal apropiado); b) sistematizar información referida al registro catastral/aspecto dominial y generar propuestas en relación con la situación de tenencia de los inmuebles; c) contribuir al fortalecimiento de la organización socio-comunitaria y de sus vínculos con los organismos estatales y no estatales pertinentes.

En el marco de dicho PIUBAMAS, nuestro rol como antropólogas se ha centrado en esta última dimensión, y entre las principales actividades que desarrollamos se encuentran acompañar los procesos organizativos de los habitantes de los tres barrios mencionados; reconstruir sus memorias históricas de gestación; documentar las categorías en uso, los lenguajes y los saberes a los que recurren en su lucha por la efectivización del derecho al hábitat y la integración socio-urbana. Es, pues, en el marco de nuestra participación en estos ámbitos académicos y territoriales que elaboramos las hipótesis y el análisis presentados a continuación.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

De acuerdo con las investigaciones socio-antropológicas y de influencia fenomenológica de Á. Giglia (2012), el habitar remite a los procesos de apropiación / domesticación / significación de un espacio que permiten a los sujetos (individual y colectivamente) identificar un anclaje físico donde estar localizados. Entendido como producción cotidiana, el habitar trasciende el hecho de residir en una vivienda e involucra múltiples dimensiones que abarcan desde lo espacial-material-construido hasta aspectos subjetivos vinculados con lo normativo, valorativo y afectivo; y no es necesariamente sinónimo de amparo. Como bien señala la autora, se puede habitar / estar localizado y permanecer desamparado (como lo atestigua la dramática realidad de quienes viven en la calle) o bien habitar en situaciones menos extremas, pero que llevan igualmente las marcas de la precariedad habitacional.

En el Área Metropolitana de Buenos Aires el déficit habitacional se expresa muy especialmente en villas y asentamientos autoconstruidos (tanto por medio de ocupaciones espontáneas como de tomas organizadas), y también en barrios gestados bajo políticas públicas antiguas y recientes. Es precisamente hacia estos escenarios que dirigiremos la mirada para presentar las primeras reflexiones surgidas

de un trabajo en curso: por un lado, focalizamos la atención en el asentamiento porteño La Carbonilla (situado en la centralidad del AMBA); por otro lado, en el barrio periférico de La Matanza llamado Roberto Arlt. Nuestra hipótesis de trabajo sostiene que en ambos barrios (a pesar de sus localizaciones disímiles y como veremos también de sus diferentes modalidades de gestación), la infraestructura de servicios constituye un aspecto central del habitar y motoriza procesos organizativos de autogestión y lucha que implican, entre otros aspectos, arreglos técnicos, aprendizajes y saberes, acuerdos entre distintos actores sociales. A través de esta hipótesis recuperamos los valiosos aportes de J. Holston (2008), quien mediante sus investigaciones en Brasil ha demostrado que, en los barrios populares habitados por trabajadores urbanos, la ciudad y sus materialidades (vivienda e infraestructura) no constituyen un mero contexto de las luchas por el acceso a derechos de ciudadanía, sino un aspecto sustancial de estas.

### **1. Habitar e infraestructura en la centralidad: experiencias de los habitantes de La Carbonilla**

El barrio La Carbonilla ha sido catalogado entre los nuevos asentamientos urbanos, una denominación que comenzó a difundirse a principios del siglo XXI en documentos públicos (informes elaborados por la Defensoría del Pueblo y la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires) y textos académicos (Paiva & Boy, 2012). Como bien indican estos autores, el término alude a las ocupaciones que a mediados de los 90 se instalaron en zonas intersticiales poco aptas para la urbanización —bajo autopistas, puentes, fábricas abandonadas—, y a diferencia de villas y asentamientos (que entre otros rasgos poseen una profundidad histórica mucho mayor) no han estado contempladas en la legislación ni en los planes de regularización. En el período de profunda crisis político-económica que se extendió entre 1998-2003, La Carbonilla fue creciendo a partir de un par de núcleos vinculados con cartoneros provenientes de la localidad bonaerense de José C. Paz. Su ubicación no fue casual: además de disponibles y en desuso, las tierras en las que se afincaron las primeras familias se encontraban junto a la Estación Paternal del ramal San Martín, una infraestructura de transporte que era fundamental para hombres, mujeres y niños que se desplazaban diariamente en busca de cartones, papeles, vidrios y metales. La vinculación con las instalaciones previas permanece entre los habitantes de La Carbonilla al día de hoy, quienes suelen identificar su barrio como aquel que está “al lado de la vía” o “debajo del puente” (que une dos avenidas importantes). Su morfología larga y angosta en tierras que pertenecen al Estado nacional persiste también como marca ineludible de la cercanía de la infraestructura ferroviaria.

Tal como ha desarrollado Barreto (2020), la producción de hábitat popular representa una experiencia corporizada que supone la interacción con materialidades de un ambiente que se presenta inicialmente inhóspito y hostil:

Ella estaba con el bebé (señalando a su amiga Luciana) y no quería venir. Y ahí nos dieron lugar, ahí y nos vinimos todos, éramos como gitanos que estábamos ahí. La luz que nos alumbraba era de la luna a la noche. Y después era lo otro de... no teníamos agua, teníamos que ir con los carritos a buscar el agua a la estación de servicio. Y después veníamos, nada, nada, no teníamos nada, hacíamos fuego para cocinar. Y cada vez que venía el tren, porque pasaba el carguero por la orilla, nosotros estábamos en el pozo y lo hacíamos por arriba por peligro porque se prenda fuego. Entonces cada vez que escuchábamos la chicharra, sacábamos la olla del fuego (risas); fueron tiempos lindos que pasamos, pero bueno... (Entrevista con Sonia y Luciana, habitante y exhibitante de La Carbonilla, 5 de enero de 2017, realizada por M. Belén Garibotti).

La extensa cita pone de relieve distintos aspectos del habitar popular que interesa destacar a los fines del análisis: la ya comentada presencia de una infraestructura preexistente que resultaba útil para el cartoneo pero a la vez riesgosa (nos referimos a una omnipresencia del tren que ha provocado accidentes en niños); la ausencia de infraestructura básica para las actividades cotidianas de reproducción y cuidado (vivienda y servicios); los comienzos a la intemperie a merced de las inclemencias climáticas y naturales (calor, lluvia, frío, mosquitos).

El británico T. Ingold ha desarrollado una perspectiva del habitar (*dwelling perspective*, Ingold, 2012 y 2015) que lo define como práctica que relaciona al cuerpo humano con el medio ambiente en el cual transcurre la vida. Discutiendo fuertemente la dicotomía naturaleza/cultura o ambiente/sociedad, el autor reflexiona sobre el habitar como actividad humana que se produce en contextos de relaciones y en compromiso práctico con las materialidades del entorno: buscar agua, hacer fuego, construir las primeras viviendas (con lona, chapa y madera), almacenar los productos del cartoneo, fueron algunas de las tareas llevadas a cabo por los primeros habitantes de La Carbonilla, que bien pueden ser analizadas a través del abstracto juego teórico que propone Ingold apelando a las metáforas de la línea, el trazo y la superficie. Esta constante interacción de sus residentes con los materiales del ambiente ha quedado incluso plasmada en el nombre del barrio, el cual remite a una carbonería y un aserradero próximos.

La construcción de viviendas y el acceso a servicios básicos fueron los principales procesos de apropiación y domesticación del espacio que iniciaron los primeros habitantes de La Carbonilla, a fin de localizarse, construir arraigo y vivencias de amparo (un habitar y devenir inacabado que continúa hasta la actualidad y se revitaliza con la llegada de nuevos moradores). En este arduo y conflictivo camino, la provisión de agua ocupó un lugar central:

Lo primero que hacés es el agua, o sea, en todos los barrios lo primero que se hace es la red comunitaria de agua. Eso es interesante también porque, ¿cómo lo hacen? Juntan entre todos, digamos, ponen un poco de plata para ir comprando los caños para conectarse desde afuera (entrevista con Romina, militante de agrupación política con presencia en La Carbonilla, realizada en 2015 por M. Florencia Girola).

La progresión vinculada con la obtención de este vital elemento incluyó traer agua en bidones desde alguna canilla pública próxima; conexión a una llave de agua de bomberos que no resultaba apta para el consumo; colocación de una manguera general que acercaba agua potable, pero solo hasta la entrada de las viviendas; construcción / mantenimiento / reparación permanente de estas conexiones comunitarias informales. En dichas estrategias se entremezclaban iniciativas individuales motorizadas por algún vecino/a junto con otras de carácter más amplio, moralmente valoradas y orientadas hacia la "solidaridad" y "laburar por el bien común" (de las cuales también participaban agrupaciones políticas y organizaciones sociales que comenzaron a tener presencia):

Él nos dio la llave [se refiere al vecino Eduardo], la llave maestra nos abrió. Después entre todos los vecinos nos organizamos y compramos caño, eso lo compramos nosotros. Él nos dio nada más que dos llaves de paso. La central, la mayor que está allá adelante. Y de ahí dice "ustedes de acá organicéense e instalen el agua" (entrevista con La Gaita, habitante de La Carbonilla, 17/01/2017, realizada por M. Belén Garibotti).

De acuerdo con las entrevistas realizadas fueron las gestiones de un par de habitantes ("que anduvieron por todos lados", "que jodieron tanto"), articulados entre sí y con militantes populares, las que permitieron el desembarco del Estado y de AYSA (Agua y Saneamientos Argentinos), y por ende cierta institucionalización de una forma precaria de provisión de agua potable (los residentes de La Carbonilla no son usuarios individuales, la empresa solo habilita una boca de la calle). Este camino gradual resultó indisociable tanto de la judicialización de las demandas de los habitantes del barrio (presentación de un recurso de amparo en 2012 que derivó en una medida cautelar y en la posterior creación de una mesa de diálogo con el Instituto de Vivienda de la Ciudad que por años se declaró sin competencia), como así también del paulatino ordenamiento y reconocimiento de sus procesos organizativos (conformación de la junta vecinal a través de la elección democrática de delegados en 2014).

En la actualidad, el Estado local se encuentra obligado a brindar una solución definitiva a la problemática de los servicios públicos en los asentamientos populares de la ciudad; algo contemplado en varias leyes que forman parte del marco normativo vigente (incluyendo la temprana Ley 148/1998, la constitución porteña reformada en 1996, la Ley 27.453 de Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el nuevo Código Urbanístico sancionado en 2018). En especial de estos últimos dos instrumentos se colige que el derecho al agua potable y segura a través del acceso a una red con presión adecuada constituye un aspecto central para la integración social y urbana de barrios populares. Información producida por el Monitor de Servicios Públicos ha puesto de relieve que agua y saneamiento en La Carbonilla muestran una situación irregular calificada como deficitaria en términos de acceso, cobertura y calidad

(Clemente et ál. 2019). Estudios bioquímicos también recientes han demostrado que el agua que reciben los hogares de Carbonilla es potable, pero que su caudal es bajo. Si bien en ningún sector se registra una ausencia absoluta del servicio, tampoco la formalidad de este se distribuye homogéneamente y convive con arreglos informales. Los testimonios recogidos mediante nuestro trabajo de campo expresan que los cortes y la falta de presión son algo frecuente: solo de madrugada el barrio presenta una buena presión de agua y los/las vecinos/as se ven obligados a almacenarla en baldes a altas horas de la noche; de lo contrario solo acceden a ella a través del camión cisterna que envía tres veces por semana la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social dependiente del gobierno local), pero que nunca logra abastecer a todas las familias.

Con alrededor de 800 familias y más de 4000 habitantes, La Carbonilla es hoy uno de los pocos asentamientos populares que se sitúa en el centro de la ciudad (y no en la zona sur donde se concentra la mayoría); ubicación estratégica que facilita a sus habitantes la relación con infraestructuras urbanas previas: por un lado, la conectividad con el transporte (tren, subte, metrobús, colectivos); por otro lado, la cercanía con las redes de servicios de empresas prestadoras. Se trata, asimismo, de un barrio cuyos residentes lo distinguen justamente por sus rasgos infraestructurales: cuenta con edificaciones sólidas (si bien no todas), calles asfaltadas y veredas, no detenta escaleras caracol externas. El equipo de ingenieros/as con quienes trabajamos destaca que La Carbonilla posee vías públicas y calles formalmente reconocidas, algo que configura condiciones favorables para una reurbanización con bajo costo y sin una alta complejidad (algo rubricado por el Observatorio del Derecho a la Ciudad).

## **2. Habitar e infraestructura en la periferia: experiencias de los habitantes de Roberto Arlt**

Mientras que La Carbonilla se ubica en algo así como el centro de la centralidad del AMBA, es decir, en el núcleo de la ciudad de Buenos Aires, el barrio Roberto Arlt lo hace en una suerte de zona periférica dentro de la inmensa periferia que constituye el Gran Buenos Aires. Más concretamente, se sitúa en la localidad de Virrey del Pino (km 46 de la ruta 3) y cuenta con 588 casas distribuidas en veintidós manzanas. El barrio fue gestado en el marco del Plan Federal de Viviendas, con inscripciones realizadas entre 2005-2007 y finalización en 2013-2015. Fue entregado a los vecinos con una red de agua abastecida de pozos y una red de desagües cloacales que descargaba en una planta depuradora construida para tal fin. Edificado entonces bajo una política pública, el barrio Roberto Arlt constituye actualmente una experiencia de ciudadanía muy valorable pero inconclusa que no satisface los estándares necesarios para la concreción del derecho a una vivienda digna: en el presente sus habitantes no poseen

títulos de propiedad (con el consiguiente temor al desalojo) y no tienen garantizado el acceso a servicios sanitarios básicos.

Como detallamos en la sección metodológica, a nuestra participación en el PIUBA-MAS 2020-2021 se sumó el otorgamiento de un Proyecto de Desarrollo Estratégico (PDE 2021-2022) orientado a un trabajo de intervención únicamente en el barrio Roberto Arlt. Dicho PDE, de perfil interdisciplinario con profesionales de la Ingeniería y la Antropología Social, se propone llevar adelante tres objetivos en articulación participativa con la comunidad: generar avances en relación con la tenencia segura de las viviendas; trabajar en la formalización de la infraestructura de servicios; contribuir al fortalecimiento comunitario-organizativo mediante la conformación de una cooperativa de servicios encargada de la operación y el mantenimiento de la planta depuradora/de tratamiento de efluentes. El proyecto acreditado acaba de comenzar y en el año previo (2020), debido a la inesperada pandemia, el contacto con las principales referentes del barrio solo pudo realizarse de manera remota. Estos pocos encuentros virtuales, sumados a la información producida previamente por el equipo de ingenieros/as, permitieron identificar un punto de conflicto que atraviesa a todos los habitantes y que pone en riesgo su salud: la planta de tratamiento de efluentes cloacales está fuera de funcionamiento, lo que obliga a los vecinos a implementar estrategias caseras —no seguras— para encauzar las excretas (sin ningún tipo de tratamiento) hacia un arroyo de proximidad. Adicionalmente, en el ingreso a la planta hay un pozo de bombeo en malas condiciones de mantenimiento, lo cual provoca desbordes de la red cloacal de manera habitual.

Es debido al carácter aún en ciernes de la experiencia de trabajo en el barrio Roberto Arlt que los datos producidos son apenas iniciales y mucho menores a los elaborados sobre La Carbonilla, donde las actividades de investigación-extensión llevan más años. Estimamos, no obstante, que aunque sea solo a título anticipatorio la introducción del barrio Roberto Arlt resulta pertinente para un abordaje comparativo con foco en las múltiples temporalidades de la infraestructura y sus vínculos con diversos actores sociales: mientras que en el asentamiento porteño autoconstruido la provisión de agua transita desde la informalidad hacia la formalidad; en el barrio bonaerense el mal/no-funcionamiento y la necesidad de reparación de la infraestructura formal producida por el Estado ha llevado al surgimiento de arreglos informales e improvisados. Más que presentar un análisis avanzado, en este breve apartado nos interesa adelantar una futura línea de trabajo y, sobre todo, reforzar la relevancia y el desafío que constituye abordar las infraestructuras etnográficamente, reflexionando siempre desde situaciones empíricas concretas y en relación con las experiencias/categorías sociales de los sujetos (Carse & Kneas, 2019).

## Conclusiones

La antropología de la infraestructura no constituye un campo totalmente nuevo dentro de una disciplina que desde su origen decimonónico y a lo largo del siglo XX se ha mostrado interesada por la dimensión material y técnica de las sociedades estudiadas (basta recordar las investigaciones de L. H. Morgan, F. Boas, J. Steward y M. Harris, entre muchas otras). Se trata sí de un campo novedoso para quienes suscribimos esta ponencia: aunque ambas provenimos de la antropología de las ciudades/ciudadanía y de los estudios urbanos críticos, ha sido la reciente convergencia con ingenieros/as en proyectos interdisciplinarios lo que nos ha llevado a revisar bibliografía reciente que viene contribuyendo a generar nuevas miradas sobre la infraestructura en general y sobre aquella que se concentra en las ciudades muy especialmente. En efecto, las metrópolis —de ayer y hoy— se encuentran estrechamente vinculadas con la infraestructura, ya que, como bien señala (Di Nunzio, 2018), el proyecto de la modernidad ha sido una promesa de infraestructura funcional y eficiente, una experiencia material hecha de cables, alambres, tuberías, vías férreas, puertos, edificaciones de cemento.

Los servicios de infraestructura constituyen uno de los indicadores críticos de las ciudades latinoamericanas, deteriorados e insuficientes en calidad y cantidad, y configuran condiciones de exclusión para millones de hogares en la región, algo ampliamente demostrado por autores citados como P. Pérez y F. Carrión. Muchos otros investigadores también han remarcado que la focalización en la infraestructura constituye una ventana analítica privilegiada para una comprensión etnográfica del Estado. Aquí hemos intentado una primera aproximación etnográfica a dicha problemática, considerando la infraestructura como proceso/ensamble socio-técnico que vincula materiales, cuerpos e historia en interacciones siempre atravesadas por la desigualdad y el poder. Focalizando la mirada en el AMBA, en un asentamiento autoconstruido (La Carbonilla) y en un barrio gestado bajo política estatal (Roberto Arlt), hemos procurado acercarnos a experiencias y significados locales sobre la infraestructura relativa al suministro de agua: en ambos casos, dicho servicio se ha revelado como un aspecto central de la cotidianidad del habitar y de la lucha por el acceso a derechos. Una cuestión en torno a la cual se tejen procesos organizativos y articulaciones múltiples (habitantes, agentes estatales, militantes, referentes de ONG, empresas de servicios, entre otros); también la confluencia de saberes técnicos y jurídico-burocráticos. Retomando los interesantes análisis de A. Bayat (1997) sobre las iniciativas de los pobres urbanos del Tercer Mundo por hacerse de una vida digna (iniciativas individuales y colectivas, sigilosas y prolongadas), podríamos decir que las luchas en torno a la infraestructura representan un *locus* pertinente para reflexionar sobre lo común/cotidiano/ordinario invadiendo la vida.

## Referencias bibliográficas

- Amin, A.** (2014). Lively infrastructures. *Theory, Culture and Society* 31, 7/8: 137-161.
- Anand, N.; Gupta, A. & Appel, H.** (2018). *The Promise of Infrastructure*. Duke University Press.
- Anand, N.** (2018). The politics of infrastructure: Interview with Nikhil Anand by Saba Sharma. *An Infrastructural Geographies Blog* (11 May). <https://www.geog.cam.ac.uk/research/infrastructure>
- Anand, N.** (2017). *Hydraulic City: Water and the Infrastructures of Citizenship in Mumbai*. Duke University Press.
- Barreto, L.** (2020). La producción de la experiencia urbana: narrativas y procesos espacio-temporales en la formación de un asentamiento planificado de La Matanza. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano - Series Especiales Vol. 8, N.º 1*, pp. 14-26.
- Batallán, G.** (2007). *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria*. Editorial Paidós.
- Bayat, A.** (1997). *Un-civil society: The politics of the 'informal people'*. *Third World Quarterly Vol. 18, No. 1*, pp. 53-72.
- Carrión, F.** (2019). Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina. *Monografías CIDOB N.º 76: 177-187*.
- Carrión, F.** (2013). El ensamble de las infraestructuras urbanas: el desafío para la gestión pública. En Erazo Espinosa, Jaime (Coord.) *Infraestructuras urbanas en América Latina: gestión y construcción de servicios y obras públicas* (pp. 11-32). Editorial IAEN.
- Carse, A. & Kneas, D.** (2019). Unbuilt and Unfinished. The Temporalities of Infrastructure. *Environment and Society: Advances in Research* 10: 9-28 © Berghahn Books doi:10.3167/ares.2019.100102
- Carse, A.** (2016). Keyword: Infrastructure - how a Humble French Engineering Term Shaped the Modern World. In: Harvey, P; Jensen, CB; Morita, A. (eds.) *Infrastructures and Social Complexity*. A Routledge Companion, London and New York: Routledge. Pp. 27-39.
- Clemente, A.; Dondo, M.; Marazzi, V.; López Chapato, C.; Riso Patrón, D.; Rodríguez, I. & Luaces, L.** (2019). Monitor de servicios públicos en villas - La Carbonilla. Informe institucional producido por la Coordinación Operativa de Villas de la Defensoría del Pueblo de la CABA y por el Centro de Estudios de la Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales UBA.
- Dalakoglou, D.** (2016). *Anthropology and Infrastructures: from the State to the Commons* VU, Vrije Universiteit Amsterdam.

- Davis, M.** (2020). Entra en escena el monstruo. *New Left Review* 122, pp.12-19.
- Davis, M.** (2014). *Planeta de ciudades miseria*. Akal.
- De Boeck, F.** (2012) Infrastructure: Commentary from Filip De Boeck. *Curated Collections, Cultural Anthropology Online*, November 26. [http://culanth.org/curated\\_collections/11-infrastructure/discussions/7-infrastructure-commentary-from-filip-de-boeck](http://culanth.org/curated_collections/11-infrastructure/discussions/7-infrastructure-commentary-from-filip-de-boeck)
- Di Nunzio, M.** (2018). Anthropology of infrastructure. *Governing Infrastructure Interfaces - Research Note 01*. London School of Economics and Political Science. <https://www.lse.ac.uk/Cities/publications/working-papers/Anthropology-of-Infrastructure>
- Garibotti, M. B.** (2020). *Producción del habitar en el asentamiento La Carbonilla. Territorio y ciudadanía desde una perspectiva multiescalar*. [Tesis de Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, UBA]. <http://repositorio.filo.uba.ar:8080/xmlui/handle/flodigital/11864>
- Giglia, A.** (2012). *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Anthropos, coedición con UAM-Iztapalapa (México), Barcelona.
- Holston, J.** (2008). La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil. En *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press. Traducción: Mariana Alcañiz. Revisión: Gabriela Delamata y Alejandro Sehtman.
- Ingold, T.** (2012). *Ambientes para la vida. Conversaciones sobre humanidad, conocimiento y antropología*. Ediciones Trilce/ FHCEE-Universidad de la República.
- Ingold, T.** (2015). Desde la complementariedad a la obviación: sobre la disolución de los límites entre la antropología social, biológica, arqueología y psicología. *Avá. Revista de antropología*, 26, 12-51.
- Karasti, H. & Blomberg, J.** (2018). Studying Infrastructuring Ethnographically. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)*, Vol. 27, no. 2.
- Knox, H.** (2017). Affective Infrastructures and the Political Imagination. *Public Culture*, 29 2 (82) pp. 363-384. DOI: 10.1215/08992363-3749105.
- Larkin, B.** (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annu. Rev. Anthropol.* 42: 327-43.
- Latour, B.** (2005). *Reensamblar lo social*. Manantial.
- Lemanski, C.** (2019). *Citizenship and Infrastructure: Practices and Identities of Citizens and the State*. Routledge.
- Paiva, V. & Boy, M.** (2012, 5 de diciembre). Nuevos asentamientos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de "La Carbonilla", mediados de la década de 1990. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, La Plata, Argentina. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2165/ev.2165.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2165/ev.2165.pdf)

- Pírez, P.** (2020). Los servicios urbanos y el COVID-19. Antes, durante y, también, después. Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis. *Cuaderno del Grupo de Trabajo Desigualdades Urbanas CLACSO*, pp. 76-85.
- Pírez, P.** (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios, Volumen 10*, número 22, mayo-agosto, 2013, pp. 45-67.
- Rockwell, E.** (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós.
- Rumé, S.** (2018). Reflexiones antropológicas sobre la difícil ejecución del proyecto tranvía en Cuenca o Anthropological Reflections On The Difficult Execution Of The Tram Project In Cuenca. *Revista Interuniversitaria de Estudios Urbanos de Ecuador*, 04: 25-34.
- Trujillo, S.** (2020). Infraestructuras leves: Un Manifiesto como Plan de Juego. *Estudios sobre arte actual*. N.º 8, pp.17-35. 



# Los procesos participativos y la importancia en el hábitat popular

---

**Edwin Amir LUNAGÓMEZ LECHUGA**

**Luis Arturo VÁZQUEZ HONORATO**

**Bertha Lilia SALAZAR MARTÍNEZ**

---

## **Cargos o filiaciones**

Estudiante de la Maestría en Arquitectura de la Facultad de Arquitectura campus Xalapa, Universidad Veracruzana. Docente de tiempo completo titular C de la Facultad de Arquitectura, coordinador del Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Veracruzana, miembro

del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT nivel 1. Docente de tiempo completo titular C de la Facultad de Arquitectura, miembro del núcleo académico del Doctorado en Arquitectura y Urbanismo y de la Maestría en Arquitectura, miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT nivel 1.

## **Lugar de trabajo**

Facultad de Arquitectura campus Xalapa, Universidad Veracruzana.

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## **Resumen**

Se desarrolla un discurso crítico-reflexivo desde la integralidad de la complejidad, el cual retoma la Producción Social del Hábitat como una planeación estratégica capaz de dar respuesta a las problemáticas de la contemporaneidad, y cuyo eje vertebral se fundamenta en los procesos participativos; desde este pensamiento se retoma el planteamiento del *homo faber* como un ser capaz de repensar y coproducir su propio hábitat para la gestación de una política de la cooperación y la reconfiguración de un nuevo Estado constituido desde un enfoque social, cultural y humanitario. La nueva importancia de los procesos participativos recae en una apuesta por el ser productivo, activo, la noción del derecho como una práctica que trasciende las formulaciones legales y hegemónicas del Estado capaz de superar el "ser ahí" *heideggeriano*.

**Palabras clave:** Procesos participativos; Producción Social del Hábitat; autogestión; coproducción; *homo faber*.

## Introducción

Ya desde la década de los años 70 la participación ciudadana en México se ha venido incluyendo en los procesos de políticas públicas y en las agendas administrativas, como una manera de innovación en la gestión de los servicios públicos (Díaz Aldret, 2017). Dicho modelo constituye inexorablemente una necesidad para confrontar la complejidad y el pluralismo de nuestra condición contemporánea y se postula como el eje fundamental y central en la Producción Social del Hábitat (PSH).

No obstante, los procesos participativos son difíciles de operar desde el marco legal, institucional y administrativo, y se convierten en medios e instrumentos políticos que fungen como paliativo en la definición de sus objetivos. La mayoría de las políticas públicas han actuado como sistemas cerrados, basadas en un modelo neoliberal, en un sentido eficiente, técnico, racional (Díaz Aldret, 2017) y de concentración de poder más que de un derecho, el derecho a la democracia directa, a los principios de solidaridad y de equidad.

Por otro lado, entender que la crisis que nos ha heredado la modernidad y sus cánones de homogeneidad, industrialización, función, razón y síntesis ha repercutido en las formas de producir, diseñar y habitar la vivienda contemporánea. Y desde un contexto latinoamericano, la desigualdad, la opresión, la pobreza, el pensamiento colonial y el capitalismo global (Romero Fernández et al., 2018) han discrepado con el Estilo Internacional creando una necesidad de repensar nuevas estrategias de producción para el desarrollo del hábitat, desde un sentido social, abierto a la incertidumbre, desde la complejidad, para la gente y con la gente.

Por esta razón, se esboza la importancia de una comprensión holística e imperativa que converja en la práctica de acciones, en donde los habitantes sean impulsados por discursos más sociales, como la ética, el cooperativismo, el mutualismo, más que por discursos legales, neoliberales, de imposiciones y obligaciones; propuestos a partir de nuevos modelos, como la PSH que recobra el derecho fundamental a una democracia directa mediante los procesos participativos. Una reflexión discursiva de reclamar el hábitat popular a través de una **autogestión urbana**, aprender a habitar dentro de las ciudades y desdibujar los procesos de participación implementados por las instituciones, dejando de lado las voluntades políticas, y retomar la importancia de la **autogestión** a través del ser ciudadano. "El derecho a la ciudad incluye el derecho a la felicidad colectiva, a la ciudad del deseo y el derecho a imaginar que otro mundo y otra ciudad son posibles" (Delgadillo Polanco, 2012, p. 121).

## Metodología

La propuesta para el desarrollo de este trabajo de investigación está basada en la indagación documental correlacional que plantea una postura crítica-reflexiva sobre el impacto de la PSH y los procesos participativos en los aspectos legales y de políticas públicas creadas y usadas actualmente en el contexto mexicano. Para esto se llevará a cabo la selección, revisión, organización, análisis e interpretación de textos a través de documentos delegados a lo largo del tiempo y su implementación en nuestra contemporaneidad; fundamentados en primera instancia en autores mexicanos, que proponen en sus métodos la incorporación del diseño participativo, y así poder correlacionarlos con las políticas públicas que recuperan dicho planteamiento, dentro de un panorama mexicano.

## Desarrollo

Durante la segunda mitad del siglo XX se produjo un cambio sustancial dentro de los procesos de creación arquitectónica. La crisis del Movimiento Moderno que estaba situada dentro de un contexto de reconstrucción y experimentación, consecuencias del período de posguerras y que partía de un déficit de viviendas, ocasionó que la arquitectura transitara por un progreso de innovación a través de la confección de métodos de diseño capaces de recuperar al habitante como un actor primordial en los procesos de producción de la vivienda.

Algunos métodos de diseño posmodernos dieron pauta a la incorporación de los procesos participativos, desde un enfoque antropológico sociocultural, incorporaron al habitante en la creación y planeación de la vivienda. Tanto el *diseño de soportes* de John Habraken, el *lenguaje de patrones* de Christopher Alexander y la *libertad para construir* de John Turner esbozaron por primera vez la importancia de retomar al habitante como actor fundamental dentro de los marcos de producción de la arquitectura (Montaner, 1993).

Desde otra postura, teóricos como David Harvey y Henri Lefebvre introdujeron conceptos relevantes que reformularon el *derecho a la ciudad mediante la autogestión*, una puesta en acción por parte de todos los autores implicados en la conformación de la ciudad, desdibujando la participación social autoproclamada desde el ámbito institucional y afrontando el derecho a la ciudad desde una perspectiva de participación directa y descentralizada de poder (Harvey, 2013). La construcción de la ciudad posible se gesta a través de una nueva ecuación en las ciudades actuales, recobrando la memoria colectiva, las tradiciones, las expectativas, las aspiraciones y los procesos de

participación de la sociedad. Es así como la apuesta por el ser ciudadano conforma un posible camino para repensar la vida urbana.

A pesar de estas nuevas posturas y métodos, dentro del contexto mexicano, en especial durante la década de los años 80, la vivienda se empezó a bosquejar como un objeto cuantitativo, basado en el mercantilismo, producto del interés capitalista de las grandes inmobiliarias (Canales, 2013) que provocó el paso a la oferta y demanda de la producción masiva y homogénea de la vivienda, en donde la arquitectura se representó mediante modelos concebidos para cualquier contexto y solo para un nicho específico dentro del estrato social. Esto conllevó una mayor desigualdad social, miles de viviendas vacías y miles de personas sin techo.

Del mismo modo se interpretan los índices del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que realiza una medición multidimensional de la pobreza, en donde los porcentajes de la población no vulnerable y no pobre representaron en 2018 un 21.9% a nivel nacional (CONEVAL, 2019), es decir, cerca del 78% de la población en México está en situación de vulnerabilidad o de pobreza, una situación desfavorable, personas que no tienen acceso a un financiamiento o a programas y acciones públicas para la adquisición de una vivienda adecuada, y es sobre este porcentaje de la población que hay que actuar y poner en marcha el derecho a la vivienda.

Sobre esta situación es que se empezó a esbozar una vertiente sustentada en el ser humano, enraizada desde la cultura popular, contribuyendo a la formulación de nuevas respuestas dirigidas a una arquitectura social, comunitaria, cultural, de autoproducción y con una responsabilidad social y ética. Sobre estos pasos es que Enrique Ortiz Flores (2012) generó tres categorías imperativas para la gestión del hábitat en su integralidad compleja: *el derecho a la ciudad* (que también implica un hábitat rural digno), la PSH (en especial el de la vivienda) y *la gestión participativa del hábitat* (autogestión).

En primera instancia, entender desde un marco legal que el *derecho a la ciudad* es un acto colectivo, que pertenece a todos los ciudadanos y que respalda la práctica plena de los derechos humanos, la gestión democrática, la justicia territorial, la inclusión social y el reparto justo de bienes públicos a través de la participación ciudadana (Art. 12, Constitución Política de la Ciudad de México, 2019). En segundo término, distinguir que se reconoce a nivel constitucional la *producción social y privada de la vivienda*, mediante el uso de instrumentos jurídicos, financieros y administrativos que fomenten la vivienda cooperativa, promoviendo la asesoría integral para el desarrollo de estos proyectos, dando prioridad al acceso del suelo a quienes impulsen proyectos que integren áreas de convivencia social, educativos, espacios públicos, productivos, entre otros servicios (Art. 16, Constitución Política de la Ciudad de México, 2019).

El derecho a la ciudad implica obligaciones tanto de la autoridad como de la población en materia de gestión, producción y desarrollo de la ciudad; la conformación de un derecho colectivo basado en la participación, en las prácticas culturales, equitativas y sustentables, un derecho incluyente para el desarrollo de una vida adecuada y disfrutable (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2011). En términos de Enrique Ortiz Flores (2011), este derecho se construye a partir de los siguientes fundamentos estratégicos: *el ejercicio pleno, la función social de la tierra y de la propiedad, la gestión democrática, la producción democrática, el manejo sustentable y responsable de los bienes comunes y los recursos naturales, patrimoniales y energéticos y el disfrute democrático y equitativo.*

Es importante entender —dentro de la conformación de un hábitat integral visto desde el panorama de la complejidad— la importancia que adquiere la gestión participativa del hábitat, tanto en la construcción de modelos estratégicos como la PSH, como para la reconquista del derecho a la ciudad. Proclamar una acción consciente, ética, responsable y organizada de los habitantes para la gestión, administración, planeación, construcción y uso de los espacios tanto urbanos como arquitectónicos que fomenten el mutualismo, el cooperativismo, la dignidad humana, la solidaridad y una conciencia colectiva; lo anterior parece ser una alternativa frente a un capitalismo salvaje que se autoconsume en cada paso.

No obstante, los procesos participativos, dentro de esta misma temática legal, aún dejan incertidumbre en la manera en que son establecidos: "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país... la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público" (Art. 21, Declaración Universal de Derechos Humanos, 2015). Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es vista como un derecho individual o colectivo, solo para cooperar con las autoridades e incidir en los procesos de planeación, aprobación, gestión, evaluación y control de programas políticos y los actos del gobierno de una manera eficiente y funcional (Art. 3, Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019). Los procesos participativos fungen como paliativos políticos y administrativos, encaminados hacia los objetivos exclusivamente del neoliberalismo y de los gobiernos.

Ante esta austeridad de los procesos participativos, es imperante rescatar el planteamiento de Gustavo Romero (2018) sobre los tres ejes fundamentales para comprender los procesos en el diseño participativo: en primera instancia entender que la PSH rescata al habitante como actor partícipe en la producción de la vivienda a través de un proceso social, económico, cultural y político. El segundo término deriva de interpretar que el diseño participativo es la "construcción social de lo espacial habitable" (Romero Fernández et al., 2018, p. 125) y, por último, comprender que *la*

*participación es un derecho*, una postura democrática e ideológica que conlleva un cambio epistemológico en la forma de concebir el hábitat.

Retomando esta estructura planteada, se concibe la PSH como una utopía probable, un camino posible, una planeación estratégica que integra la complejidad de nuestra condición contemporánea, abordando el diseño participativo como su eje principal y rescatando el escenario histórico, cultural, social, popular y rural en los procesos de la vivienda. Una estrategia proyectual capaz de recuperar el sentido humano del habitar como un producto vivo, "el hábitat se piensa, desde esta perspectiva, como producto social y cultural que implica la participación activa, informada y organizada de los habitantes en su gestión y desarrollo" (Ortiz Flores 2011, p. 15).

La producción social de la vivienda y otros componentes del hábitat no solo ha permitido concretar el derecho humano a la vivienda a cerca de dos terceras partes de la población del país, sino que, en sus modalidades más estructuradas y tecnificadas, implica la conjunción de otros derechos: a ser informado, a organizarse y a participar en las decisiones respecto de su hábitat; a un medio ambiente sano, al agua y otros servicios, e incluso a la tierra, aunque se trate de un derecho aún no reconocido (Ortiz Flores 2011, p. 232).

Ya desde la segunda conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), se logró consolidar y promover la producción social del hábitat y la vivienda (PSHyV) como una estrategia capaz de estimular e impulsar a la población organizada para la instauración del derecho a una vivienda adecuada (HIC-AL & PSH, 2017). Esto coadyuvó a que en la Ley de Vivienda fuera considerada como una parte importante en las políticas y programas de conformación de viviendas, definiéndola como una producción sin fines de lucro, que otorga importancia al valor de la vivienda por su uso, en lugar de su visión mercantil como objeto, y que prioriza a los grupos vulnerables, marginados y de bajos ingresos (Art. 3, Ley de Vivienda, 2019).

A sí mismo, se han creado programas, como el de la Producción Social de Vivienda Asistida, establecido en 2007 por la CONAVI, que surge como una alternativa para la adquisición, mejoramiento o autoproducción de la vivienda urbana y rural, mediante la asistencia técnica y el diseño participativo, y el programa Hábitat, desarrollado en 2003 por la SEDESOL, que promueve la regeneración urbana y el desarrollo comunitario con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, actuando en zonas de pobreza, rezagos en servicios, infraestructura y equipamiento urbano; impulsando la equidad de género, la organización comunitaria y la prevención social (ONU-Habitat & INFONAVIT, 2018).

Sobre estos programas es que algunas prácticas arquitectónicas han desarrollado proyectos capaces de consolidar al habitante como un eje principal dentro de los

procesos de producción de la vivienda, a través de la integración de cooperativas comunitarias, procesos participativos integrales, en donde se fomenta la autonomía, la autogestión, el saber trascendental, la igualdad de género, el empoderamiento social y el aprendizaje del buen vivir. Es así como se han dado grandes pasos para consolidar, en un futuro inmediato, la PSH, de modo que actúe como papel fundamental y necesario para la construcción de un mejor hábitat a través de la participación colectiva y comunitaria de los habitantes. Un sistema generador, complejo y abierto capaz de producir una vivienda social, fortalecer la economía colectiva, potenciar el derecho a la ciudad, lograr la incorporación del entorno natural de una manera sustentable y construir una ciudadanía activa por medio de la autogestión.

Sobre este planteamiento se postulan cinco fases en la PSH, a partir del desarrollo de conjuntos autogestionarios, que implican las siguientes actividades: *promoción e integración* (voluntad de participar activamente mediante comisiones permanentes de trabajo), *planeación* (participación en la planeación colectiva del diseño, gestión, permisos y valoración de las viviendas), *producción* (participación en la adquisición, manejo, supervisión y construcción del producto material), *distribución* (determinación e implementación de los criterios de asignación de las viviendas) y *uso* (participación y supervisión activa para la gestión, mejoramiento y consolidación de la vivienda) (Ortíz Flores, 2012). Dentro de estas fases, la asistencia técnica integral actúa como un catalizador para generar una mejor calidad de vida. Lo anterior implica la participación de actores con ciertas capacidades y actitudes durante el proceso: *de los participantes* (capacitación, organización, toma de decisiones y conducción responsable), *de las autoridades* (flexibilidad, confianza, reconocimiento, acciones de fomento y apoyo) y *de los asesores profesionales* (conocimiento verificable, experiencia, actitud abierta, compromiso y constancia) (Ortíz Flores, 2012).

A pesar de los avances en materia legal sobre la incursión de la PSHyV, en su mayoría son casi inexistentes las normas y programas que impliquen una participación directa, real y sustentada en la autogestión, de tal manera que "no podemos dejar de reivindicar como obligación y deber del Estado y los gobiernos, el facilitar y crear condiciones para que el derecho a un hábitat integral sea efectivizado y alcanzado de una manera realista" (González, 2011, p. 244). Es necesario un verdadero cambio en la forma de pensar, hacia una postura reflexiva y una actitud activa, dejar de lado las dádivas y retomar el derecho a la ciudad por medio de la autogestión constante; "la toma en sus manos, sin intermediarios y a todos los niveles, de todos sus asuntos por todos los hombres" (Como se citó en Hudson, 2010, p. 582).

Desde este sentido, la autogestión es vista como una transformación colectiva de una cultura que cataliza los valores singulares y heterogéneos para la formulación de un

hombre nuevo, un cambio epistemológico, que impacta en la realidad socioeconómica buscando concebir un nuevo Estado conformado por el pueblo y para el pueblo (Hudson, 2010). A su vez, representa una lucha por el espacio partiendo desde un proceso dialéctico con la otredad mediante una actitud de aprendizaje. Representa el grado más alto dentro del proceso participativo.

Aunque el concepto de autogestión es planteado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una acción y una estrategia óptima en la conformación de políticas y programas públicos, en la adecuación de marcos regulatorios y en la intervención en asentamientos precarios coadyuvando en la producción de una vivienda adecuada con acceso universal y asistiendo a la conformación del desarrollo sustentable, aún se siguen generando de manera institucional procesos participativos a nivel de información, consulta o delegación que reducen y restringen la inclusión de los habitantes para la toma de decisiones de su propio hábitat.

Por su parte, desde la conceptualización de Gustavo Romero (2004) se consideran, de manera general, cuatro etapas de los procesos participativos: **aproximación al problema** (la conformación de un colectivo para resolver los problemas arquitectónicos y urbanos), **investigación-conocimiento** (recopilación y análisis de la información preliminar), **generación de ideas de diseño** (a partir de talleres de diseño se generan ideas de manera colectiva) y la **concreción y evaluación** (el equipo asesor desarrolla propuestas que se discuten, confrontan y evalúan por la comunidad), esbozando un planteamiento estratégico aplicable mediante técnicas e instrumentos alternativos para la confrontación de la crisis del hábitat. No obstante, "no podemos pretender que la participación sea la panacea que resuelva automáticamente los conflictos sociales" (Romero Fernández et al., 2004, p. 37); la participación, en este sentido, se ha empleado como un instrumento que coadyuva a la distribución de poder de manera equitativa. La importancia de la participación recae en una lucha constante por reconocer que es un derecho, no un medio, y para lograrlo se requiere una planeación estratégica, capaz de admitir la incertidumbre de la complejidad, con articulaciones multiactorales, hacia una transformación transdisciplinaria y transectorial.

La construcción de esta nueva realidad debe ser concebida a partir del cúmulo experiencial o el acervo de los diferentes actores involucrados en la producción del hábitat; en segunda instancia rescatar la conformación de nuevos modelos estratégicos, basados en su vertiente antropológica sociocultural, que provocan el beneficio colectivo y humano mediante sus prácticas y, por último, entender que la producción social de la vivienda y el hábitat es un proceso que rescata los valores de la cultura popular gracias al diseño participativo que se incluye en estos procesos.

## Discusión

Queda clara la existencia de limitaciones en cuanto a políticas que se centran solo en sectores privados y en modelos económicos que se han venido desgastando. La desigualdad social, resultado del capitalismo, es cada vez más marcada; es por esto que la recuperación de los procesos participativos debe de superar la incipiente cultura social de estos procesos, rebasar el habitar en cuanto al "ser ahí" propuesto por Heidegger, trascender los modelos tradicionales y mercantiles con los que se han venido produciendo el hábitat y las viviendas, para reconfigurar un nuevo Estado que impulse estrategias capaces de impactar en la realidad del hábitat.

Ante este panorama se plantea recuperar el sentido ontológico de la cultura material mediante la superación del *animal laborans* y alentar a un cambio epistemológico a través del *homo faber* (entender en qué medida podemos convertirnos en dueños de nuestro destino) propuesto por Richard Sennett, un vuelco en la manera de entender los procesos participativos mediante las políticas y voltear la mirada en un sentido reflexivo por el llamado del ser activo, participe, operante, que reclame su derecho a la acción de participar en la producción de su propio hábitat. Las problemáticas que aborda Sennett se manifiestan a partir de la crisis del capitalismo y la fragmentación en la producción cultural y social, inauguradas durante la segunda revolución industrial gracias al fordismo, que ocasionó una segmentación del trabajo, en la cual la maquinaria capitalista e industrial promovió el desarrollo de habilidades a través de una mala práctica en el uso de la tecnología, la motivación profesada mediante la competencia y la exigencia de la calidad basadas en la perfección.

En este marco, Sennett rescata un antiguo ideal, el ideal de la artesanía desde la perspectiva del himno de Hefesto, en el cual existía una unión entre habilidad y comunidad. En primera instancia recuperó *la propuesta de la autonomía*, concebida en los talleres, establecidos como un espacio de aprendizaje cara a cara: "el taller exitoso depositará la autoridad legítima en personas, no en derechos y deberes preestablecidos en un papel" (Sennett, 2009, p. 40), refiriéndose al equilibrio equitativo del poder mediante el control y la autonomía en contra del autoritarismo.

En este sentido, el taller es concebido como un medio cuyo objetivo es la participación activa y ética de las personas, para lograr un equilibrio entre el establecimiento de un conocimiento tácito y explícito; es decir, una concepción cultural, informal, social y transmitida por individuos de una comunidad para asegurar una transferencia de conocimiento de generación en generación. En segundo término, rescatar el concepto de *la experiencia práctica mediante la conciencia cultural*, vista como una

autocomprensión humana que infiere una postura reflexiva, un juicio crítico, una lucha constante de los valores sociales, culturales, humanos en la búsqueda de integrarlos en los procesos para la producción del hábitat y generar una ontología de la cultura que trasciende lo homogéneo, la técnica, las simulaciones, las imágenes artificiales y que aterriza en una realidad activa, constante y viva.

Sin embargo, el pragmatismo insiste en que el remedio para estos males debe radicar en la experiencia, **en el terreno de la participación ciudadana, que enfatiza las virtudes de la práctica con sus repeticiones y la lentitud de sus revisiones**. En lo que respecta a la democracia moderna, sería más adecuado decir que les exige demasiado poco. Sus instituciones y herramientas de comunicación no se inspiran en el desarrollo de las competencias que la mayoría de las personas despliega en el trabajo. La creencia en esas habilidades es el homenaje que el pragmatismo rinde al oficio de la experiencia (Sennett, 2009, p. 189).

El tercer término corresponde al **intercambio cooperativo**, que confabula con el hecho de que no podemos vivir en solitario, una asimilación del flujo constante de la complejidad en los procesos de conformación del hábitat, un movimiento perpetuo que no garantiza la estabilidad, sino que juega con la incertidumbre de la realidad, retomado desde la capacidad evolutiva y de aprendizaje que se bosqueja desde la infancia a través de la simpatía y la empatía.

Reflexionar las reglas del juego en lugar de tomarlas como dadas hacia una vida comunitaria, pasar de la cooperación política a una política de la cooperación cuyo eje fundamental reside en el discurso dialéctico y dialógico para el entendimiento de la otredad; formulando una cooperación expresiva, activa, reflexiva y solidaria con los más vulnerables. "Por todo esto, la socialidad no es el acto de tender la mano a los otros; es conciencia mutua, no acción conjunta. La socialidad es otra cosa que solidaridad" (Sennett, 2012, p. 62), una cooperación vista desde la socialidad y un intercambio en donde cada aporte sume y cuya finalidad sea el buen habitar.

Por otro lado, la **diplomacia cotidiana** funge como un instrumento práctico capaz de gestionar encuentros abiertos, una zona entre la formalidad y la informalidad para establecer una equidad en la distribución del poder y encaminar una gestión de conflictos mediante cuatro patrones de la conducta cotidiana: **el bout de papier** (la hoja de papel), considerado como un ejercicio de aplicación de la mínima fuerza; el **démarches** (dar pasos), que se refiere al acercamiento sin acción hacia las personas; el **sentido liminar**, que es un protocolo más ambiguo que da pie a encuentros causales, y, por último, el término de la **amistad**, lo amigable, que intenta plantear un ambiente de confianza. La intención es la creación de espacios

sociales que logren reparar situaciones más complejas desarrollando un discurso dialógico, en donde la capacidad de comprensión y respuestas vaya dirigida hacia términos de empatía.

Por último, plantear el tema de la **coproducción**, en la cual el **homo faber** se traduce en un binomio compuesto tanto por el habitante como por el arquitecto, con una experiencia tanto ética como técnica; el compromiso ahora recae en este binomio productor, entendiendo que se deben superar los procesos sintéticos, reduccionistas y simplistas para dar paso a su integralidad compleja, incluyente y abierta. Sennett (2019) plantea tres técnicas para llevarlo a la praxis: **la creación de modelos y maquetas**, en donde la comunidad sea partícipe en la creación de diversas propuestas, **la superposición de datos** realizada mediante transparencias, que colaboran a un entendimiento más complejo entre contenido y contenedor, y la utilización de un **portafolio de elementos**, que actúa como un catálogo de materiales adecuado a cada comunidad. Lo anterior surge como un planteamiento complementario a la PSH que remarca la importancia de los procesos participativos; la construcción del **homo faber** esboza a un hombre productivo que apuesta por la conformación de una vida social bajo el marco de una comprensión de la complejidad dentro de las relaciones sociales, culturales y que conforman la unión entre lo vivido y lo construido, entre la experiencia y la realidad, la teoría y la práctica.

Actualmente, en los tiempos de pandemia, los procesos participativos están ralentizados, se disponen de manera virtual y a distancia. No obstante, esta desaceleración del mundo ha permitido una revisión y análisis de situaciones que se venían arrastrando y demeritando. Es tiempo de cuestionar, reflexionar, autocriticar y volver a poner en marcha para progresar, realizar las preguntas correctas, generar soluciones colectivas, planificar un hábitat homeostático desde la singularidad, restablecer el rol social del arquitecto para llegar a reconfigurar la ciudad en la que queremos habitar.

Por lo anterior se vislumbra que la situación de pandemia representa una oportunidad para favorecer y reinterpretar los procesos incluyentes, complejos e integrales mediante la participación de todos los actores que se involucran en la producción del hábitat, incentivar el cambio epistemológico, reconfigurar políticas, alzar la voz. Los procesos participativos no se han detenido, solo se replantean, se adaptan y se ajustan para reclamar su propia importancia. Los nuevos modelos de producción de la vivienda deberán de ser capaces de trabajar con la incertidumbre y la complejidad de la contemporaneidad, comprendiendo, dentro de sus estrategias, la importancia de los procesos participativos. "Rechazar el presente, mirar al pasado para luego volver la mirada al futuro" (Sennett, 2009, p. 78).

## Conclusiones

En el entendimiento de que existen nuevas formas de consumo, nuevas maneras de relacionarnos con el mundo y nuevos desafíos dentro de nuestra contemporaneidad, es imperativa la búsqueda de un repensar para la conformación de nuevos modelos, capaces de producir un hábitat adecuado desde la perspectiva social, ética, política, económica, cultural, ambiental, en donde los procesos participativos logren apuntalar al ser habitante como un actor capaz de reconstruir nuevas retóricas que encaminen a una comunidad, abierta, discursiva, completa y solidaria.

Apostar por modelos de planeación estratégica desde la producción social como la coproducción, enseñada a partir de talleres, que representa un beneficio aplicable a la vida social para una mejor comprensión de las relaciones sociales, vistas desde una política de la reconfiguración, en lugar de una política de la descalificación. No obstante, aún falta un largo camino para que la participación sea considerada un proceso abierto, integrador, inclusivo y visto desde un nuevo cambio ontológico-epistémico.

Los discursos participativos solo son una parte de todo un sistema práctico propositivo mucho más complejo. No hay que ser ingenuos al creer que el diseño participativo en un nivel de autogestión actúe como la panacea para resolver todos los problemas de la actualidad. La integralidad de la complejidad para el desarrollo de un hábitat popular adecuado debe crear herramientas e instrumentos capaces de articular la simulación y realidad, lo que se dice y lo que se hace, la teoría y la praxis.

Ver el hábitat, específicamente la vivienda, como un proceso inacabado y utópico una constante aspiración a una vida con mejores condiciones, apostar por una solidaridad salvaje, por una política de la cooperación, de la mano del habitante hacia una convivencia social encauzada por planteamientos en común que se abordan desde una óptica transdisciplinaria, transectorial, polivalente y multiactoral. Un habitar capaz de trascender al construir-habitar-pensar por un coproducir-habitar-vivir.

## Referencias bibliográficas

- Canales, F.** (2013). *Arquitectura en México 1900-2010. La construcción de la modernidad. Obras, diseño, arte y pensamiento*. Fondo Cultural Banamex-Arquine.
- CONEVAL** (2019). Medición de la pobreza 2008-2018, Estados Unidos Mexicanos. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>
- Delgadillo Polanco, V. M.** (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica

- progresista para una gestión urbana neoliberal? *Andamios*, 9 (18), 117–139. <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v9n18/v9n18a6.pdf>
- Díaz Aldret, A.** (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, Vol. 26, pp. 341–379. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341)
- González, G.** (2011). El problema de la vivienda y la Producción Social del Hábitat, del Sur al Norte de América Latina. *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*. Trilce, pp. 239–247.
- Harvey, D.** (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- HIC-AL, & PSH, Grupo de trabajo de** (2017). Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de Producción Social del Hábitat. (HIC-AL).
- Hudson, J. P.** (2010). Formulaciones teórico-conceptuales de la autogestión. *Revista Mexicana de Sociología*, 72, 571–597. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n4/v72n4a3.pdf>
- Montaner, J. M.** (1993). *Después del movimiento moderno arquitectura de la segunda mitad del siglo XX*. Gustavo Gili.
- ONU-Habitat, & INFONAVIT** (2018). Vivienda y ODS en México. ONU. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adeuada>
- Ortíz Flores, E.** (2011). Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la ciudad de México. *La vivienda popular en México. Retos para el siglo XXI*. UAM, pp. 37–63.
- Ortíz Flores, E.** (2012). *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. HIC-AL.
- Ortíz Flores, E.; Arévalo, M.; Bazoberry, G.; Blanco, C.; Díaz, S.; Wagner, R. F.; Florian, A.; Quispe, R. G.; González, G.; Landaeta, G.; Manrique, D.; Tsukazan, J. M.; Naboum, B.; Olsson, J.; Pessina, L.; Sugranyes, A. & Vila, C.** (2011). *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*. Trilce.
- Romero Fernández, G.; Mesías, R.; Enet, M.; Oliveras, R.; García, L.; Coipel, M. & Osorio, D.** (2004). *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la Producción Social del Hábitat*. CYTED-HABY.
- Romero Fernández, G.; Salceda Salinas, J. U.; Hernández Alpízar, J. & Castañeda Carmona, U.** (2018). El diseño participativo. De la crítica a la praxis. *Visiones del hábitat en América Latina. Participación, autogestión, habitabilidad*. Reverté (pp. 123-137).
- Sennett, R.** (2009). *El artesano*. Anagrama.
- Sennett, R.** (2012). *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. Anagrama.
- Sennett, R.** (2019). *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Anagrama.

## Legisgrafía

- Constitución Política de la Ciudad de México, 185 (2019). [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2020-01/118922.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf)
- Ley de Vivienda, Diario Oficial de la Federación 40 (2019). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv\\_230617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf)
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 73 (2019).
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 61 (2011).
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 9 (2015). 

# Transformaciones espaciales en los barrios de vivienda social como estrategia para mejorar las condiciones habitacionales

**M. Cecilia MARENGO**  
**M. Florencia SOSA**

**Claudia VON LÜCKEN**  
**Pablo AVALOS**

## Cargos o filiaciones

Investigadora independiente de CONICET, profesora titular FAUD, directora del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB) Gv IDH-CONICET.

Becaria doctoral CONICET.

Becaria doctoral CONICET.

Becario doctoral CONICET.

## Lugar de trabajo

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat Grupo Vinculado con el Instituto de Humanidades Universidad Nacional de Córdoba – CONICET.

## Eje temático 3

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## Resumen

En las últimas décadas a los déficits en las condiciones de localización de los proyectos de vivienda social se suma una reducción significativa de las superficies habitacionales. Lo exiguo de las unidades impulsa procesos de crecimiento, ampliación y transformación de los entornos residenciales, aun en contextos de alta precariedad. La vivienda se convierte en un bien de uso central para el desarrollo de la vida familiar que le permite mejorar sus condiciones de subsistencia.

En la ponencia abordamos las transformaciones y crecimientos, a través del relevamiento de la autoconstrucción de ampliaciones y/o nuevas unidades habitacionales, en el contexto del hábitat social. El objetivo es poner en evidencia los cambios en las tipologías de viviendas y su evolución en el período de más de una década desde su adjudicación. Partimos de la hipótesis de que las transformaciones se vinculan con las condiciones habitacionales de los hogares, que configuran problemas y necesidades que presentan precarias condiciones de vida en los territorios producidos por el Estado, que necesitan ser abordadas desde políticas sociales urbanas sostenidas en el tiempo, que acompañen las dinámicas sociodemográficas de la población.

**Palabras clave:** Transformaciones espaciales; política habitacional, vivienda social; crecimientos; autoconstrucción.

## Introducción

Históricamente, las políticas de vivienda social de América Latina han sido criticadas por la localización periférica de los proyectos habitacionales, con limitaciones en el acceso a los servicios públicos y a los equipamientos sociales y culturales; sin embargo, en las últimas décadas a los déficits en las condiciones de localización de los proyectos se suma una reducción significativa de las superficies habitacionales. Numerosos estudios sobre políticas de vivienda muestran resultados en los que se destaca la baja calidad edilicia, el sostenimiento de condiciones de hacinamiento y la intensificación de la segregación residencial en los conjuntos de vivienda social, que llevan a repensar el derecho a la ciudad (Di Virgilio & Perelman, 2014; Calderón, 2015; Marengo, 2008; Marengo & Elorza, 2016). Por otra parte, lo exiguo de las unidades impulsa procesos de crecimiento, ampliación y transformación de los entornos residenciales, aun en contextos de alta precariedad. Diversos autores apuntan que en la vivienda social no se ha contemplado la posibilidad de desarrollar actividades económicas-productivas, desconociendo su importancia para la reproducción material de la unidad doméstica (Barreto et al., 2015). Es decir que la vivienda se convierte en un bien de uso central para el desarrollo de la vida familiar que le permite mejorar sus condiciones de subsistencia.

En la ponencia<sup>1</sup> abordamos las transformaciones y crecimientos, a través del relevamiento de la autoconstrucción de ampliaciones y/o nuevas unidades habitacionales. El objetivo es poner en evidencia los cambios en las tipologías de viviendas, y su evolución en el período considerado. Partimos de la hipótesis de que las transformaciones se vinculan con las condiciones habitacionales de los hogares, que configuran problemas y necesidades que presentan precarias condiciones de vida en los territorios producidos por el Estado, que necesitan ser abordadas desde políticas sociales urbanas sostenidas en el tiempo, que acompañen las dinámicas sociodemográficas de la población.

Las observaciones dan cuenta de un importante crecimiento en el interior de los barrios, en tanto nuevas unidades habitacionales autoproducidas en el fondo de los lotes, como así también en tomas de tierra en los terrenos colindantes a la localización de los programas públicos. Los resultados permiten verificar que los cambios edilicios responden principalmente a dos necesidades: ampliar el número de habitaciones y tener un espacio productivo para la generación de ingresos. Al tratarse de una única tipología de vivienda que se repite en todos los conjuntos analizados, es posible comprender cómo se manifiestan las apropiaciones singulares de cada hogar, sus necesidades y expectativas en relación con el espacio disponible en un contexto donde la masividad de la respuesta habitacional no contempla las singularidades en cuanto a la composición familiar (familias ampliadas, numerosas o nuevos integrantes), así

---

1. Proyecto PICT 2018-3792 y PIP CONICET RD.1811 (en curso). Transformaciones urbanas y políticas públicas habitacionales. El Programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba a más de una década de su implementación. Inv. responsable: Dra. M. C. Marengo.

como situaciones propias de la evolución de las condiciones de vida de los residentes. Por otra parte, muestran las capacidades de autoconstrucción de los pobladores, aun en contextos de gran precariedad laboral, para mejorar sus condiciones socio-habitacionales en los barrios formales. Dan cuenta de las estructuras de oportunidades que posibilitan, o no, los entornos producidos. Considerar la evolución en el tiempo de los barrios y reconocer el dinamismo de los espacios de reproducción de la vida de la población de sectores populares representa un desafío para diseñar políticas de intervención que puedan acompañar estos procesos de cambios.

## Metodología

El trabajo toma como caso de estudio el programa habitacional "Mi Casa, Mi Vida", que se implementó en Córdoba (Argentina) durante el período 2003-2010 y que produjo once barrios de vivienda de gran escala, la mayoría ubicados en la periferia, distantes de las centralidades urbanas. Esta política pública habitacional estuvo dirigida a abordar el problema de la informalidad urbana, a través de la relocalización de "villas de emergencia" en nuevos barrios de vivienda. A más de quince años de su ejecución, el objetivo de la investigación es analizar las transformaciones que se produjeron en dichos barrios y cómo estas representan, por un lado, diferentes estrategias habitacionales de los sectores populares en un contexto donde se intensifican las dificultades para acceso al hábitat y, por el otro, muestran la reproducción de problemas de habitabilidad, los cuales pueden tener un impacto en el habitar cotidiano en los contextos de pandemia (*COVID-19*).

Se desarrolla un análisis temporal y espacial, comparando la situación en el momento de la inauguración de los barrios con la actualidad (2008-2020) tomando como recorte del objeto de estudio el caso de tres barrios-ciudades. La metodología es cualitativa, emplea fotografías satelitales de Google Earth, recorridos de Google Street View, observaciones *in situ* y datos del Ministerio de Desarrollo Social y del Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) sobre los programas habitacionales públicos.

## Transformaciones en la vivienda social, breves conceptualizaciones

Las transformaciones de las viviendas producidas por el Estado han constituido una línea de investigación y una reflexión permanente en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat de la FAUD - UNC, desde su creación en la década de los 80. En ese momento, se trataba de indagar el grado de adecuación de las viviendas producidas en el contexto de las operatorias del FONAVI a las necesidades y requerimientos de los habitantes.

Como mencionan Forné y Marengo (1998), la producción del Estado intenta resolver con mayor racionalidad productiva la construcción de vivienda social, y para ello se vale de normas de construcción y diseño, para dar respuesta al déficit habitacional. Sin embargo, en la mayoría de los casos se interviene a partir de datos genéricos, sin conocimiento sobre los potenciales habitantes, aportando soluciones estandarizadas, que hacen de la vivienda una obra cerrada, sin previsión de crecimientos y sin posibilidad de contemplar futuras transformaciones para alojar usos diferentes del residencial. La falta de evaluaciones sistemáticas o de seguimiento de lo producido que permita aportar datos sobre el uso del espacio, el comportamiento de los habitantes y las posibilidades de apropiación son otra omisión recurrente en los estudios sobre los programas habitacionales y su evolución temporal (Forné & Marengo, 1998).

Un estudio de Kellet et al. (1994) que indaga sobre la evolución de la vivienda social en Chile señala que los procesos de crecimiento de las viviendas son tan importantes como las características físicas, y que los proyectos habitacionales comienzan una vez que las viviendas han sido adjudicadas, refiriendo con ello a una visión procesual en la planificación y el diseño habitacional.

Las explicaciones sobre las causas de las transformaciones se asocian en mayor grado con los cambios en la dinámica y composición familiar, pero también con las estrategias de sobrevivencia, como muestran los estudios de Barreto et al. (2015) sobre la utilización que realizan los hogares de bajos ingresos de la vivienda para realizar actividades económicas productivas, comerciales o de servicios que les permiten mejorar sus condiciones de vida. Desde esta perspectiva, la unidad doméstica se considera como una unidad de reproducción y de producción (Elorza et al., 2021).

El concepto de estrategias habitacionales que despliegan los hogares en relación con la vivienda reconoce las capacidades de decisión de los habitantes sobre el espacio habitable y sobre una serie de prácticas que se desarrollan en torno de este. Di Virgilio et al. (2012) mencionan que las estrategias habitacionales se definen en la intersección entre las necesidades, las expectativas habitacionales de los hogares y los condicionantes estructurales, y que la vivienda y el entorno en el que esta se localiza orientan el desarrollo de estrategias específicas. De esta manera, señalan que los factores del contexto, la vivienda y su localización constituyen elementos intrínsecos del proceso de producción, construcción y reproducción de la vida social en los entornos construidos.

Entre las condiciones estructurales que inciden en la resolución de las necesidades habitacionales que tienen los hogares para desarrollar estrategias en relación con su hábitat, podemos mencionar el acceso al mercado de suelo y la inserción en el

mercado de trabajo. Abramo (2012) afirma que la dinámica del mercado de suelos (formal e informal) produce una compactación en los asentamientos de viviendas y promueve una precarización del hábitat popular, por el aumento de densidad (predial y habitacional) y la verticalización, con todas las implicancias que esta condición tiene sobre los indicadores de habitabilidad (como iluminación y ventilación natural eficiente, funcionalidad entre espacios, entre otras) y acceso a una vivienda digna.

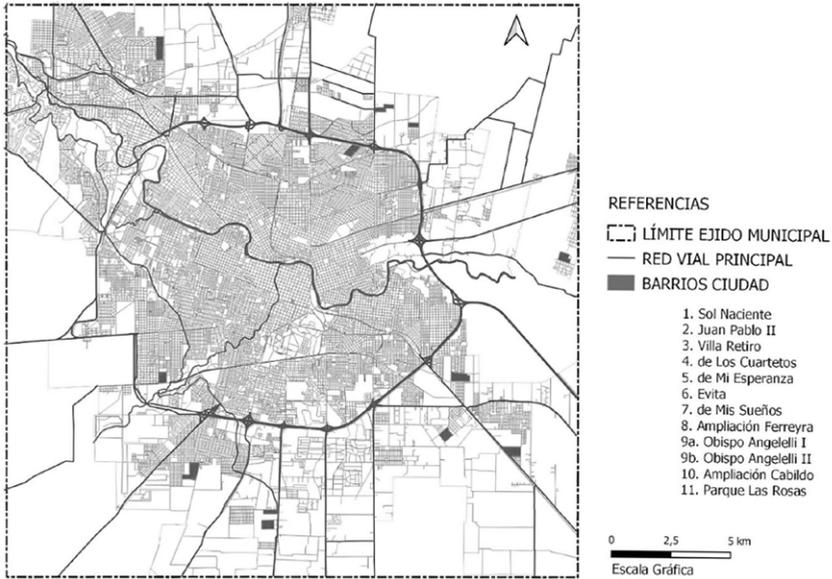
Así, entre las causas de transformación del hábitat se mencionan condiciones de vivienda incompleta o inadecuada (generalmente por lo reducido de su superficie); cambios en los requerimientos espaciales por evolución del ciclo familiar (en términos de cantidad de miembros y edades), expectativas de mejoramiento y necesidad de personalización de la unidad (frente a la uniformidad del plan de vivienda) o cambios en el uso residencial para alojar actividades productivas (Marengo, 1998).

## **El programa habitacional Mi Casa Mi Vida**

El Programa Mi Casa, Mi Vida (MCMV) desarrollado en la ciudad de Córdoba, Argentina, tuvo como objetivos erradicar de las zonas de riesgo por inundaciones a la población de villas de emergencia. Durante el período de ejecución 2003-2010 y hasta la actualidad, ha sido la intervención de mayor escala en tanto política habitacional pública desarrollada en la provincia de Córdoba. Se localizaron residentes de aproximadamente 70 villas de emergencia, y se adjudicaron 9870 viviendas unifamiliares, emplazadas en 47 nuevos barrios. La población fue relocalizada desde predios ubicados en el área pericentral e intermedia hacia sectores periféricos. Como resultado de esta intervención se configuró una nueva distribución de la población en condiciones de pobreza en la ciudad.

Los conjuntos habitacionales se conforman con manzanas y parcelas rectangulares, de lotes amplios con una superficie que oscila entre los 280 y 300 m<sup>2</sup>. Se entregaron bajo el modelo llave en mano con viviendas de tipología única de 42 m<sup>2</sup> e infraestructura completa (que incluye red agua potable, electricidad, alumbrado público, asfalto y cloacas).

En el caso de los barrios conformados con una cantidad mayor a 250 viviendas, el programa incorporó equipamiento comunitario en el sector central del barrio (escuelas, centro de salud, posta policial y locales comerciales) y espacios verdes-recreativos. Estas intervenciones (once en total) fueron denominadas "Barrios-Ciudades", atendiendo a la escala de intervención y el equipamiento común, para diferenciarse de otros barrios del programa integrados por un menor número de unidades de vivienda (figura 1).



**Figura 1. Localización de barrios-ciudades programa MCMV Córdoba.** Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba

## Caracterización socio-demográfica de los barrios-ciudades

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, la población de los once barrios-ciudades se distribuye en 4166 hogares de conformación variada; en su mayoría están compuestos por cuatro y cinco personas (37,1 %) y dos y seis personas (23,8 %). Cabe destacar que los hogares con siete o más personas representan el 13,1 % sobre el total, lo cual es importante por el impacto en situaciones de hacinamiento. Haciendo un análisis comparativo entre los barrios, ese valor asciende a 15,63 % en Ciudad Obispo Angelelli; en Ciudad de los Cuartetos, Ciudad de mis Sueños, y en Ciudad de Mi Esperanza supera el 14 % del total de hogares. Los hogares con cuatro o menos miembros alcanzan el 43,8 % del total, lo que expresa un nivel de ocupación coincidente con la cantidad de dormitorios de la tipología. El 56,2 % de hogares habitan en viviendas sobreocupadas / hacinadas, que alojan más de tres habitantes por dormitorio. La composición de los hogares es central en el momento de analizar las condiciones de pobreza estructural. Se identifica que el 14,4 % de los hogares viven con necesidades básicas insatisfechas (NBI), y en el 69,5 % de los casos, en condiciones de

hacinamiento crítico (Marengo et al., 2019). A partir de los datos censales, se advierte que desde su materialización existieron condiciones de hacinamiento en los hogares y condiciones de déficit habitacional.

### Caracterización tipológica

La caracterización tipológica de la vivienda permite avanzar en el entendimiento de los componentes y elementos funcionales y las posibilidades de evolución y transformación de la unidad. La tipología edilicia es única para los once barrios del programa MCMV, con una unidad funcional compacta de 42 m<sup>2</sup>, con disposición de una cocina comedor, dos dormitorios, baño y con acceso único e independiente desde la calle. Una crítica recurrente al programa se refiere al tamaño de la tipología planificada según los parámetros de familia nuclear tradicional y sin previsión de un crecimiento flexible en su diseño (figura 2).



**Figura 2. Planta, vistas e imagen de la tipología de vivienda del programa MCMV.** Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Córdoba

A más de diez años de su materialización, es de interés describir y analizar las modalidades de crecimiento que adoptaron las viviendas, deducir los motivos que llevaron a ampliar nuevas formas de ocupación socioespacial e inferir las estrategias residenciales y/o económicas para la reproducción de la vida cotidiana.

## Barrios Ciudad de los Cuartetos, Juan Pablo II, Obispo Angelelli (I y II)

### Caracterización socio-económica

**Tabla 1** Características de los barrios: viviendas y hogares

Barrio Ciudad	Año de Inauguración	Cantidad de Viviendas	Cantidad de Habitantes	Cantidad de Hogares	Hogares con NBI (frec.)	% Hogares con NBI
Ciudad de los Cuartetos	2004	480	2.204	489	68	13.9
Ciudad Juan Pablo II	2008	359	2.125	552	45	8.2
Ciudad Obispo Angelelli (I y II)	2004	564	1.828	403	81	20.1

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, 2010

En la tabla 1 se describen las características socioeconómicas de los tres barrios considerados. Es significativo el dato de hogares con NBI en los barrios Ciudad Obispo Angelelli y Ciudad de los Cuartetos (20,1 % y 13,9 % de hogares en 2010). Este dato es coincidente con un mayor número de personas por hogar, en Ciudad Obispo Angelelli y en Ciudad de los Cuartetos, donde el 15,63 % de casos registraba hogares con más de siete miembros.

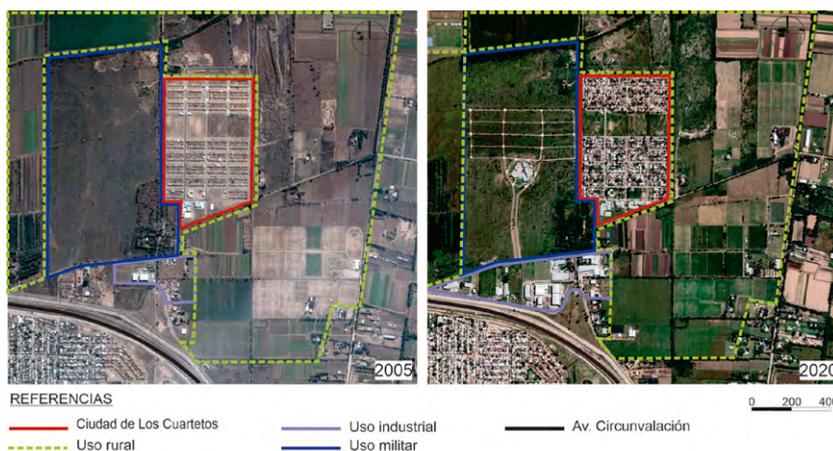
### Localización urbana e inserción en el entorno inmediato

La totalidad de los barrios del programa MCMV presentan una localización periférica en la ciudad; sin embargo, al analizar la evolución del área donde se localizan, se presentan diferentes niveles de consolidación en sus bordes. En algunos casos persiste la urbanización discontinua y el aislamiento físico, mientras que otras localizaciones han adquirido un mayor dinamismo en relación con el entorno y su vinculación con nuevos espacios residenciales que se han ido consolidando en el período (Marengo et al., 2019).

En el caso de Ciudad de los Cuartetos, Juan Pablo II y Obispo Angelelli (I y II), se presentan las dinámicas de transformación urbana que se detallan para cada caso.

El barrio Ciudad de los Cuartetos presenta una localización aislada, rodeado de espacios con afectación normativa de uso mixto rural/urbano, si bien no se observa la presencia de actividades agrícolas en el entorno inmediato. El barrio se localiza por fuera de la avenida de circunvalación, y el acceso se realiza por una vía

de escasa consolidación, donde no hay presencia de edificaciones. Es significativa la condición de aislamiento respecto del entorno, en la que se mantiene el barrio desde su inauguración en 2004. Existen algunas tomas de lotes (muy puntuales) en los bordes, que no conforman acciones organizadas ni masivas. El barrio se estructura en dos sectores con un espacio verde abierto en el centro, que no ha sido ocupado ni presenta buenas condiciones de mantenimiento (figura 3).



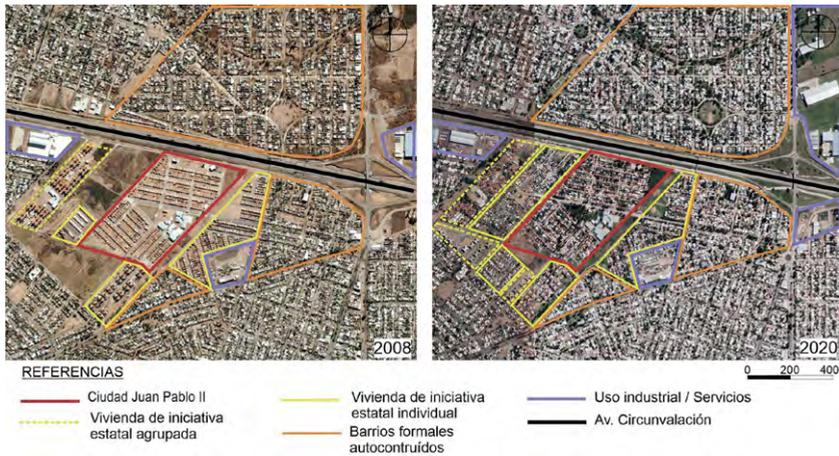
**Figura 3. Barrio Ciudad de los Cuartetos, evolución del entorno 2005-2020**

Fuente: Google Earth. Elaboración propia

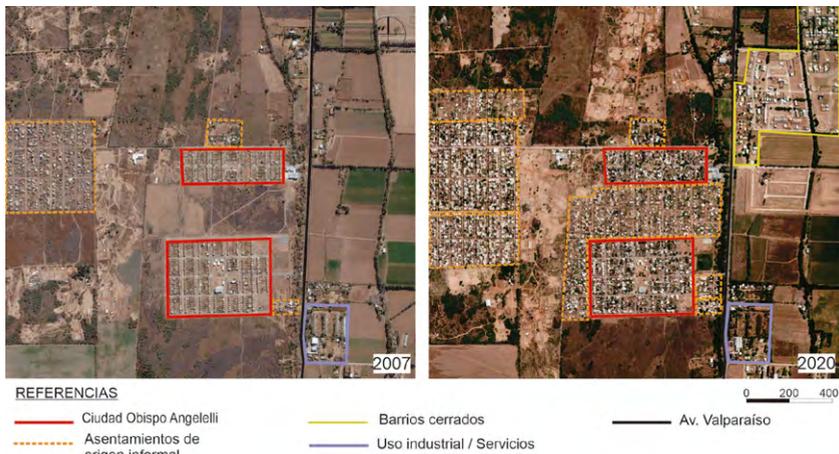
El barrio Juan Pablo II se inserta en un entorno consolidado, aunque presenta diferentes condiciones en los bordes, y un límite fuerte hacia el norte constituido por la avenida de circunvalación. En las últimas décadas del siglo XX, el área (y los vacíos existentes al momento de la inauguración) se ha completado con diferentes tipologías, como viviendas unifamiliares, viviendas en dúplex o edificios de departamentos, resultado de políticas públicas (figura 4). Los planes de vivienda estatal dan respuesta a diferentes perfiles socio-económicos y presentan mayor mixtura social respecto de los destinatarios del Programa Mi Casa, Mi Vida. Muchos conjuntos (aun de producción pública) tienen el perímetro cerrado (delimitado con alambrado), por lo que, si bien hay continuidad visual, no hay continuidad en la circulación peatonal/vehicular. El entorno se conforma a partir de polígonos de vivienda claramente delimitados.

El barrio Obispo Angelelli (I y II) presenta un contexto con mayor mixtura de usos del suelo: residencial de clase media (barrios cerrados) y baja (asentamientos informales), industrial y rural. La evolución de los bordes evidencia transformaciones importantes durante el período de estudio, en términos de consolidación del entorno. En el año 2004 el sector se identificaba por una situación de borde en un entorno rural, con presencia

de cortaderos de ladrillos y un loteo fraudulento denominado Nuestro Hogar 3 y, hacia el sur, el barrio Villa Rivadavia de autoproducción. En el período de análisis, se identifica en las colindancias del barrio-ciudad un importante crecimiento, derivado de estrategias colectivas de toma de tierra (denominadas 12 de septiembre, Angelelli 2, El Milagro, La huerta, Pueblos Unidos, y otros) y hacia el este, la urbanización de barrios cerrados (*country* o urbanizaciones de altos ingresos) y barrios abiertos con seguridad (La Candelaria, Los Mimbres y Quintas de Italia). Por otro lado, la mixtura en lo residencial también muestra población dispersa rururbana (figura 5).



**Figura 4. Barrio Ciudad Juan Pablo II, evolución del entorno 2008-2020**  
Fuente: Google Earth. Elaboración propia



**Figura 5. Barrio Ciudad Obispo Angelelli, evolución del entorno 2007-2020**  
Fuente: Google Earth. Elaboración propia

## Transformaciones del hábitat social

**Tabla 2** Porcentajes de ampliaciones sobre el total de viviendas en los casos de estudio

Barrio Ciudad	Año de inauguración	Cantidad de viviendas	Ampliaciones (%)	Sin ampliaciones
Ciudad de los Cuartetos	2004	480	85%	15%
Ciudad Juan Pablo II	2008	359	86%	14%
Ciudad Obispo Angelelli (I y II)	2004	564	88%	12%

Fuente: elaboración propia

La autoconstrucción de ampliaciones y/o nuevas unidades habitacionales se aborda desde su condición cualitativa, esto es, como resultado de una composición multidimensional de las propiedades espaciales del tejido residencial en la escala de cada parcela, donde se manifiesta la esencia relacional de hábitat social. El relevamiento de las transformaciones producidas en los tres barrios analizados aporta resultados que se consideran muy significativos, teniendo en cuenta que la población destinataria original presentaba alta precariedad, vulnerabilidad y condiciones de NBI. Tal como se observa en la tabla 2, las ampliaciones del núcleo inicial (de 42 m<sup>2</sup>) alcanzan el 85 % de casos en el barrio Ciudad de los Cuartetos, el 86 % de las viviendas en el caso de barrio Juan Pablo II y el 88 % en el caso de Ciudad Obispo Angelelli.

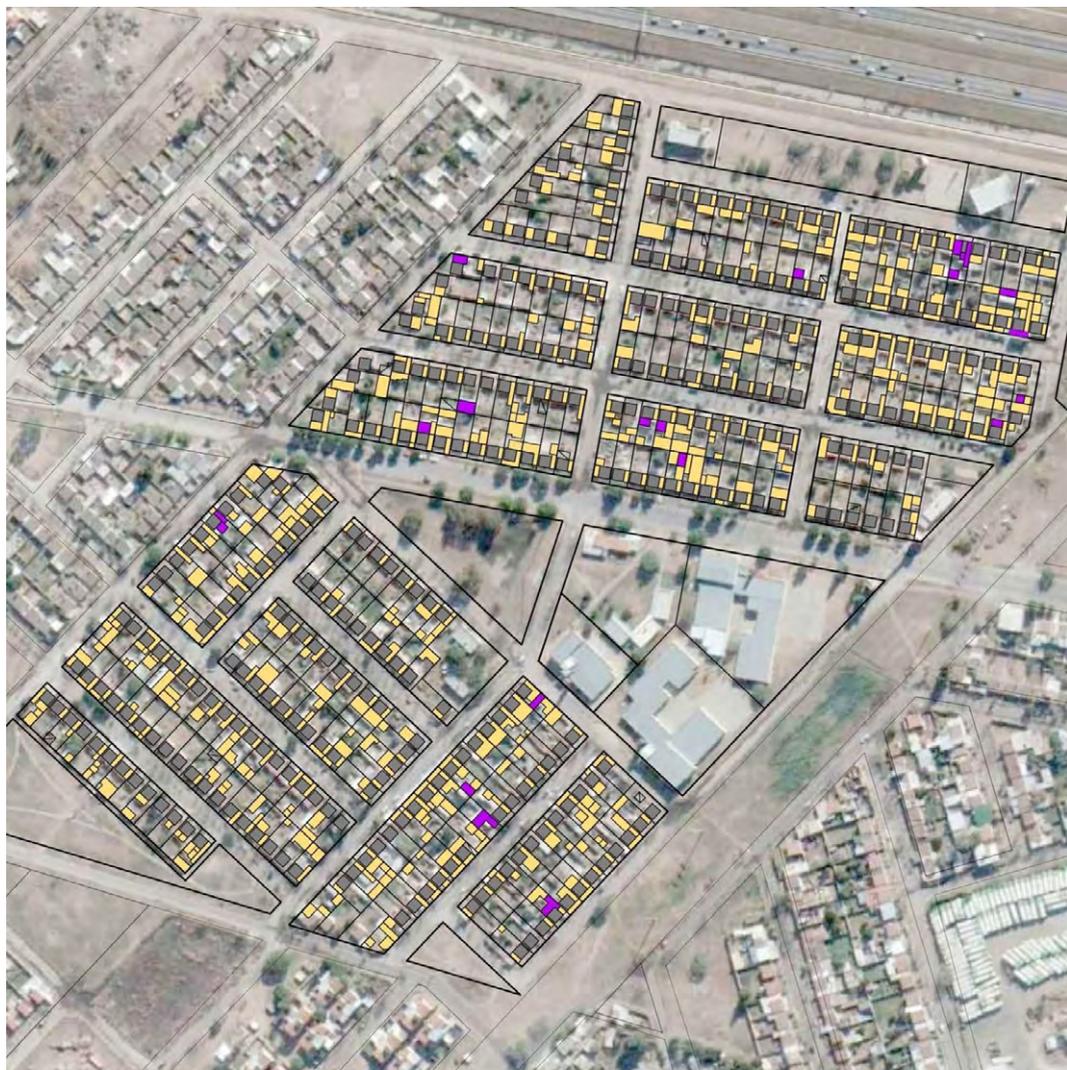
Las unidades están insertas en parcelas de entre 250 m<sup>2</sup> (Ciudad de los Cuartetos y Juan Pablo II) y 300 m<sup>2</sup> (en Obispo Angelelli), organizadas en forma de hilera aislada, con retiro de frente de 3 m y sin adosamiento entre unidades colindantes, en manzanas rectangulares de 100 m de largo x 50 m de ancho en el caso de Ciudad de los Cuartetos y Juan Pablo II y de 60 m ancho x 80 m de largo en el caso de Obispo Angelelli. La organización en hilera sin adosamiento permite la ocupación lateral y de fondo de la parcela como forma de evolución según requerimientos de sus ocupantes.

Los tipos de ampliaciones que se realizan se vinculan con los aspectos del diseño urbano y tipológico de las unidades. El primero, la disposición aislada en la parcela con un espacio de paso sobre uno de los ejes medianeros, que vincula con el fondo del lote y otro espacio libre para el crecimiento lateral (de aproximadamente tres metros). El segundo, la resolución formal-funcional, que al disponer una cubierta inclinada no permite crecimiento vertical, sino mayormente el crecimiento horizontal hacia los laterales y fondo, o hacia el frente con la invasión del retiro verde.

Una de las formas de crecimiento mayormente visible en las tipologías es la densificación predial en horizontal por autoconstrucción. En menor medida, se registran ampliaciones en planta alta (en barrio Angelelli, en mayor grado), en tipologías de esquina o donde se ha realizado previamente una ampliación de planta baja con techo plano. Es significativo el porcentaje de casos en que no se han realizado ampliaciones (muy bajo) (figuras 6, 7 y 8).



**Figura 6. Relevamiento de ampliaciones en barrio Ciudad de los Cuartetos, a la fecha 2020. Escala gráfica.**  
Fuente: Google Earth Pro. Elaboración propia



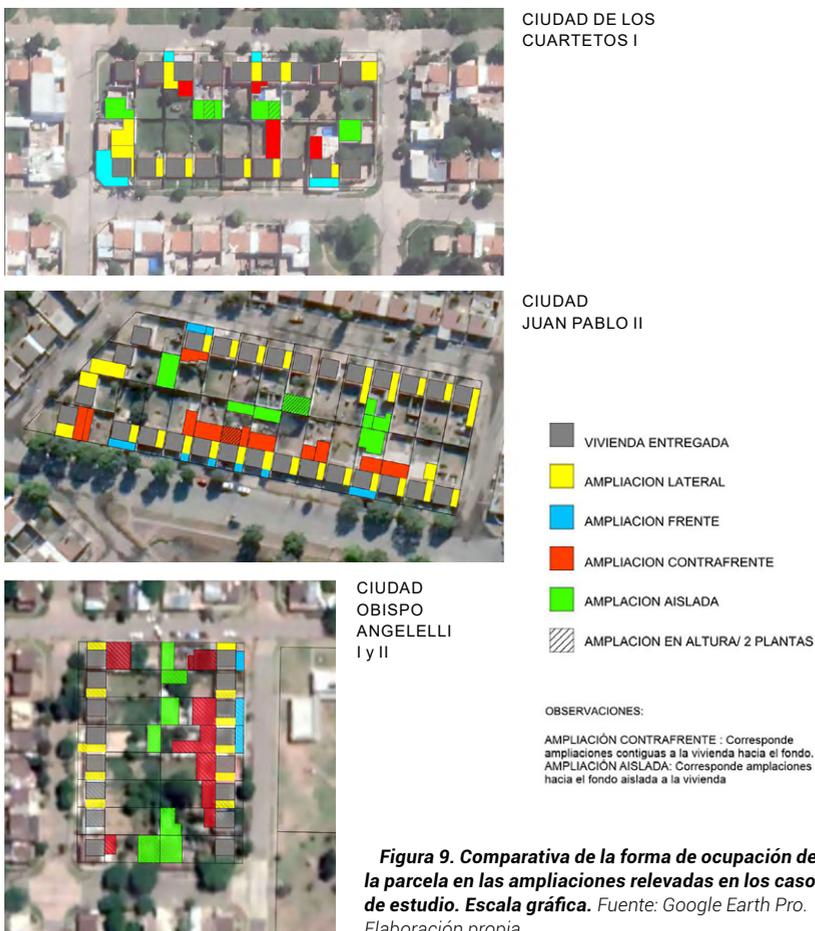
**Figura 7. Relevamiento de ampliaciones en barrio Ciudad Juan Pablo II, a la fecha 2020. Escala gráfica.** Fuente: Google Earth Pro. Elaboración propia



**Figura 8. Relevamiento de ampliaciones en Ciudad Obispo Angelelli (I y II) a la fecha 2020. Escala gráfica.** Fuente: Google Earth Pro. Elaboración propia

### Modalidades de crecimiento

En la figura 9 se presenta el detalle de tres manzanas relevadas, con mayor escala de análisis para ejemplificar cómo se desarrollan los crecimientos en relación con la posición de la vivienda en el lote, y los espacios libres resultantes. La forma predominante es la ampliación lateral; cuando se trata de crecimientos sobre el frente, es para dar respuesta a actividades productivas. Los crecimientos en el fondo de la parcela responden a ampliaciones para usos laborales, para dar lugar a nuevos hogares o para ampliar los espacios funcionales con que se cuenta. Respecto de los crecimientos laterales, presentan mayor superficie cubierta.





Ampliaciones



Ampliaciones en altura

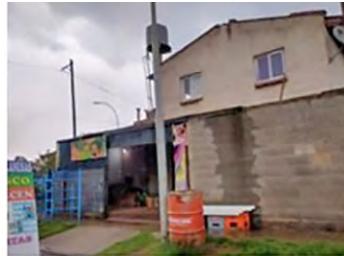


Ampliaciones sin terminar

### Figura 10. Ampliaciones en Barrio Obispo Angelelli.

Fuente: elaboración propia

Las actividades económicas informales demandan un espacio dentro de la vivienda. La oferta es diversificada: quioscos, panaderías, librerías, venta de artículos de limpieza y peluquerías, todos buscan dar respuesta a las necesidades básicas de la vida cotidiana de las familias que habitan en el barrio. Es decir que, tal como Barreto et al. (2015, p. 22) consideran para las ciudades del norte argentino, "son prácticas de economía popular más centrada en la reproducción básica de la vida, que en la obtención directa de beneficios monetarios". Son negocios que atienden a la propia población del barrio, por las características de baja accesibilidad, servicios de transporte público reducidos, así como por estar insertos en un entorno predominantemente rural.



### Figura 11. Ampliaciones en Barrio Obispo Angelelli, usos comerciales y comunitarios.

Fuente: elaboración propia



**Figura 12.**  
**Ampliaciones**  
**en Juan Pablo**  
II. Fuente:  
elaboración  
propia



## Conclusiones

La magnitud de los cambios observados en los conjuntos habitacionales permite afirmar que el diseño de la vivienda de interés social, aun cuando se trate de mínimas superficies, requiere una visión procesual en la planificación, entendiéndose que su diseño, sin duda, se va a modificar en el tiempo acompañando la dinámica de los hogares.

Aun cuando se trata de responder a sectores poblacionales de alta vulnerabilidad (como el caso presentado de relocalizaciones de villas de emergencia), se observa una gran capacidad por parte de los hogares de invertir y transformar sus viviendas para dar respuesta a cambiantes necesidades. Estos procesos se realizan por autoconstrucción, como la alternativa más frecuente de los sectores populares para satisfacer sus necesidades habitacionales, sin asesoramiento técnico y sin previsión en el diseño que pueda orientar y facilitar futuras transformaciones.

La inserción de los conjuntos en entornos periféricos y alejados, sumada a las necesidades de las familias, impulsa procesos de ampliaciones vinculadas con usos comerciales o laborales que permiten una mejora en los ingresos del hogar. Las estrategias con las que se abordan los crecimientos son variadas y muestran altos niveles de transformación de los prototipos repetitivos y monótonos presentes en el momento de la adjudicación de los barrios, que superan el 85 % de los casos, en los tres barrios considerados.

Coincidimos con Di Virgilio et al. (2012) en que los beneficios que trae aparejado el acceso a la propiedad se vinculan estrechamente con las posibilidades de acción que habilitan. La vivienda propia en lote individual de grandes superficies es sin duda un activo que permite desplegar capacidades de decisión sobre el hábitat e inversión de recursos, aun en contextos de alta vulnerabilidad y precariedad socio-espacial de los hogares. La compactación de los tejidos, la densificación (poblacional y edilicia) y los elevados valores de viviendas con crecimientos en el lote, comparativamente con aquellas que se mantienen sin ninguna modificación, son datos relevantes para impulsar soluciones innovadoras en el diseño del hábitat social y pensar en políticas públicas que puedan acompañar estas dinámicas en los territorios periféricos de nuestras ciudades.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P.** (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Barreto, M. A.; Benítez, M. A. & Puntel, M. L.** (2015). Vivienda social y estrategias de sobrevivencia: Soluciones adecuadas a partir de un estudio de caso (Resistencia, Argentina, 2013). *Revista INVI*, 30(84), 19-57. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582015000200002>
- Calderón, J.** (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE*, 41(122), 27-47 <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002>
- Di Virgilio, M. M. & gil y De Anso, M. L.** (2012). Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Revista de Estudios Sociales* (44), 158-170. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-885X2012000300015&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2012000300015&lng=en&tlng=es)
- Di Virgilio, M. & Perelman, M.** (2014). Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas. En Di Virgilio, M. y Perelman, M. (Coords.) *Ciudades latinoamericanas Desigualdad, segregación y tolerancia*. (9-23). Buenos Aires, Argentina: Clacso.

- Elorza, A.; Marengo, M. C.; Monayar, M. & Sosa, M.** (2021). Nuevos territorios en entornos de programas habitacionales públicos. Asentamiento informal Parque Itzaingó Anexo II en Córdoba, Argentina / New territories in public housing program environments. Informal settlement Parque Itzaingó Anexo II in Córdoba, Argentina. *Revista de Direito da Cidade*, 13(1), 185-206. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2021.57901>
- Forné, M. & Marengo, M. C.** (1998). El diseño de la vivienda producida por el Estado. Ed. FAUD – UNC.
- Kellett, P.; Toro, A. & Haramoto, E.** (1994). Cambios iniciados por los habitantes y transformaciones en la vivienda social: teoría y práctica en el contexto chileno. *Revista INVI*, 9(21), 3-16.
- Marengo, M. C.; Elorza, A. L. & Sosa, F.** (2019) Transformaciones territoriales, políticas públicas y espacios periféricos. Conjuntos de vivienda social en Córdoba (Argentina) a una década de su materialización. SIIU XI Barcelona-Santiago de Chile. <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/171642/6784-8328-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marengo, M. & Elorza, A.** (2016). Vivienda social en Córdoba, efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008). *Revista INVI*, 31(86), 119-144. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000100005>.
- Marengo, M. C.** (2008). Sprawl and Planning. Facing the challenges of growing social inequity. Ed. IFOU. The Netherlands. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/1841> 



# Empoderamiento del sujeto colectivo en su derecho humano al hábitat adecuado

---

**Laura Ángela MARTÍNEZ**  
**Nancy Beatriz FERNÁNDEZ**

---

## **Cargos o filiaciones**

Abogada (Universidad Nacional de Cuyo), gerenta de Inclusión y Mejoramiento de Asentamientos Instituto Provincial de la Vivienda - Mendoza (2013-2015), miembro de la Mesa Provincial de Barrios Populares.  
Arquitecta (Universidad Nacional de San Juan).

## **Lugar de trabajo**

Instituto Provincial de la Vivienda, Gerencia de Hábitat

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## **Resumen**

La propuesta de investigación-acción se desarrolla en el "Barrio Popular 9 de Julio", ubicado en el km 50 de la RN N.º 40, distrito Anchoris, departamento Tupungato, provincia de Mendoza, asentado en el antiguo trazado del ferrocarril Gral. San Martín y habitado por 120 familias. Carecen de servicios básicos: agua potable, energía eléctrica, red cloacal, gas natural, alumbrado público y conectividad digital; tampoco son propietarios de la tierra sobre la cual han construido sus viviendas. El Municipio les provee el agua que traslada en camiones cisterna. La electricidad en las viviendas proviene de una conexión clandestina, es decir, están "colgados" de una red de energía eléctrica cercana. Todo el distrito carece de red cloacal y de gas natural.

El proyecto tiene como objetivo el empoderamiento del sujeto colectivo, barrio popular, para hacer realidad el derecho humano de acceso al hábitat adecuado. Ello implica actuar en dos ámbitos: el del acceso material al hábitat adecuado y la profundización de ese sujeto colectivo que en el acto de participar en el logro de los objetivos se construye como subjetividad. La práctica del empoderamiento debe tener en cuenta que la acción es primariamente un efecto del incremento de la potencia del sujeto colectivo y su incidencia en los ámbitos territorial, político y cultural.

**Palabras clave:** Tenencia de la tierra; organización barrial; empoderamiento del sujeto colectivo; democratización; resemantización.

## Introducción

Esta ponencia se presenta en el marco de un proyecto de investigación-acción y, como tal, pretende aunar el enfoque experimental de las ciencias sociales con programas de acción que remuevan o transformen los problemas sociales abordados. Se sostiene la insuficiencia del abordaje con el que el Estado pretende "paliar" la situación de marginalidad en la que se encuentran los sujetos y la particular desigualdad entre los distintos barrios del distrito Anchoris, en un marco general de pobreza.

## Marco teórico y metodológico

En opinión de las autoras, no habrá futuro de las ciudades y territorios y, menos aún, actualidad del derecho humano básico a un hábitat adecuado sin cimentar la participación democrática de los habitantes para el reconocimiento de sus derechos y, fundamentalmente, la emergencia del sujeto colectivo. Se entiende, con Benveniste (2003, p. 260), que el sujeto es un efecto de la interpelación de la estructura, un nudo de significaciones. El sujeto no se corresponde con ninguna sustancia o materia, sino que es un efecto de estructura. En este sentido, no se sostiene un organicismo del sujeto colectivo, sino, por el contrario, simplemente que existe sujeto colectivo cuando, unificados por la demanda (también un efecto de lenguaje), un grupo de hablantes puede expresarse en primera persona.

Esta subjetividad, se la plantee en fenomenología o en psicología, como se quiera, no es más que la emergencia en el ser de una propiedad del lenguaje. Es "ego" el que dice "ego". Encontramos aquí el fundamento de la subjetividad.

Así caen las viejas antinomias del "yo" y del "otro", del individuo y la sociedad. Dualidad que es erróneo reducir a un solo término original (...) El fundamento lingüístico de la subjetividad sólo se descubre en una realidad dialéctica que englobe los dos términos y los define por relación mutua (Benveniste, 2003, p. 260).

Se entiende por estructura al conjunto de las relaciones de fuerza existentes en un campo dado en un momento determinado y que determinan y hacen posible la acción de un elemento comprendido en ella. Se entiende por campo el sistema de líneas de fuerza que operan en un área relativamente autónoma de la totalidad social en la que los agentes o sistemas de agentes son concebidos como fuerzas que se oponen y agregan relativamente y esta oposición y agregación configura la estructura del campo en un momento dado (Bourdieu, 2002, p. 9).

El agrupamiento de sujetos con relación a una demanda y la capacidad de hablar y actuar en primera persona constituye el agrupamiento en clase. Por supuesto, siempre se ha de tener presente el análisis de Edward P. Thompson en su célebre introducción a *La formación de la clase obrera en Inglaterra* (1966, pp. 10-11).

Hoy en día existe la tentación, siempre presente, de suponer que la clase es una cosa. Este no fue el sentido que Marx le dio en sus propios escritos de tipo histórico, aunque el error vicia muchos de los escritos "marxistas" contemporáneos. Se supone que "Eso", la clase obrera, tiene una existencia real que se puede definir de una forma casi matemática. Así, cuántos hombres son los que se encuentran en una cierta relación respecto de los medios de producción. Una vez que esto se asume, se hace posible deducir la conciencia de clase que "Eso" debería tener (pero raras veces posee) si tuviera clara conciencia de su posición y de los intereses reales. Hay una superestructura cultural a través de la cual el reconocimiento se desvía por caminos ineficientes. Estas distorsiones y atrasos culturales son una molestia, así que es más fácil pasar de esta situación hacia una teoría de la sustitución: el partido, la secta o el teórico que descubre la conciencia de clase, no como es, sino como debería ser.

Si nosotros recordamos que clase es una relación y no una cosa, no podemos pensar de esta manera. "Eso" no existe, ni para tener una conciencia o un interés ideal ni para yacer, como paciente, en la mesa del Ajustador...

La cuestión, por supuesto, es cómo los individuos llegan a tener ese "rol social" y cómo una particular organización social (con sus derechos de propiedad y su estructura de autoridad) llegó a existir. Y esta es una cuestión de historia. Si nosotros paramos la historia en un determinado punto, entonces no hay clases, sino una multitud de individuos con una multitud de experiencias. Pero si observamos a esos hombres a través de un período suficientemente largo de cambio social, observaremos pautas en sus relaciones, sus ideas y sus instituciones. La clase es definida por los hombres mientras viven su propia historia y, a fin de cuentas, esta es su única definición.

Este programa de investigación-acción sostiene (Retamozo, 2017) que las múltiples formas de articulación del orden social (el capital, el neoliberalismo, el patriarcado, el racismo, etcétera) no producen necesariamente resistencias (más allá de que podemos considerar con Foucault que donde hay poder, hay resistencia). No se trata de negar que mujeres, trabajadores, indígenas, campesinos sean víctimas de situaciones que producen dolor o sufrimiento (Dussel, 2007), sino que, primero, para sostener que una situación es injusta e ilegítima se requiere un discurso que construya esas situaciones como tales. Segundo, aun con la presencia de discursos que signifiquen una situación como injusta, se requieren procesos de subjetivación política para que exista un antagonismo. Solo cuando existe ese corrimiento subjetivo y la emergencia de algún tipo de acción es cuando el sujeto se constituye. De esta manera, es un desafío teórico, pero fundamentalmente político, pensar el

modo en que estas posiciones de subordinación pasan a configurarse en espacios de subjetivación y producción de antagonismos sociales.

Como consecuencia del marco teórico sucintamente expuesto, debe señalarse que el sujeto colectivo es por definición efímero; no es una sustancia o identidad que marque al sujeto, es justamente esa agregación (o composición de los cuerpos, en el lenguaje de Spinoza) que hace posible que pueda decirse “yo” en relación con una demanda con la que los sujetos que se agrupan se identifican. Por tanto, la potencia del sujeto colectivo depende de esa relación dialéctica que señalaba Benveniste en la que no hay sociedad sin sujetos ni sujetos sin sociedad.

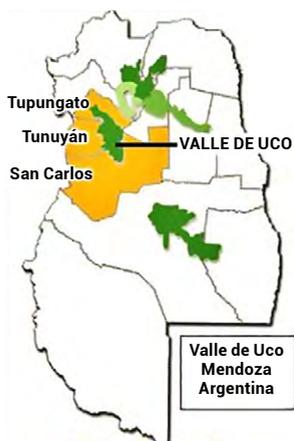
Por este motivo, investigación-acción en el marco de la experiencia significa empoderamiento de los sujetos, aparición del sujeto colectivo y democratización del poder. Del mismo modo, no hay hábitat adecuado sin participación y decisión de los sujetos que habitan la estructura y el campo, no existe el “buen hábitat” de diseño.

Para realizar la investigación en las condiciones actuales de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, hemos recurrido a reuniones virtuales mediante el uso de plataformas con vecinos del barrio, en particular con dos de sus referentes y concejales del departamento, el delegado municipal; también se realizó una reunión presencial y un recorrido del territorio. Se tuvieron en cuenta las experiencias institucionales anteriores de las autoras, en las mesas de gestión de la Red SUM, como en la Gerencia de Inclusión y Mejoramiento de Asentamientos del Instituto Provincial de la Vivienda. También se utilizó la experiencia de la acción de integración socio-urbana que se plantea en el ámbito de la Mesa Provincial de Barrios Populares.

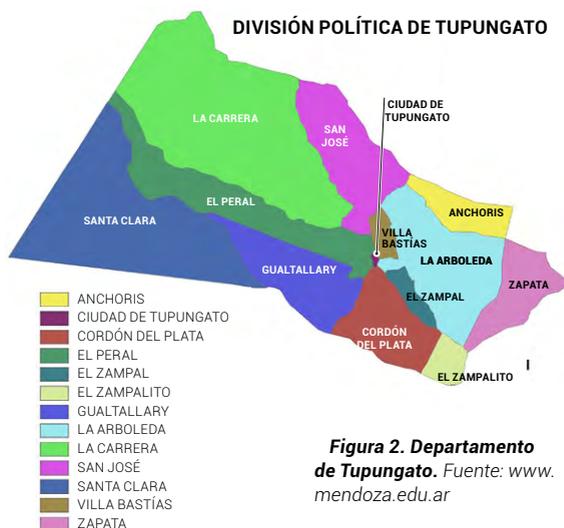
## **Descripción del barrio popular objeto de estudio**

El departamento Tupungato es el área geográfica de la provincia de Mendoza que integra la zona del Valle de Uco, junto con Tunuyán y San Carlos, como podemos ver en la figura 1; hábitat y lugar de paso de distintos pueblos originarios y que se destaca por sus bellezas naturales y sus paisajes de montañas verdes. El departamento Tupungato, figura 2, desde fines del siglo XIX ha crecido en torno a su principal actividad, la fruticultura y la industria vitivinícola. Luego de la instalación de numerosas bodegas en la región, el enoturismo se ha desarrollado cada vez con más fuerza.

La actividad económica en el distrito Anchoris se diversifica entre la actividad rural, la explotación de áridos en áreas de extracción primaria (existen cinco plantas de



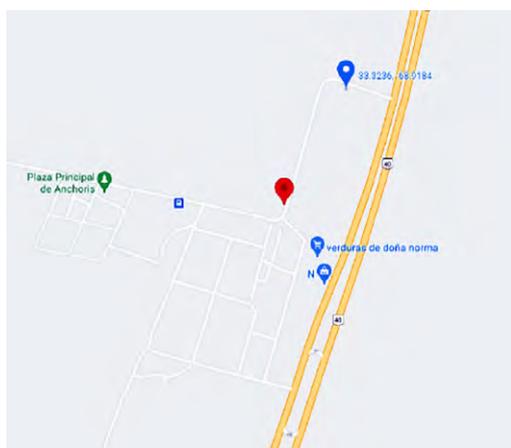
**Figura 1. Provincia de Mendoza.**  
Fuente: [www.TurismoRuta40.com.ar](http://www.TurismoRuta40.com.ar)



**Figura 2. Departamento de Tupungato.** Fuente: [www.mendoza.edu.ar](http://www.mendoza.edu.ar)

procesamiento) y perforaciones exploratorias de hidrocarburos (uno petrolífero y otro gasífero).

El desplazamiento de personas como de mercancías, se realiza en vehículo particular o rentado, a través de la RNN.º 40, resaltado en el mapa de la figura 3, hacia el norte para llegar a Mendoza Capital (53 km) y hacia el sur para llegar a la ciudad de Tunuyán (41 km). El transporte público de pasajeros circula por la RNN.º 40, conector vial norte-sur y límite este del sector territorial de estudio, como se observa en la imagen satelital de la figura 4.



**Figura 3. Planimetría B.º 9 de Julio y B.º Brisas de Anchoris.**  
Fuente: [www.google.com](http://www.google.com)



**Figura 4. Vista satelital de los barrios al costado oeste de la RNN.º 40.** Fuente: [www.google.com](http://www.google.com)

Los barrios populares 9 de Julio y Brisas de Anchoris representan un fragmento territorial en el distrito. Las familias que allí residen se ocuparon de la producción informal de su hábitat, en el que podemos observar una marcada diferencia con el entorno cercano. El arraigo en este territorio, producto de la necesidad de un "techo seguro", ha garantizado su continuidad como comunidad. Este primer análisis nos permite valorar la gestión popular en tierras fiscales: que es la de integración con las comunidades preexistentes. La planificación responde a entramados informales, espontáneos, propios del uso de los habitantes respetando las condiciones físicas del terreno: amanzanamiento, apertura de calles sin veredas, cordones ni acequias, por lo que en épocas de lluvias torrenciales los lotes sufren inundaciones y con escasa forestación autóctona. Las viviendas responden a técnicas tradicionales de autoconstrucción en lotes de superficie aproximada a los 1500 m<sup>2</sup>. La figura 5 muestra la precariedad constructiva de algunas de las viviendas.



**Figura 5. Viviendas con técnicas de autoconstrucción barrio popular 9 de Julio.** Fuente: elaboración propia



**Figura 6. Viviendas construidas en torno a la Línea de Alta Tensión .** Fuente: [www.google.com](http://www.google.com)

Estos barrios populares colindantes están separados por una calle principal donde se localiza parte de la traza de la línea de alta tensión, como se observa en la figura 6, que se extiende desde la RNN.º 40. Algunas viviendas se construyeron próximas al área de afectación. Los riesgos de habitar en zonas aledañas alertan sobre el peligro de posibles efectos para la salud y caídas de cables desde la línea de media tensión, según la imagen de la figura 7.

A pocos metros de los barrios 9 de Julio y Brisas de Anchoris, se emplazan la parroquia Nuestra Señora del Rosario, el Centro de Salud N.º 184 Ítalo Palumbo. En la figura 8 se muestra la escuela primaria N.º 1-634 Isla Soledad en cuyo patio se ubica la perforación de agua potable que suministra el servicio al B.º IPV y al sector formal del distrito, una plaza seca de dimensiones reducida con juegos para niños/as y pista de salud, un espacio abierto público sin forestación que hace las veces de conexión a través de senderos naturales a estas instituciones y el B.º Virgen del Rosario, construido por el Instituto Provincial de la Vivienda, destinado a trabajadores de la actividad petrolera.



**Figura 7. Línea Media Tensión (transformador).** Fuente: *elaboración propia*

**Figura 8. Escuela primaria N.º 1-634 Isla Soledad. Perforación de agua habilitada.** Fuente: *Elaboración propia*



En las siguientes imágenes, se advierte que los proyectos de mejoramiento barrial formulados desde los escritorios de los organismos públicos construyen barreras espaciales en la producción del hábitat y su uso, lo que reafirma que no existe el “buen diseño” del hábitat. El barrio construido por el IPV cuenta con espacios públicos, de acuerdo con la figura 9, infraestructura, según la figura 10 y la urbanización se observa en la figura 11.

**Figura 9. Pista de salud.** Fuente: *elaboración propia*



**Figura 10. Servicios básicos: agua potable y energía eléctrica.** Fuente: *elaboración propia*





**Figura 11.**  
**Urbanización:**  
**vereda, cordón,**  
**cuneta.** Fuente:  
*elaboración propia.*

Para el desarrollo de la investigación, acordamos un encuentro con referentes del barrio popular 9 de Julio: la Sra. Noemí Flores, presidenta de la Asociación Civil Procreación 9 de Julio de Anchoris, y su marido el Sr. Ernesto "Mago" Paz, referente del merendero Creciendo juntos y miembro de la Mesa Provincial de Barrios Populares. Mantuvimos una charla informal en la vivienda familiar el día sábado 6 de febrero de 2021.

La familia Paz Flores está integrada por el matrimonio y sus tres hijos: un varón y dos niñas. El diálogo estuvo referido a la situación socio-económica y sanitaria de la comunidad barrial, el grado de presencia municipal ante los problemas actuales, sanitario, laboral, educativo, agravados durante el aislamiento y posterior distanciamiento social en instancias de la pandemia provocada por la **COVID-19**.

## Objetivos

### 1. Objetivo general

El proyecto tiene como objetivo el empoderamiento del sujeto colectivo conformado para hacer realidad el derecho humano básico de acceso al hábitat adecuado. De este modo, el proyecto opera en dos ámbitos que se complementan y retroalimentan: el del acceso material al hábitat adecuado y la actualización y profundización del sujeto colectivo, que en el acto de participar en el logro de los objetivos materiales se construye como subjetividad. En nuestra concepción, democratización y empoderamiento del sujeto y el acceso material a servicios constituyen parte integral del concepto de hábitat adecuado.

En particular debe tenerse presente que, de no prestarse atención adecuada a la función participativa-democrática, la acción jurídica centrada primordialmente en la provisión de un servicio, lejos de favorecer la organización barrial, va a provocar

desmovilización y pérdida de potencia del colectivo por dos riesgos que deben evitarse: 1) el excesivo protagonismo de los operadores jurídicos hace que las decisiones se dejen en manos de los "expertos" y 2) el uso de los conceptos jurídicos y el argot legal llevarían a la hiperespecialización de los referentes y, en consecuencia, a la potenciación del representante por sobre el representado (el sujeto colectivo).

En este sentido, la práctica del empoderamiento jurídico debe tener en cuenta que la acción jurídica es primariamente un efecto del incremento de la potencia del sujeto colectivo y su incidencia en los ámbitos territorial, político y cultural. Solo así pueden resemantizar los dispositivos legales de modo que se reconozcan los derechos humanos básicos en los propios sujetos, en la comunidad y, eventualmente en los tribunales.

## **2. Objetivos específicos**

2.1. Analizar la intervención de los Estados en el barrio popular objeto de estudio y determinar los efectos de esta sobre el empoderamiento del sujeto colectivo y la consecución del hábitat material adecuado.

2.2. Señalar sucintamente las causas ideológicas y materiales de la insuficiencia de la acción de los Estados.

2.3. Señalar las dificultades culturales y materiales que obstaculizan la organización del sujeto como tal y en qué medida estos obstáculos son pasibles de remoción.

2.4. Analizar la acción de los agentes de la sociedad civil y de los Estados en la perpetuación del estado de carencia cultural, material y de poder de los sujetos que habitan los barrios populares.

### **2. 1. Análisis de la intervención de los Estados en el barrio popular objeto del estudio y determinar los efectos de esta sobre el empoderamiento del sujeto colectivo y la consecución del hábitat material adecuado**

El sistema jurídico nacional reconoce la función central de los derechos humanos y adopta como parte de la ley suprema las declaraciones internacionales de derechos humanos que reconocen específicamente el derecho al hábitat adecuado como un derecho humano. En esta idealidad sería de esperar una acción gubernamental potente con el objetivo de remover las carencias que afectan a los habitantes de los barrios populares.

El derecho al hábitat adecuado es una condición constitucional incorporada por el artículo 75, inciso 22 de nuestra Carta Magna, con la mención expresa al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo 11, apartado 1, determina: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las

condiciones de existencia". Desconocer esta declaración y este derecho no solo conculca la Constitución, sino que coloca al Estado que la desconozca en la situación de Estado Canalla para el Derecho Internacional.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional garantiza a todos los habitantes del suelo argentino los beneficios de la seguridad social, que tendrán carácter de integrales e irrenunciables, y consagra específicamente el acceso a una vivienda digna. La tierra es un recurso escaso en Argentina, como consecuencia de decisiones y asignaciones políticas de la tierra como recurso. La disputa por ella y las sucesivas apropiaciones ocurren desde antes del nacimiento de la Patria. El déficit habitacional aumenta desde hace décadas. Es el Estado el que debe ocuparse de generar y sostener una política pública de acceso al hábitat adecuado. Uno de sus aspectos es el acceso a la tierra con agua potable y energía eléctrica; otro es el de los alquileres, otro es el de generar los instrumentos financieros para la gestión y financiación de este derecho.

En toda la Nación está vigente la Ley N.º 27.453/18, que pretende incluir 247 barrios populares de la provincia en la trama urbana. La realidad resulta muy distante a esa idealidad. Lejos de afirmarse el derecho a la ciudad o, como con mucha más precisión señala Balibar, el derecho a la ciudadanía, la acción del Estado Municipal no ha tendido a favorecer la inclusión y la participación de los habitantes en la remoción de los obstáculos, sino que ha mostrado una actitud desvaída (como se puede apreciar en el desinterés en la prestación de agua corriente potable o incluso de agua corriente a secas, que permitiría el riego que hace posible la transformación del entorno para hacerlo más amigable).

En la gestión actual de la Municipalidad de Tupungato o de los órganos del Estado provincial no se observa ningún tipo de estímulo a la gestión participativa de la problemática de hábitat por parte de los vecinos. La acción es canalizada por el delegado de distrito, que es designado y responde directamente al intendente. Este poder transferido y precario no favorece institucionalmente la participación activa de los sujetos, sino que, por el contrario, privilegia una concepción autocrática del poder en una estructura piramidal y en cascada.

La Ley Nacional de Barrios Populares, que privilegia el carácter participativo y por etapas de la acción estatal para la remoción de la violencia que implica la perpetuación de la negación del derecho básico de ciudadanía al hábitat adecuado, tampoco ha sido canalizada en el sentido que la ley determina imperativamente. Los programas nacionales que pretenden asistir (el verbo utilizado no es casual) en la problemática que ahonda la pandemia, como "Argentina Unida para la Integración de los Barrios Populares", que funciona en la Secretaría de Integración Socio-urbana dependiente del

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, exigen que los barrios sean priorizados por los Municipios y evaluados por la autoridad provincial, el Instituto Provincial de la Vivienda. Esta priorización por los Municipios como condición para la realización de obras de ciudadanía básica, lejos de ser un supuesto de descentralización conjeturalmente democrática, al no prever la participación real de los vecinos en la priorización de la gestión estatal, termina favoreciendo el caciquismo territorial, generalmente no revisado, de quienes ejercen el Ejecutivo municipal, aun cuando fueran unidades ejecutoras.

En el caso particular que nos ocupa, el intendente de Tupungato, pese a haber solicitado la priorización del barrio popular 9 de Julio el 6 de marzo de 2020, según figura 12, ante la Secretaría de Integración Socio-Urbana en la actualidad de la pandemia, niega la existencia de los barrios populares y se niega a solicitar la priorización de los barrios, hipotéticamente por razones personales, ya que no se indica razón objetiva alguna.

Tupungato, Mendoza., 06 de Marzo de 2.020.-

A LA SEÑORA  
SECRETARIA DE INTEGRACIÓN  
SOCIO URBANA  
FERNANDA MIÑO  
S./D

As./Integración Socio Urbana  
Bo. 9 de Julio ID 4520 – Tupungato  
Provincia de Mendoza

Me dirijo a Ud a efectos de informar que el Barrio Popular 9 de Julio, ubicado en el Distrito Anchoris, del Departamento de Tupungato, identificado con el número 4520 en el Registro Nacional de Barrios Populares, es objeto de atención prioritaria de este Municipio y manifiesto la voluntad de acompañar el proceso de integración socio urbana de las familias que habitan en el barrio referenciado, en el marco de la Ley Nacional N° 27453/18.

A los fines de cooperar con este proceso de interés común, solicito una reunión entre esta Municipalidad y esa Secretaría.

Quedo a disposición y saludo a Ud. atentamente.

**Figura 12. Nota elaborada por intendente municipal.**  
Proporcionada por la Asociación Civil "Procreación 9 de Julio de Anchoris"



Municipalidad de Tupungato  
Mendoza

MR. GUSTAVO ARIAS SOTO  
INTENDENTE  
MUNICIPALIDAD DE TUPUNGATO

Las familias habitan este territorio desde 2010, aproximadamente, en un espacio de marginalidad territorial y múltiples desigualdades. El principal problema es la carencia de agua potable; camiones cisterna abastecen al B.º 9 de Julio y a su vecino el B.º Brisas de Anchoris desde pozos que se ubican al sur, a 20 km, en el distrito Zapata, donde está el cargadero sin proceso de potabilización. Al respecto, manifiestan que “el agua para consumo humano es de baja calidad y sucia” y que ocasionó complicaciones de salud a las familias. La provisión municipal de agua en camiones, para consumo diario e higiene es de 2000 litros por familia cada siete días, y la distribuyen en bidones plásticos, algunos de color azul adquiridos por las familias y otros de color blanco de polietileno de alta densidad obtenidos en las petroleras donde trabajan, los que se visualizan en la figura 13. Algunas familias compran agua mineral para consumo y elaboración de alimentos, utilizando la entregada por la municipalidad para la higiene y el lavado de ropa. No obstante, la mayoría la utiliza para consumo diario.



**Figura 13. Bidones plásticos de color azul y color blanco de polietileno de alta densidad.**  
Fuente: elaboración propia

En las cercanías del barrio, durante los años 2014/2015 la Municipalidad invirtió en una perforación de agua; ubicada a un kilómetro en calle Los Pozos de YPF s/n para los pobladores de Anchoris. Como vemos en la figura 14, se observan los tanques elevados de almacenamiento de agua, y en la figura 15 se observa el tablero de control. El agua, según comentarios de los vecinos y vecinas y en concordancia a lo informado verbalmente por autoridades municipales, no resultó apta para consumo humano.



**Figura 15. Tablero de control**  
Fuente: elaboración propia

**Figura 14. Tanques elevados.** Imagen perteneciente a Ernesto Paz

En la página web del Ente Provincial de Agua y Saneamiento (<http://www.epas.mendoza.gov.ar>) se informa que el operador del agua en el distrito de Anchoris es la Unión Vecinal de Anchoris. Sin embargo, desde el año 2019, por Resolución de Directorio N.º 61/2019, se hizo cargo, como tutela, el Municipio, que figura como administrador. Dicha página nada dice sobre la inversión en la frustrada perforación. Los vecinos no tienen un informe escrito sobre la calidad del agua de esa perforación y desconocen qué otros usos se le puede dar o si existen soluciones alternativas previstas por la Municipalidad o por el Ente Provincial regulador del servicio de agua potable.

Con la intención de sumar otros actores sociales, el 25 de marzo de 2021, vía **Meet**, las investigadoras mantuvimos una reunión con el referente barrial Ernesto "Mago" Paz y la concejal del Frente de Todos Beatriz Isuani. Ante la necesidad urgente de acceso al agua, surgió como propuesta elaborar una nota dirigida a los bloques del Concejo Deliberante y al intendente para que se informe a los vecinos y vecinas sobre la calidad del agua de la perforación construida y que nunca tuvo uso desde fines de 2015.

Como puede observarse, la gestión municipal se caracteriza por su opacidad, en la que las decisiones no son objeto de gestión participativa; ni siquiera se realiza la consulta con los vecinos y vecinas e incluso les es negada la información objetiva sobre las razones por las cuales se toman las decisiones que les afectan. Desde el punto de vista del empoderamiento, la gestión puede ser considerada hostil.

El Estado nacional, provincial y municipal ha tenido distintos modos de actuar en la gestión participativa. Las mesas de gestión y la Red SUM son un ejemplo de ello en la provincia de Mendoza.

Existen antecedentes en nuestra provincia de construcción colectiva: las mesas de gestión, nacidas y desarrolladas en once de los dieciocho departamentos a través de la Gerencia del Programa de Mejoramiento de Barrios, ProMeBa, posteriormente denominada Gerencia de Inclusión y Mejoramiento de Asentamientos, en su carácter de Unidad Ejecutora del ProMeBa, que funcionaba en el Instituto Provincial de la Vivienda. Esas mesas de gestión representaban un sujeto colectivo temporal formado en los asentamientos humanos informales "convertidos en barrios" durante el proceso de construcción de ciudad que tenía como objetivo el programa.

Si bien las mesas de gestión no estaban previstas con ese nombre en el Reglamento Operativo del Programa de Mejoramiento Barrial, estaban en cuanto exige gestión participativa de proyectos, cuando habla de planificación participativa y comunitaria. Las mesas de gestión fueron el modo local de organizar el trabajo para realizar en los barrios por los equipos de campo de cada proyecto y de los equipos técnicos de la gerencia; fueron entonces el resultado del trabajo de un equipo formado en la metodología de Planificación Participativa y Gestión Asociada (Poggiese, 2011).

Hubo intentos de institucionalización de esas mesas a través de resoluciones del IPV respecto de la Red de Mesas de Gestión de los Salones de Usos Múltiples, conocida como Red SUM. El Instituto Provincial de la Vivienda dictó la Resolución N.º 108/13, que crea ese proyecto. La figura 16 muestra la copia.

Por otra parte, las gestiones provinciales y municipales que se sucedieron a partir de 2015 han considerado que los escasos recursos materiales destinados a superar las carencias en el acceso al hábitat adecuado deben ser decididos sin participación de los sujetos, lo que se manifiesta en la desarticulación de la denominada "Red SUM" y de los espacios de participación popular directa. En la generalidad de los casos dichas gestiones se ocuparon de desarticular las mesas de gestión que la componían, con excepciones notorias, como fue el caso de los once barrios populares que configuraron lo que hoy se conoce como "El Bloque" en el departamento Maipú, producto de la implicación de sus habitantes, en especial de uno de sus vecinos, don Ángel Rodríguez Soto, a cuya memoria esta ponencia pretende ser un humilde homenaje, ya que no solo transformó a sus vecinos, sino también a los funcionarios y técnicos que acompañaron su infatigable caminar democrático y, como él decía, vecinalista.

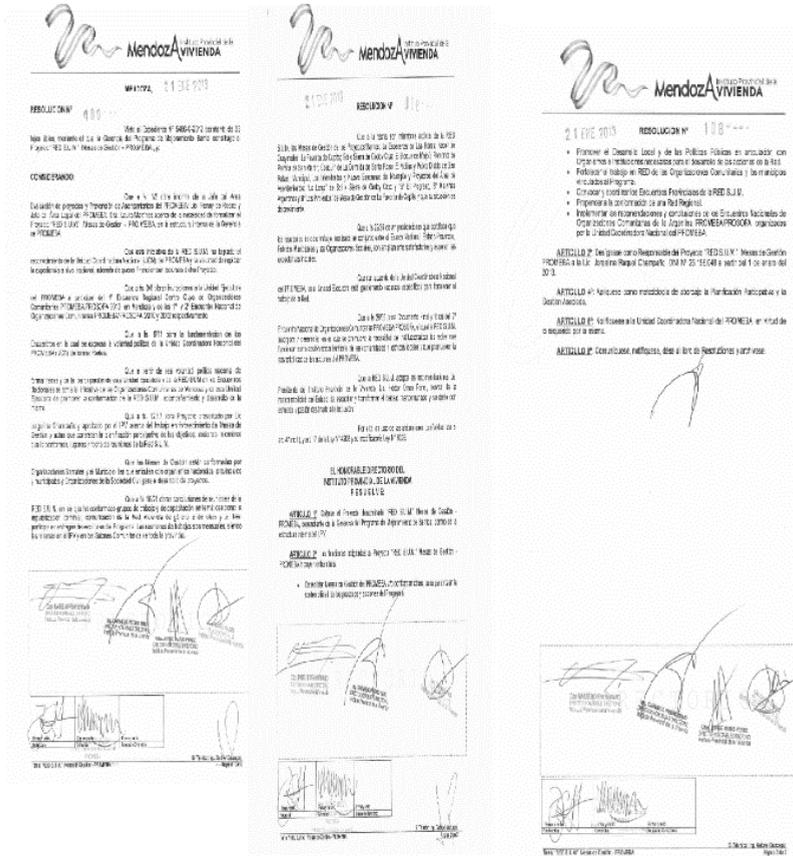


Figura 16. Resolución N.º 108/13 I.P.V. crea el Proyecto "RED SUM" Mesas de Gestión. Fuente: <https://documentcloud.adobe.com/link/review?uri=urn:aaid:scds:US:d6486c4d-830f-4776-b1f4-f1f858cd7e66>

La herencia de ese proceso de organización y gestión se dio tiempo después durante el proceso de formación de la Mesa de Gestión Provincial de Barrios Populares en el marco de la Ley 27453/2018 Argentina.gov.ar Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana.

### 2.2. Hipótesis sobre las causas ideológicas y materiales de la insuficiencia de la acción de los Estados

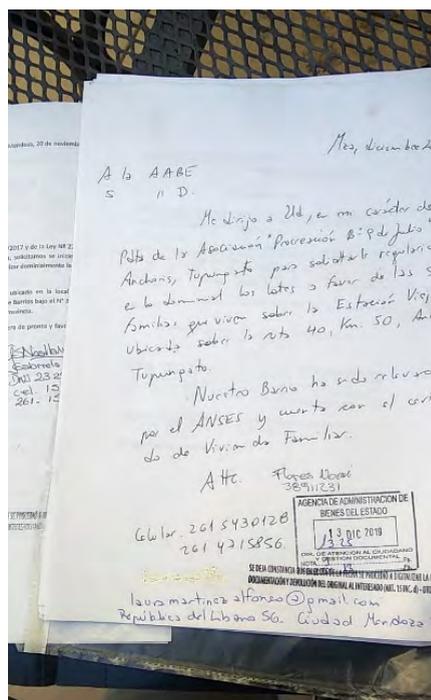
Los vecinos decidieron representar el interés común en 2019 mediante una Asociación Civil denominada "Procreación 9 de Julio Anchoris". Alcanzar la personería jurídica fue dificultoso, tanto respecto de la organización barrial como de los recursos necesarios

para lograrlo y sostenerla en el tiempo, a lo que se sumó que contrataron a un contador que inscribió erróneamente ante la AFIP a la presidenta en una categoría que la privó durante meses de la Asignación Universal por Hijos otorgada por la ANSES, de lo cual surge sin mayor investigación que el entrecruzamiento de datos de ambos organismos nacionales es eficiente.

En cuanto al Certificado de Vivienda Familiar emitido por la AABE y entregado por la ANSES a los responsables de viviendas incluidos en el ReNaBaP (Decreto 358/2017 - InfoLeg - Información Legislativa), no es reconocido por el Registro Civil provincial ni por el Área de Desarrollo Social de la Municipalidad ante el requerimiento de provisión de nylon o la inclusión en proyectos de mejoramiento de barrios. Noemi y Mago dicen: "no nos reconocen como personas".

Sobre la relación con el intendente, sostienen que son desoídos en sus reclamos, y que las respuestas no llegan o tardan en llegar. "Nos niegan nuestros derechos, hasta para acceder al camión de agua sucia debemos cumplir con el pago de un canon en el Área de Desarrollo Social". Todo el grupo familiar debe tener DNI con domicilio en el barrio y, por supuesto, desconocen el valor jurídico como instrumento público que representa el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), "ese papelito". Textualmente expresan: "El municipio nos pasa por encima".

La Unión Vecinal solicitó la regularización del dominio de su barrio ante la Agencia de Administración de Bienes del Estado en diciembre de 2019 (figura 17), atendiendo a que están asentados en terrenos de dicha agencia, sin respuesta alguna hasta la fecha de presentación de esta ponencia. No existe por parte de esa agencia nacional una propuesta de regularización dominial para los barrios asentados en las trazas de los ferrocarriles.



**Figura 17. Nota elaborada por la Asociación ante la Agencia de Administración de Bienes del Estado.**  
Fuente: elaboración propia

Como puede advertirse, la acción gubernamental se encuentra presidida por opciones ideológicas no democráticas, en las que la preferencia por las relaciones jerárquicas hace difícil que desde los estamentos de poder se admita la participación ciudadana democrática en la que —en el mejor de los casos— los vecinos y vecinas son vistos simplemente como objeto de las medidas de asistencia, pero nunca como sujeto de derecho que propone y discute activamente la gestión del hábitat en el que va a vivir. En este punto es evidente que el poder acordado a los intendentes mediante la condición de la priorización municipal para la realización de obras, desde los Programas Federales mencionados también en la Ley 27.453/2018, constituye, bajo la apariencia de una descentralización, un supuesto de reforzamiento de la coacción de los jefes locales sobre la participación democrática de los excluidos en las decisiones relativas a su porvenir como seres humanos y como colectivo.

No creemos que las arbitrariedades que pone de manifiesto la gestión municipal de Tupungato sean una excepción respecto de lo que ocurre en toda la geografía nacional, del abigarrado conurbano a las inmensas soledades de los lejanos norte y sur. No habrá promoción del hábitat adecuado, es decir, de las tres condiciones materiales básicas de la preservación de la humanidad: alimento, cobijo y cultura, sin un Estado Federal presente y receptivo que encarne los principios jurídicos a los que se ha obligado en los compromisos internacionales y que sea capaz de hacer verdad que donde haya una necesidad exista un derecho.

Pensamos el acceso al “hábitat adecuado” en el territorio como una transición igualitaria. Las actuales políticas públicas nacionales vinculadas con el Plan Nacional de Acceso al Suelo Apto, la infraestructura, la vivienda adecuada, la integración socio-urbana, la preservación del ambiente natural contemplan una urgente elaboración de políticas públicas provinciales y municipales, estratégicas y concretas, surgidas de la discusión integrada con las organizaciones sociales y barriales de base hacia el logro de acceso al “hábitat adecuado”, fomentando la participación de equipos técnicos formados en ese derecho.

### **2.3. Señalar las dificultades culturales y materiales que obstaculizan la organización del sujeto como tal y en qué medida estos obstáculos son pasibles de remoción**

Ante esta situación, propusimos a los vecinos la formación de una mesa de gestión, tomando en consideración los antecedentes existentes en la provincia, con los actores sociales del distrito: delegado municipal, enfermera del centro de salud, directora de escuela, cura párroco y referentes del barrio IPV y de los dos barrios populares, como método para lograr las obras de inclusión y mejoramiento, a lo que nos manifestaron que dadas las dificultades y el maltrato que han sufrido por parte de los supuestos referentes formales, prefieren conformar una mesa de gestión solo con el Barrio Brisas de Anchoris e ir sumando actores.

Debido a la realidad de los barrios populares, es urgente una transformación socio-espacial y territorial ante la heterogeneidad en la que habitan estas familias. Hay dos Anchoris, los dos son pobres, los dos carecen de servicios fundamentales; el Municipio hace lo posible para enfrentarlos como si la privación de uno de los servicios fundamentales para la vida y el acceso a la salud como el agua potable y la energía eléctrica fuera la garantía de la permanencia de la falta de servicios para todos.

Los parentescos y las diferencias en las relaciones en una comunidad pequeña: la enfermera que se lleva mal con el presidente de la Unión vecinal de un barrio y este con la presidenta de la Unión vecinal del barrio de enfrente, la prima con su primo y la tía de este torna imposible que se reúnan en una mesa de gestión para la mejora de la calidad de vida de sus vecinos-parientes.



**Figura 18 .**  
**Niño y niñas en**  
**el merendero**  
**"Creciendo**  
**Juntos".** Imagen  
perteneciente a  
Ernesto Paz



**Figura 19.**  
**En pandemia**  
**reciben alimentos**  
**donados.** Imagen  
perteneciente a  
Ernesto Paz

Los personalismos: quién consigue el camión, el bolsón, quién consigue la limosna del Estado municipal. No se presenta para reconocer derechos, para hacerlos realidad. Cual niño ofendido el intendente abandona Anchoris porque los usurpadores exigen derechos que no les corresponden. Por supuesto que también exige que no crezca más; falta dar una tarjeta de congelamiento al modo de los departamentos de Godoy Cruz y San Rafael: no te mueras, no te separes, no te enamores y si eso ocurriera no ocupes ningún lote más.

Los vecinos organizados, se reúnen en el merendero "Creciendo Juntos", que funciona en la vivienda del matrimonio Paz y Flores, donde se proveen alimentos a cuarenta niños y niñas del barrio (figuras 18 y 19)

En este sentido, debe señalarse que si no se articulan marcos institucionales comprometidos con la gestión democrática en el territorio, las tentativas de promoción realizadas por grupos de técnicos o académicos, sin capacidad de promover o realizar obras, no podrán vencer las diferencias que se producen por pequeñas diferencias económicas o conflictos familiares que se agravan en un entorno de carencias.

#### **2.4. La acción de los agentes de la sociedad civil y de los Estados en la perpetuación del estado de carencia cultural, material y de poder de los sujetos que habitan los barrios populares**

En Tupungato el intendente abandona Anchoris porque aquellos a quienes considera usurpadores exigen derechos que según él no les corresponden. Por supuesto que también exige que los barrios no crezcan más. Esta exigencia es una velada amenaza sobre las decisiones íntimas de los vecinos y vecinas. Es una decisión de la autoridad sobre la vida, el amor y la procreación. Lejos de entender que la carencia de hábitat no es un crimen de los ocupantes, sino el efecto del incumplimiento del Estado por sus gobernantes, esa forma de decidir a partir de una especie de derecho público de propiedad elevado por encima de las reglas constitucionales reitera apenas en un grado menor las restricciones que el régimen nazi impuso a los guetos de indeseables. Los departamentos de Godoy Cruz y San Rafael incluso imponen una tarjeta de congelamiento que prohíbe la construcción de nuevas habitaciones bajo percibimiento de no incluirlos en proyectos habitacionales.

Algunos vecinos durante 2020 tuvieron que afrontar otra exigencia de una trabajadora social de la escuela, la construcción de más habitaciones; mientras que otros funcionarios o empleados públicos los califican de delincuentes como usurpadores y les dicen que un certificado que menciona derechos constitucionales que otorga la AABE y la ANSeS es un papelito que no vale nada. Este sistema de valores que se encuentra extendido y en pugna con la manda constitucional hace exigir a los vecinos que construyan en el terreno "usurpado" sin agua sin luz, porque si no tienen suficientes habitaciones son una familia peligrosa. La pluralidad de agentes de la gestión estatal que criminalizan la pobreza y el derecho básico a perseverar en el ser, la negación de los símbolos del acceso a la ciudadanía e incluso el Certificado de Vivienda Familiar expedido por el Estado Federal, por la acción de agentes subalternos que tienen poder sobre los vecinos.

Entendemos que hace falta inversión del Estado en todas sus instancias en la participación, en el fomento y sostenimiento de mesas de gestión, formación en las universidades y a los funcionarios y empleados en los organismos provinciales, municipales y prestatarías de servicios públicos al modo curso obligatorio —Ley Micaela—, porque hablamos de derecho humano al hábitat adecuado. De ese derecho que hace al ser del sujeto parlante y sexuado. Si no la batalla por el empoderamiento de este derecho en las comunidades es muy desigual.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad define la ciudad como el ámbito de realización política, cultural, social y ecológica de todos sus habitantes. El derecho a la ciudad es, entonces, colectivo e implica el "usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social". En correspondencia con lo dicho anteriormente, se entiende entonces el ejercicio pleno de la ciudadanía como los mecanismos autogestionarios que habilitan a los sectores más vulnerables a participar en el proceso de conformación de la ciudad, como así también en la creación de su propia vía de acceso a la urbe, "con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. Como modalidad de ejercicio de dicha ciudadanía" (Revista INVI ISSN: 0718-1299 - Córdoba y Mendoza: Dos casos para pensar la Producción Social del Hábitat).

## Conclusiones

En este contexto, se observa la agudización de las desigualdades sociales haciendo más crítica la situación de estos sectores populares por sus vulnerables condiciones sanitarias y socioeconómicas. La falta de redes de provisión de agua potable, elemento vital en la prevención del coronavirus, y la disminución de las actividades económicas informales, que disminuyeron el escaso flujo monetario en las familias para la adquisición de sus alimentos diarios, sanitizantes y, en algunos casos, la compra de agua para consumo familiar profundizaron la pobreza y el riesgo de contagio.

La *COVID-19* y las medidas sanitarias implementadas transformaron el uso de las viviendas en espacios más flexibles. Múltiples tareas, que en algunos hogares se comenzaron a desarrollar, modificaron los hábitos y costumbres de las familias. Las condiciones de hacinamiento de las viviendas, la precariedad constructiva y la ausencia de servicios básicos configuraron situaciones complejas en las relaciones interpersonales.

Cuando los habitantes controlan las decisiones más importantes y son libres para poder contribuir en el proyecto, en la construcción y en la dirección de sus casas, el proceso global y el ambiente que nacen de esta experiencia estimulan el bienestar individual y social. Cuando el pueblo ya no tiene control ni responsabilidad en las elecciones decisivas del proyecto, el ambiente residencial se convierte, en cambio, en un obstáculo para la realización personal y en un peso para la economía (Turner, 1976, p. 7).

La cuarentena forzó que una serie de funciones que solían pasar en otros espacios pasen al espacio doméstico, como, por ejemplo, el trabajo remoto y la educación, a pesar de que no había sido diseñado para absorber todo eso.

La construcción del hábitat adecuado y el empoderamiento del sujeto colectivo requiere, como conclusión del trabajo:

1. La intervención de los Estados en los barrios, y los efectos de este sobre el empoderamiento del sujeto colectivo para la consecución del hábitat material adecuado requieren una acción sinérgica de los distintos estados en la que la autoridad local no actúe como la única instancia que puede conceder o denegar derechos. Hace falta un Estado Federal que intervenga vigorosamente con políticas de realización de derechos en un proceso de democratización.

2. Deben tenerse presentes las causas ideológicas y materiales de la insuficiencia de la acción de los Estados, que en lugar de actuar de modo sinérgico, actúan por delegación.

3. Las dificultades culturales y materiales obstaculizan la organización del sujeto como tal, como consecuencia de una sociedad civil que ha incorporado una concepción jerárquica y patrimonialista, y eso se transmite a la subjetividad subordinada. Estos obstáculos solo son posibles de remoción por una acción cultural estatal multidisciplinaria para que los sujetos en situación de carencia dejen de ser beneficiarios de la caridad para ser demandantes de derechos en el marco de una sociedad democrática.

4. La acción de los agentes de la sociedad civil y de los Estados permeados por esa ideología son partícipes en la perpetuación del estado de carencia cultural, material y de poder de los sujetos que habitan los barrios populares. Solo una ley Micaela contra la aporofobia hará posible, junto con las otras medidas propuestas, una sociedad justa, libre y democrática.

## Referencias bibliográficas

- Benveniste, É.** (2003). *Problemas de lingüística general*. México: Editorial Siglo XXI.
- Bourdieu, P.** (2002). Campo intelectual y proyecto creador. En *Campo de poder, campo intelectual*. Montessor. Buenos Aires, Argentina: Editorial Eudeba.
- Poggiese, H.** (2011). *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA): metodologías*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Spinoza, B.** (1986, 2003). *Tratado teológico - político*. Madrid: Alianza Editorial SA.
- Thompson, E.** (1966). *The making of the English working class*. New York: Vintage Books.
- Turner, J. & Corral, J.** (1977). *Todo el poder para los usuarios*. Madrid, España: Editorial Blume.
- Retamozo, M.** (2017). UNAM, México. <http://dx.doi.org/10.1016/j.espol.2017.02.002>
- Arqueros Mejica, M.; Gil y de Anso, M.; Mendoza, M. & Zapata M. (2008). Redalyc. Córdoba y Mendoza: Dos casos para pensar la ... <https://www.redalyc.org/pdf>

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad - Universidad de ...**[https://www.ugr.es/~revpaz/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1](https://www.ugr.es/~revpaz/rpc_n5_2012_doc1)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y ...**<http://servicios.infoleg.gob.ar/anexos/norma>
- Ley 27.453/2018.** Régimen de Regularización Dominial para la Boletinción Socio Urbana. Boletín Oficial República Argentina - Ley 27453
- Decreto 358/2017.** Creación del Registro nacional de barrios populares en proceso de integración urbana (RENABAP) en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). [https://www.boletinoficial.gob.ar/Decreto/358/2017 - Incorporación. Decreto N° .](https://www.boletinoficial.gob.ar/Decreto/358/2017-Incorporacion-Decreto-N-)
- Ley 6044/1993.** Reordenamiento institucional del sector agua potable y saneamiento. <http://www.epas.mendoza.gov.ar/images/usuarios>
- Resolución IPV N° 108/2013.** Instituto Provincial de la Vivienda, Mendoza. <https://documentcloud.adobe.com/link/review?uri=urn:aaid:scds:US:d6486c4d-830f-4776-b1f4-f1f858cd7e66> 

# El derecho a un hábitat popular que favorezca la salud de los habitantes ante una pospandemia

---

**Luis Francisco PEDRAZA GÓMEZ**

**Bertha Lilia SALAZAR MARTÍNEZ**

**Luis Arturo VÁZQUEZ HONORATO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Becario CONACYT de la Maestría en Arquitectura de la Universidad Veracruzana.

Profesora de Tiempo Completo, Facultad de Arquitectura, Universidad Veracruzana.

Profesor de Tiempo Completo, Facultad de Arquitectura, Universidad Veracruzana.

## **Lugar de trabajo**

Xalapa, Veracruz, México.

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## **Resumen**

Al atravesar por una pandemia, los habitantes fueron obligados a estar en confinamiento dentro de sus hogares para resguardar la salud personal y pública. Sin embargo, esta situación evidenció que el hábitat popular no cuenta con características arquitectónicas óptimas para brindar un alojamiento benéfico, por lo cual la salud de los ocupantes se pone en riesgo. El objetivo fue identificar en esta tipología de vivienda aquellos impactos habitacionales que atentan contra la salud de las personas y reconocer el derecho a tener una vivienda saludable. En la parte metodológica cuantitativa se utilizó la base de datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, para analizar el estado físico de la vivienda; en la parte cualitativa se realizó una evaluación de tipo físico-espacial sobre cómo viven los habitantes en una zona popular de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México. Entonces se demostró que en las viviendas populares existen problemáticas que hacen ver la ausencia de condiciones de habitabilidad para alojar a las personas, pues las condiciones existentes no favorecen una salud estable. De este modo se concluye que es importante validar el derecho a tener una vivienda digna de ser habitada.

**Palabras clave:** Hábitat popular; salud; derecho; pospandemia.

## Introducción

### El problema entre el hábitat y la salud por pandemia

La configuración del hábitat condiciona la manera de vivir de un individuo o una familia debido a las características que tienen las viviendas. De modo directo o indirecto, las personas reciben impactos en su salud. Otra situación descrita por Christoffersen et al. (2017) establece que las personas forjan su vida dentro de las edificaciones en al menos un 90 % de la vida humana, mientras que dos tercios de este tiempo es desarrollado dentro de los hogares, por lo cual es importante mantener un hábitat saludable que cubra las necesidades que demandan los usuarios para la mejora de la calidad de vida de las personas.

Antes de la pandemia derivada por **COVID-19**, las personas no dimensionaron las repercusiones que impactaban en la vivienda y el desarrollo humano, porque no se había experimentado un confinamiento obligado ni un tiempo de permanencia prolongado en el interior de sus viviendas, situación que no permitía la identificación, por parte de sus habitantes, de si las viviendas cumplían satisfactoriamente sus necesidades humanas. No obstante, algunas de las fallas físicas y espaciales eran notorias en la realización de determinadas actividades.

También se observa que las personas no percibían inconsistencias dentro de sus hogares debido al entorno que los rodea. Regularmente los habitantes que residen en una vivienda popular son ciudadanos posicionados en un estrato socioeconómico bajo que trabajan más de las horas establecidas para una jornada laboral, por lo que sus viviendas se transforman solo en "cuartos dormitorio"; a ello se añade que muchas personas pasan su tiempo de vida en trasladarse de un lugar a otro, ya sea para ir de sus casas a sus áreas de trabajo o para realizar alguna otra actividad. Esta situación resultó preocupante, porque al no pasar tiempo en sus casas, las personas no identificaron factores de riesgo que a largo plazo perjudican su estado de salud.

Ahora, desde las circunstancias actuales derivadas por el confinamiento, la permanencia en casa se requería de 24 horas. Esto permitió vislumbrar diferentes problemáticas que ponían en riesgo la salud de las personas. Según el informe publicado por Hábitat para la Humanidad México (2020), se mostró que los habitantes asentados en zonas o municipios con altos niveles de hacinamiento tienen una mayor probabilidad de muerte por **COVID-19**, ya que viven en sitios donde no tienen los espacios necesarios para mantener una "sana distancia". Regularmente esta tipología de vivienda no cuenta con espacios abiertos, o las habitaciones no tienen elementos que sirvan para el flujo de una ventilación óptima, además de que algunas viviendas carecen de infraestructura, como el acceso al agua potable o que no tienen solución a

sus instalaciones hidrosanitarias, con repercusiones en el saneamiento de los hogares y, por ende, con impacto en la higiene personal de sus ocupantes.

La vivienda por sí misma puede generar alteraciones en la estabilidad física, psicológica y social de las personas. En el caso del hábitat popular, se desarrollan diversas características arquitectónicas que influyen en el ser humano. Precisamente por generar hacinamiento, en dichos hogares se producen afectaciones en la salud emocional de los ocupantes debido al incremento de violencia doméstica, violencia sexual, incesto, preocupación, tristeza o depresión, así como otros problemas psicosociales que pudieran ser mitigados o controlados a través del diseño arquitectónico. Además existe una gran cantidad de usuarios con relación al poco espacio donde ellos pueden habitar, sin privacidad. Este es otro factor para crear problemas sociales entre los integrantes de la familia.

Así mismo, estas condiciones de hacinamiento incrementan el contagio de enfermedades virales, pues no existe una distancia eficaz para evadir o estar aislado de aquellas personas que comienzan a tener síntomas de alguna enfermedad, como tos, gripe, o simplemente alergias producidas por no tener adecuado saneamiento y ventilación del hogar. Estos aspectos los padecen la mayoría de viviendas populares que no consideran una propuesta espacial adecuada y correcta, capaz de abatir o mitigar daños al desarrollo humano de sus ocupantes, por lo cual es necesario que las viviendas cumplan con determinados elementos demostrativos, capaces de satisfacer las funciones o actividades que se volvieron cotidianas para el habitante. Incluso para facilitar tareas que puedan realizarse en el exterior de la vivienda, como la recreación, al no encontrar dentro de sus hogares el espacio para el disfrute de contemplación o relajación, buscan salir fuera de sus viviendas para distraerse o trabajar, lo que los hace susceptibles de un contagio por alguna enfermedad, como la **COVID-19**.

## Objetivos de la investigación

El objetivo general de esta investigación es conocer las características físicas que tienen las viviendas populares ubicadas en la colonia Higueras, de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México, para conocer exposiciones que repercuten en la salud y validar que las personas asentadas en esos entornos habitacionales cumplen o no con el derecho a tener un hábitat adecuado ante una situación de confinamiento por pandemia.

Como objetivos particulares se plantean los siguientes puntos:

- Identificar las condiciones arquitectónicas que presentan las viviendas populares en dos áreas geoestadísticas básicas (AGEB) de la colonia Higueras en la ciudad de Xalapa, para entender las incidencias que afectan la salud de los habitantes.

- Analizar indicadores sociales que presenta la población de dicho caso de estudio para establecer una relación con su contexto urbano y arquitectónico.
- Contrastar la información entre los datos referentes a la vivienda con los datos sobre las características sociales que tienen sus ocupantes, para comprender la posibilidad de que habiten un entorno saludable.
- Reflexionar sobre la importancia de tener una vivienda digna para habitar y realizar múltiples actividades dentro del hogar, así reconocer la importancia de satisfacer las necesidades humanas que promuevan la calidad de vida ante una pandemia o una pospandemia.
- Valorar con los habitantes la viabilidad de los requisitos que se deben satisfacer para que la vivienda sea adecuada.

## Desarrollo

Las condiciones de accesibilidad en el interior de la vivienda (Salazar, 2015) impactan en diferentes edades, sobre todo en niños, adultos de la tercera edad y aquellas personas que padezcan alguna discapacidad, sobre todo motriz, porque si las personas van a permanecer en confinamiento obligado, durante varios meses, entonces la vivienda debe presentar características espaciales para facilitar el desplazamiento de los usuarios en el interior mientras realizan tareas domésticas, de educación o trabajo para la satisfacción de sus actividades cotidianas. Pero las condiciones de una vivienda popular con relación al confort y seguridad espacial tampoco son fortuitas para el desarrollo y bienestar de las personas, por lo cual las dificultades deben ser solucionadas con eficacia.

Es notorio que los cambios a partir de la pandemia han transformado la mentalidad de cómo mejorar un hogar para que logre cumplir con las necesidades de calidad de vida que merecen los humanos, pues de acuerdo con Roberto Esses, director general del portal electrónico inmobiliario 'Vivanuncios' en México, las búsquedas para comprar una vivienda ya no se basan únicamente en la cantidad de habitaciones ofrecidas, sino que ahora los buscadores muestran viviendas que tengan espacios acondicionados para realizar diversas tareas dentro de los hogares, incluidas las de tipo laboral (Hogar Es Noticia, 15 de octubre de 2020b). Esta condición se debe a que antes del confinamiento las personas trabajaban de tiempo completo en sus oficinas o estudiaban en sus escuelas, pero al darse cuenta de que sus viviendas no fueron construidas con características que permitieran el confort del estudio o trabajo dentro de los hogares, esto es ahora una de las solicitudes que buscan los usuarios para la adquisición de una vivienda. Por estas razones, dentro de la tipología popular también deberían considerarse estos espacios para determinadas funciones que sean capaces de cubrir estas necesidades de trabajo o estudio.

Incluso, las repercusiones de la pandemia han permeado en la compra-venta de las viviendas actuales, porque buscan la adquisición de espacios abiertos, porque el presidente de la Inmobiliaria Vinte, en la Cumbre Inmobiliario InCON 2020, Sergio Leal Aguirre, expuso que ahora las personas tienen un mayor interés por las casas que cuentan con espacios al aire libre, es decir, que dispongan de un jardín, patio o terraza para desarrollar actividades de ocio y esparcimiento destinadas a la recreación (Hogar Es Noticia, 03 de septiembre de 2020a). Los habitantes ya no quieren estar en espacios cerrados, y al mismo tiempo quieren condiciones placenteras para leer un libro, platicar, convivir e incluso trabajar en un entorno que promueva la sensación de estar en libertad o tener cercanía con la naturaleza.

Lo anterior no solo cambia la operatividad de los usuarios en el interior de sus viviendas, también cambian las necesidades que las personas requieren en sus hogares, porque las condiciones espaciales con las que cuentan las viviendas populares ahora resultan insuficientes o carecen de elementos que mejoren su estancia. De cualquier modo, percibir la necesidad de adquirir espacios abiertos puede ayudar a la satisfacción de necesidades físicas, psicológicas y sociales, que son factores importantes para mantener estable una salud integral en cada una de las personas. Es vital asegurar el bienestar colectivo en todos los estratos sociales, sin importar los recursos económicos que tengan las comunidades, pues se debe promover la calidad de vida en las personas a partir de la configuración de las viviendas.

Es claro que todos los usuarios tienen diferentes necesidades, por lo cual la vivienda popular debería adecuarse a las actividades que soliciten. Ante tal razón es necesario que se resida en un hábitat saludable. A pesar de que cada usuario busque satisfacer sus necesidades de manera personal, también es razonable que todas las personas busquen tener espacios para la recreación y el entretenimiento en sus hogares.

Unás (2019) mencionó que, en Cali, Colombia, han usado las tecnologías como medios de distracción para estar dentro de las casas, porque las madres prefieren que los niños se mantengan entretenidos con ver la televisión, con la computadora o el celular para que no se aburran en todo el día que permanecen dentro del hogar, en vez de que los niños salgan a las calles a divertirse, pues la inseguridad social del entorno exterior también está presente en la sociedad. Este contexto también es observado en las viviendas populares, las cuales no poseen los espacios destinados a la realización de actividades recreativas y, por lo tanto, incitan a que las personas busquen otros medios de distracción, los cuales no necesariamente son sanos.

Si bien en diferentes partes del mundo entretener a los niños con aparatos tecnológicos resulta benéfico según el contenido que vean y aprendan, estos dispositivos causan

daño ocular, la emisión de luz y radiación emitidas por estos aparatos afectan la calidad del sueño, incrementan el consumo energético para el planeta y representa un gasto financiero para las personas que pagan por los servicios de electricidad y conectividad a Internet. Probablemente en tiempos de pandemia las instalaciones de la vivienda popular no estén equipadas o no sean suficientemente funcionales para abastecer la conectividad simultánea de muchos dispositivos, por lo cual podría originarse una sobrecarga eléctrica y generar accidentes domésticos, como incendios o electrocuciones. Por otro lado, podrían existir dificultades de comunicación, ya sea en el ámbito laboral o educativo, por la interferencia de redes.

### **La vivienda popular en México**

El hábitat popular, según Guzmán y Ochoa (2018), tiene la característica de ser una vivienda autoconstruida que en algunos casos es edificada de manera progresiva, construida de acuerdo con los recursos económicos con los que cuenten los usuarios. Además, esta tipología es asociada a un estrato socioeconómico vulnerable porque la construcción de sus hogares puede significar la espera de una vida para consolidar su vivienda. De acuerdo con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI, 2017), este tipo de viviendas se compone por una estancia-comedor, una cocina, baño, de una a dos recámaras y un cajón de estacionamiento; por lo general, son espacios pequeños con un alcance mínimo de infraestructura, y de acuerdo con las zonas populares estas viviendas pueden hallarse con mayor frecuencia en las periferias o sitios alejados de equipamientos que brinden servicios a las personas.

Las viviendas populares pueden producirse con el acercamiento de terceros, o también pueden edificarse por los mismos usuarios, en cuyo caso resultaría ser autoconstrucción o autoproducción (Hastings, 2007). Sin lugar a dudas, esta tipología es un indicador social que refleja el esquema socioeconómico y político del país. Incluso a través de los materiales empleados, la configuración física y espacial de las viviendas denota información cultural sobre la manera en que se conciben los hogares de cierto sector de la población. No obstante, las personas que crean los espacios populares regularmente no tienen una proyección correcta sobre el "diseño" de sus viviendas, promueven la informalidad y no analizan las habitaciones y elementos arquitectónicos fundamentales en el momento de construir un hogar; en este caso se omiten aspectos espaciales que impactan en las capacidades afectivas, psicológicas, psicomotrices y sociales, y generan a largo plazo un riesgo para la salud y calidad de vida en las personas. Sin embargo, la vivienda popular puede tener una adaptación a las condiciones socioeconómicas y culturales que las personas lleven a cabo como parte de sus estilos de vida.

En general, las personas que construyen las viviendas populares no cuentan con un análisis de los factores que inciden en un funcionamiento adecuado del espacio con

relación a las necesidades humanas, por tal motivo los resultados de la edificación pueden estar alejados de aquellos espacios que sean acondicionados para tener bienestar físico, emocional y social. Se omiten detalles y análisis de carácter funcional, estructural y estético; además, como en el caso de la vivienda popular se habla de un proceso que es determinado por las posibilidades económicas, entonces se pueden omitir detalles que forman parte de la calidad de vida, y al mismo tiempo se degrada el desarrollo humano para cada integrante que viva en dicho hogar.

### **El derecho a una vivienda digna y saludable**

Las desigualdades sociales son un problema para obtener calidad de vida en el espacio de las viviendas. En muchas ocasiones existe una discrepancia entre quienes disponen de recursos selectos para su bienestar, y quienes no los poseen, por el contrario, son desprotegidos al intentar ejercer sus derechos ciudadanos para vivir en confort y con promoción de salud. De acuerdo con Santos (2020), las condiciones sociales y económicas también son parte de las causas que provocan impactos en el estado de salud de las personas. Sin acceso a estos recursos, se afectaría la salud atrayendo enfermedades y otras consecuencias que representan un daño para el desarrollo humano.

Sin embargo, las viviendas populares deben lograr ser inclusivas, seguras, sostenibles y resilientes y contar con infraestructura para tener servicios adecuados y asequibles que ayuden a mejorar el entorno habitacional. Las viviendas saludables deben garantizar bienestar a sus habitantes y ser capaces de controlar o prevenir los factores de riesgo para la estabilidad de las personas (Valbuena-Durán et al., 2020). Esto también se adecuará cuando las viviendas cuenten con seguridad estructural, espacios libres de hacinamiento, estabilidad en las condiciones de tenencia, instalaciones mejoradas para sus actividades y aspectos que coadyuven a la creación de entornos saludables.

En el hábitat popular, se han observado varias proyecciones construidas que no cumplen con requisitos básicos espaciales para la habitabilidad. Además puede existir un deplorable manejo constructivo, a lo cual se suma, por parte de los habitantes, que desean una vivienda donde se haga una menor inversión económica, lo que puede implicar una menor calidad constructiva tanto en los procesos como en los materiales.

Las personas que emprenden la autoconstrucción deciden tomar acciones por cuenta propia sobre la configuración espacial de la vivienda, en lugar de invitar a un arquitecto que los apoye en el diseño arquitectónico de sus hogares, esto porque los usuarios prefieren invertir el dinero en materiales o mano de obra que pagar los servicios de un arquitecto. Si bien el arquitecto no necesariamente es la solución a estos problemas, la ausencia de conocimientos que tenga la persona constructora puede provocar

resultados fallidos por no hacer un análisis adecuado y por no estudiar cómo impacta la vivienda en el desenvolvimiento de las personas, ante lo cual Ortiz (2016) sugiere que la vivienda no debe ser entendida como un simple objeto, sino como un proceso que resulta útil para las personas.

Las viviendas populares pueden estar ubicadas en zonas marginadas o en un contexto geográfico en donde no están habilitados los servicios urbanos que sirvan de subsistencia para los habitantes, ya que pueden estar rodeadas con un entorno que carece de equipamientos o infraestructura urbana. En este sentido, Gaja (2015) describe que hay servicios urbanos que han sido privatizados, como el suministro de agua potable, recolectores públicos de basura, entre otros aspectos que conllevan tener una desigualdad en las zonas habitacionales y, asimismo, afectan el tema de salud, porque la vivienda puede carecer de sanidad.

En el momento de plantear el desarrollo de la vivienda popular, algunas consideraciones básicas que pueden apoyar a tener el ideal de una vivienda saludable es que se debe tomar en cuenta el material de los pisos, preferentemente distinto de la tierra para mitigar afectaciones de salud; considerar el número de cuartos y dormitorios acordes con la cantidad de personas que habiten las viviendas, además contar con las habitaciones básicas que promuevan el funcionamiento adecuado de actividades en el interior; tener acceso al agua potable e incluso considerar un sistema de almacenamiento de agua para mantenerla protegida de vectores; también contar con la disposición de redes de drenaje. Las características de accesibilidad deben solventarse con elementos arquitectónicos que mitiguen accidentes o traumatismos en personas con distintos rangos de edad y también apoyar el fácil desplazamiento de aquellos habitantes que tengan una discapacidad.

Debido a estas condiciones es pertinente aclarar que los habitantes tienen derecho a vivir en un hogar digno para su desarrollo y calidad de vida, sin importar la tipología de vivienda o el estrato social al que pertenezcan. Desde la Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4.º, se determina que las personas tienen derecho a un medioambiente sano que conlleve bienestar individual y colectivo; además deben disfrutar de una vivienda digna y decorosa. También aclara que la ley proveerá de apoyos necesarios para alcanzar tales objetivos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Por otro lado, la Organización de Mundial de la Salud menciona en el artículo 25.º que las personas tienen derecho a un nivel de vida digno que les proporcione salud y bienestar con relación a las viviendas, y al mismo tiempo tendrán asistencia médica (OMS, 1984). Este artículo también será partícipe en el momento de generar espacios

sostenibles seguros y saludables para que las personas se desenvuelvan en un medioambiente sano. También para la solución de las problemáticas relacionadas con el hábitat, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2013) dice que los ciudadanos tienen derecho a estar en una vivienda que tenga las condiciones adecuadas para su habitabilidad.

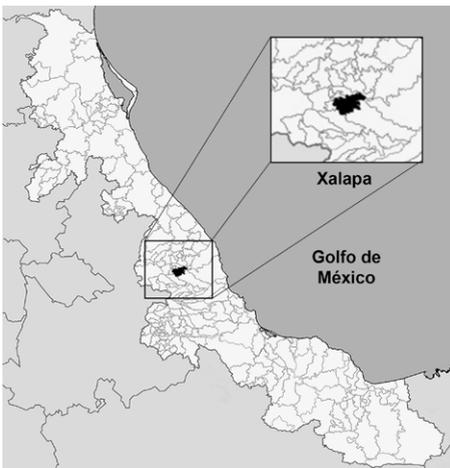
Ortiz (2007) describe que la vivienda es un derecho humano básico cuya consistencia va más allá de re-analizar aspectos legales. Entonces, existen leyes y normativas, como los "Principios de higiene de la vivienda" establecidos por la OMS desde el año 1990, o en México la creación de políticas públicas a nivel municipal surgidas a raíz de la pandemia y promovidas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que respaldan acciones de las personas por conseguir una vivienda digna y adecuada de ser habitada, que contribuya a la salud y calidad de vida, que al mismo tiempo doten de servicios de infraestructura, como el acceso al agua potable para mejorar la higiene de las personas y el saneamiento de la vivienda. Incluso rescata temas relacionados con las dimensiones espaciales, así como evitar el hacinamiento. Aunque existen los lineamientos, en ocasiones no tienen efectividad en su cumplimiento, porque los pobladores no conocen los derechos o porque a pesar de conocer la normativa ellos no saben cómo crear una vivienda digna de ser habitada. Esto origina viviendas populares que a través de la autoconstrucción desarrollan resultados que distan de ser adecuados para cubrir las necesidades que solicitan los usuarios.

Por lo anterior, es indispensable reflexionar sobre la necesidad de informar a la sociedad, en este caso a las comunidades que residen las viviendas populares, que independientemente de los recursos económicos con los que cuenten los habitantes y las alternativas a las que recurran para construir sus hogares, las viviendas deben adoptar medidas que favorezcan la estancia del ocupante, de tal modo que sea reflejado el derecho de las personas para habitar una casa digna y saludable, ya sea diseñada o no por un arquitecto. Al lograr que la proyección arquitectónica cumpla con satisfacer las solicitudes que un individuo o familia puedan tener, también se logrará construir un entorno estable para todas las personas que pretendan tener un alojamiento por cortos lapsos.

## **Contexto del caso de estudio**

La ciudad de Xalapa es la capital del Estado de Veracruz, México; se encuentra al este del país y colinda con el golfo de México (figura 1). Para efectos de esta investigación, se decidió analizar la situación habitacional de la colonia Higueras, ubicada al nordeste de la ciudad de Xalapa, en el Estado de Veracruz, México; ubicada a 19° 32' 56.07" N y 96° 53' 07.10" O, con una elevación de 1,250 msnm (figura 2).

Es una de las colonias populares que se encuentran en la periferia la localidad de Xalapa, la cual en los últimos años ha tenido un crecimiento de uso de suelo habitacional y comercios y carece de equipamientos y áreas verdes destinadas a la recreación. Así que, para delimitar la zona de estudio, de acuerdo con las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), dos de ellas se encuentran dentro de la colonia Higueras (figura 3), una tiene clave geoestadística 300870001061<sup>a</sup>, la cual tiene 194,010. 279 m<sup>2</sup> de territorio y contiene 50 manzanas (unidades geográficas inferiores a las AGEB), mientras que la AGEB con clave 3008700011976 tiene 225, 021.118 m<sup>2</sup> y tiene 39 manzanas.



**Figura 1. Mapa de localización de la ciudad de Xalapa en el Estado de Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021



**Figura 2. Localización de las AGEB en la ciudad de Xalapa del Estado de Veracruz, México.** Fuente: INEGI, 2021



**Figura 3. Dos unidades de áreas geoestadísticas (AGEB) analizadas, pertenecientes a la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Earth (2021)

## Metodología

### Características de la investigación

Para una consolidación formal de la investigación, este trabajo está basado en un análisis de datos cuantitativos obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2020 en México, que emite información pública del país, la cual queda estratificada en diferentes categorías: a nivel entidad o Estado, municipio, localidad, AGEB, manzana. Estos datos muestran indicadores referentes a la población, como sexo, edad, características educativas, económicas y de salud, entre otros. Asimismo evidencia características sobre el total de viviendas por determinado nivel geográfico, el número de ocupantes por vivienda, materiales empleados en la construcción, espacios e infraestructura con la que cuentan las viviendas. De este modo fue pertinente retomar los datos censados para aplicarlos en esta investigación, la cual parte de concebir el ideal de tener una vivienda saludable ante una pandemia y verificar si cumple o no con el derecho de tener un hábitat digno y de calidad para el alojamiento humano.

También se realizó una valoración de tipo cualitativa a partir una serie de preguntas efectuadas a los habitantes de la zona de estudio. Se utilizó como instrumento de evaluación un cuestionario a través de la plataforma digital Google Forms que contiene seis preguntas relacionadas con los siguientes temas: accesibilidad al interior de la vivienda, espacios para tareas laborales o escolares, espacios abiertos, como jardines o patios, operatividad de los espacios interiores, materiales constructivos y nuevas

necesidades generadas a partir del confinamiento. Se aplicó dicho formulario a 140 habitantes de la colonia en análisis, con la finalidad de tener una visión integral de la percepción acerca del interior de la vivienda.

### **Área de estudio**

El área de estudio es Arquitectura, particularmente con temas de habitabilidad; sin embargo, también se apoya en algunos aspectos urbanos que influyen en el hábitat.

### **Fuente y procedencia de los datos**

La base de datos ocupada es del Censo de Población y Vivienda 2020, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un organismo autónomo constitucional y de consulta pública en México.

### **Período**

El periodo está basado en los datos censados y recabados hasta el año 2020, siendo esta fuente de información el instrumento más reciente para este trabajo de investigación.

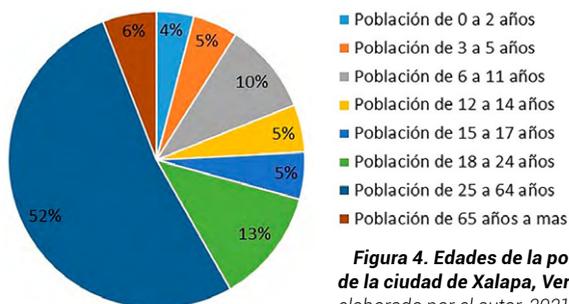
### **Caso de estudio y técnicas de análisis**

Se indagó en la ciudad de Xalapa, Veracruz, México, aquellas zonas urbanas donde predominan los entornos habitacionales con tipología popular, en este caso una de las zonas de la ciudad que presentan una tipología popular es la colonia Higueras. Sin embargo, el Censo de Población y Vivienda 2020 no recaba datos a nivel colonia, por lo cual las viviendas populares de la colonia Higueras fueron estudiadas a partir de las AGEB (Área Geoestadística Básica), de las cuales fue posible extraer información estadística para el estudio y análisis del entorno habitacional. Entonces dentro de la colonia Higueras se ubicaron dos AGEB que forman parte de ella, las cuales están nombradas con las siguientes claves geoestadísticas: 300870001061A y 3008700011976. A partir del reconocimiento de estas zonas se permitió realizar un contraste entre las características que tiene la población con relación a las condiciones que tienen las viviendas populares, para comprender el modo en que viven los habitantes y así validar si las personas habitan un espacio digno para su salud o no. Aunque se sustrajeron datos de dos AGEB, la información se analiza de manera conjunta, es decir, no hubo distinción entre estas dos áreas geoestadísticas, ya que el estudio está referido a nivel colonia, para tener mayor concentración de datos que permitan conocer las condiciones que presentan las viviendas populares.

## **Resultados / discusión**

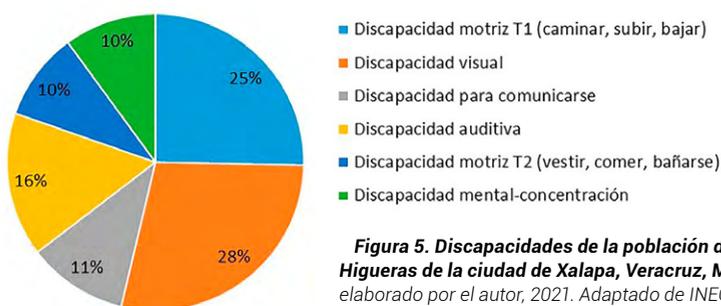
El hábitat popular es una tipología asociada con determinado sector social, el cual no está preparado para afrontar una pandemia, y al mismo tiempo las condiciones

físicas de las viviendas son de baja calidad para crear una estabilidad en la salud. De acuerdo con el Censo de Población y Viviendas 2020 realizado por el INEGI, existen 4,216 habitantes que habitan en la colonia, el 52.66 % son mujeres y el 47.34 % son hombres; el mayor porcentaje de personas, un 52 %, pertenece a la franja etaria de entre los 25 y 64 años, mientras que el sector poblacional de menor porcentaje (el 4 %) pertenece a la de 0 a 2 años, y las personas de 65 años o más son parte de un 6 % de la población de la colonia (figura 4).



**Figura 4. Edades de la población de la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de INEGI (2020)

El promedio de personas por habitación es de 3.59 (cuatro personas), mientras que el promedio de habitantes por cuarto es de 0.93, lo cual equivale a una persona. De 4,216 habitantes, el 3.77 % presenta algún tipo de discapacidad y el 0.78 % padece alguna enfermedad mental. Del total de personas que presentan alguna discapacidad, en primer lugar se presenta el 28 % que tiene discapacidad visual, mientras que el segundo lugar muestra que el 25 % tiene una discapacidad motriz para caminar, subir o bajar plataformas (figura 5).



**Figura 5. Discapacidades de la población de la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de INEGI (2020)

El total de viviendas particulares habitadas es de 1,173, de este total el 98.72 % tienen piso de cementos, mosaico, madera o cualquiera diferentes del piso de tierra, mientras que el 1.28 % aún tienen piso de tierra. Con relación a la cantidad de dormitorios, el 32.91

% tiene solo un dormitorio, mientras que el 67.09 % tiene de dos o más dormitorios. En cuanto al número de cuartos o habitaciones que tienen las viviendas, el 7.59 % tiene un cuarto, el 14.75 % tiene dos cuartos y el 77.66 % tiene tres cuartos o más. De 1,173 viviendas el 99.23 % cuenta con agua entubada o agua potable, el 87.38 % tiene tinaco, el 13.81 % cuenta con una cisterna. En cuanto a las instalaciones sanitarias, el 100 % de las viviendas tienen drenaje, mientras que el 99.74 % tiene un excusado, W. C. o sanitario.

La información que se obtuvo muestra que la mayor parte de la población se concentra en un rango de 25 a 64 años de edad; es una población adulta que probablemente no cuenta con la misma agilidad física que siendo jóvenes para el fácil desplazamiento en distintos niveles que se puede hallar en la vivienda, por lo cual si van a estar en un confinamiento dentro de sus hogares, diversas características de accesibilidad deben ser resueltas dentro de ellas para el confort de los ocupantes y para mitigar impactos como accidentes a la salud física, sobre todo previendo que aún existe un 6 % de adultos de la tercera edad.

Existe un 15 % de niños y un 10 % de adolescentes (12 a 17 años). Al tener una población juvenil en casa también se deben proveer espacios que sirvan para la distracción y recreación, para ellos y para todos los rangos generacionales; sin embargo como ellos realizan trabajos escolares y después disponen de tiempo para el ocio, es necesario desarrollar habitaciones funcionales donde puedan efectuar actividades productivas o fructíferas para su desarrollo humano.

Otra situación es que a partir de que las viviendas populares concentran un porcentaje de población con discapacidades, también es necesario hacer valer el derecho a una vivienda digna para todos, pues, aunque las personas tengan cierto tipo de discapacidad, las casas deben estar equipadas para mejorar la estancia de todas las personas. Como cuatro personas por habitaciones es el promedio que habita por vivienda, se puede deducir que este factor es importante para observar que las personas no presentan un alto hacinamiento, esto puede apoyar a una sana distancia para no producir enfermedades físicas, psicológicas o sociales. Sin embargo, es pertinente que en posteriores investigaciones se verifique el área de las viviendas para profundizar en el tema de hacinamiento. Casi dos tercios de las viviendas de la colonia cuentan con dos o más dormitorios, aunque un tercio de estas viviendas solo tiene un dormitorio; si en promedio son cuatro personas por vivienda habitada entonces —de acuerdo con los problemas registrados mencionados al inicio de la investigación— se pueden generar problemas psicosociales por no existir espacios óptimos que brinden privacidad, pueden desencadenarse situaciones como violencia doméstica, verbal, sexual, incesto y también padecer crisis de ansiedad, estrés, tristeza o depresión.

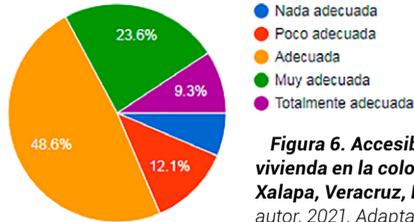
Queda en evidencia que las viviendas analizadas son parte de una tipología popular, porque además de las pequeñas dimensiones que pueden tener, solo cuentan con espacios indispensables o básicos para el funcionamiento del hogar, pues aproximadamente el 78 % tendrían sala-comedor, cocina, un baño, dos recámaras y posiblemente una cochera. El resto del 100 % carece de espacios que apoyen la funcionalidad de sus actividades, porque solo tienen una o dos habitaciones. Dada esta situación, en una pandemia surgen inconvenientes en la calidad de vida de los habitantes. Por ello es que los usuarios demandan espacios para realizar el trabajo o un área de estudio, sitios abiertos, espacios con jardines o patios, e incluso que tengan dimensiones adecuadas para desarrollar actividades recreativas, por lo cual la configuración de las viviendas debe ser regulada con estas percepciones que fueron observadas durante el confinamiento. Las futuras viviendas que sean construidas deberán respetar el cumplimiento de estos términos para garantizar el derecho a una vivienda digna.

Por otro lado, el 12.62 % de las viviendas no tienen tinaco, y si bien pueden emplear otros equipos para el almacenamiento del agua potable y así distribuirlo en sus diferentes quehaceres desarrollados en el hogar, es evidente que se deben tomar medidas o condiciones en el manejo de los depósitos de agua, porque si quedan descubiertos entonces el agua se puede contaminar y a su vez generar problemas de infecciones diarreicas agudas o provocar plagas a partir del dengue, que traen como consecuencia otras enfermedades; y si no tuvieran acceso a un depósito de agua, sería prudente que construyeran o compraran uno porque ayudaría a la higiene personal y el saneamiento del hogar. Lo mismo sucedería con el mínimo porcentaje que no tiene un excusado o sanitario, ya que estos elementos ayudarían a tener una vivienda que promueva la calidad de vida. Aquellas viviendas que poseen una cisterna tienen mayor probabilidad de abastecerse de agua potable ante tiempos de tandeos o suministros por colonias dentro de la ciudad, así tendrían un mayor alcance para realizar actividades relacionadas con el agua potable, aún más si se utiliza mucha cantidad de agua por pasar mucho tiempo en casa debido a la presencia de una pandemia.

Con relación a los resultados de la evaluación para conocer las condiciones físico-espaciales aplicada a 140 personas a través de Google Forms, los participantes consideraron que es adecuada la accesibilidad que tienen en el interior de sus viviendas para cualquier edad de los usuarios (figura 6). Se observa una coincidencia en las respuestas, ya que casi el 50 % de los habitantes percibe que, a partir de la pandemia, es totalmente importante tener espacios exclusivos para la realización de tareas laborales o escolares (figura 7).

1. ¿En qué medida considera que la accesibilidad al interior de su vivienda es adecuada para cualquier edad que tengan los residentes (por ejemplo, desplazarse con facilidad)?

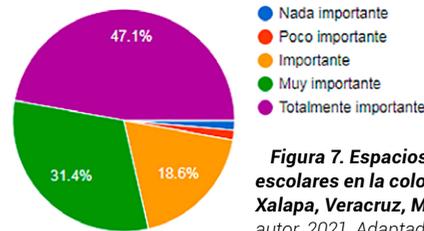
140 respuestas



**Figura 6. Accesibilidad en el interior de la vivienda en la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Forms (2021)

2. A partir del confinamiento, en su vivienda ¿qué tan importante considera tener espacios exclusivamente para realizar tareas laborales o escolares?

140 respuestas

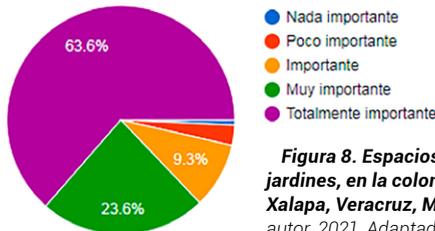


**Figura 7. Espacios para tareas laborales o escolares en la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Forms (2021)

Por otro lado, en las respuestas proporcionadas se aprecia que más del 60 % considera que es totalmente importante que la vivienda cuente con espacios abiertos, como patio, jardín, terraza, balcón o áreas verdes dentro de su vivienda, y así poder disfrutar de una sana recreación (figura 8).

3. A partir del confinamiento ¿qué tan importante considera que tener espacios abiertos como patio, jardín, terraza, balcón, áreas verdes en su vivienda?

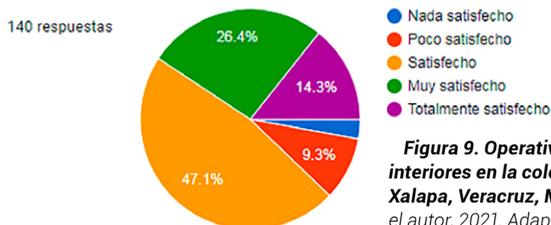
140 respuestas



**Figura 8. Espacios abiertos, como patios o jardines, en la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Forms (2021)

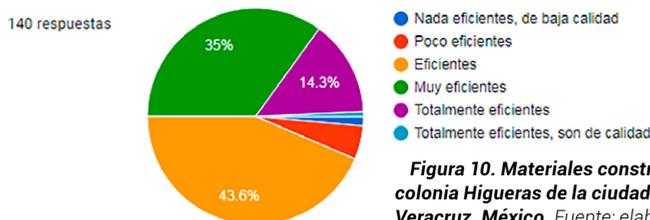
Casi el 50 % de los habitantes mencionan se encuentran satisfechos con los espacios de su hogar, siendo funcionales y operativos para la realización de sus diversas actividades (figura 9); también respondieron que los materiales con los que fue construida su vivienda son eficientes para su habitabilidad (figura 10).

4. ¿Qué tan satisfecho se encuentra con los espacios que tiene en su vivienda, en el sentido que le resultan funcionales y operativos para las actividades que usted realiza?



**Figura 9. Operatividad en los espacios interiores en la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Forms (2021)

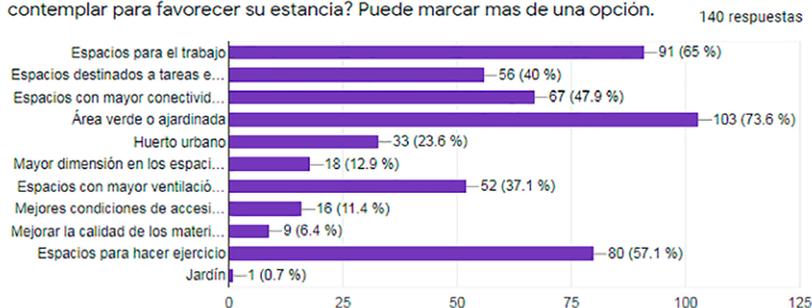
5. ¿Qué tan eficientes considera que son los materiales constructivos con los que fue edificada la vivienda que habita?



**Figura 10. Materiales constructivos en la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Forms (2021)

A partir del confinamiento, al manifestarse nuevas necesidades que deben considerarse en la vivienda para favorecer la estancia en el interior de ella, se observó que este grupo de habitantes coincide en la búsqueda de espacios ajardinados o áreas verdes como una de las necesidades que actualmente consideran más importantes; en segundo lugar requieren espacios destinados para el trabajo, y en tercer lugar necesitan espacios para hacer ejercicio en el interior de su vivienda (figura 11).

6. A partir del confinamiento, ¿qué nuevas necesidades considera que su vivienda debe contemplar para favorecer su estancia? Puede marcar más de una opción.



**Figura 11. Nuevas necesidades generadas a partir del confinamiento en la colonia Higueras de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.** Fuente: elaborado por el autor, 2021. Adaptado de Google Forms (2021)

## Conclusiones

Las condiciones percibidas en el hábitat popular pueden causar riesgos para los ocupantes, y ocasionar alteraciones en la estabilidad de la salud. Las viviendas, al estar localizadas en zonas urbanas alejadas de espacios públicos destinados al esparcimiento, conllevan una fragmentación del tejido social y espacial, y generan una crisis en la convivencia social que podrían tener los habitantes para mejorar su desarrollo urbano como parte de la calidad de vida que merecen tener los humanos. De acuerdo con Santos (2020) es necesario analizar las discrepancias que se generan para fomentar solventarlas de manera práctica para el mejoramiento del entorno.

Las características físicas y espaciales que tienen las viviendas populares no son benéficas para el desarrollo humano, porque a través de ellas los habitantes son expuestos a padecer problemas. Las variables arquitectónicas que conforman el hábitat popular deben ser atendidas para mejorar la salud física, emocional y social de los habitantes, pues el derecho a la vivienda digna tendrá incidencia en el reconocimiento a la salud como parte de un factor indispensable para el bienestar humano, tal como hace mención Valbuena-Durán et ál. (2020). Asimismo, en concordancia con Salazar (2015), es necesario desarrollar un enfoque multidisciplinario para generar soluciones colaterales que promuevan una habitabilidad justa y sostenible ante una pospandemia.

Los elementos promovidos en la vivienda para la calidad de vida de los usuarios deben satisfacer las condiciones de todas las edades y condiciones físicas; al lograr esta situación permiten un bienestar colectivo entre todos los usuarios que residen en una vivienda, como lo plantea Gaja (2015). Existen áreas de oportunidad en la tipología popular, principalmente con brindar espacios funciones que apoyen la realización de múltiples actividades, pero a raíz de la pandemia no solo basta con mejorar las habitaciones básicas de una vivienda, sino que deben proveer espacios abiertos con jardines o patios donde estimulen su recreación o relajación y que al mismo tiempo fomenten una sana convivencia. Según los resultados encontrados en las encuestas, se observa que se generaron necesidades diferentes que pueden ser atendidas.

El acceso a infraestructura urbana es indispensable para favorecer la salud e higiene de los humanos y el saneamiento dentro de las viviendas, porque tener acceso a redes de agua potable o desalojo de aguas negras también beneficia la mitigación de enfermedades relacionadas con instalaciones hidrosanitarias. También es indispensable difundir que las personas tienen derecho a una vivienda

digna y decorosa, como lo dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En muchas ocasiones las personas no tienen conocimientos de estos lineamientos, además esto incluye verificar las condiciones con las que permiten construir las viviendas, analizar si lo que proponen como parte de la normativa es válido para establecer condiciones de habitabilidad que favorezcan la calidad de vida o el deterioro de la esta.

Por lo anterior, ante una situación pospandemia las diversas tipologías de viviendas —en este caso la vivienda popular— deben estar preparadas para enfrentar un confinamiento, y se debe plantear también algún proceso socioeconómico que produzca cambios sociales en el territorio y con ello cambie la manera de habitar, porque con el planteamiento de oportunidades de desarrollo, se solventarían con los recursos generados las necesidades de las personas. No se debe olvidar que al concebir estos espacios puedan brindar salud, bienestar y calidad de vida de manera individual como colectiva. No es tarea fácil, pero al crear estrategias de colaboración y participación es posible hacer mejoras en el hábitat residencial.

## Referencias bibliográficas

- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad** (2013). *Cuadernos Geográficos*, (52), 386-380. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112016>
- Christoffersen, J.; Mocnik, N.; Pogorevc, D.; Dupin, N. & Roy, N.** (2017). Aprendizajes clave sobre el rendimiento de la luz del día en un edificio de demostración y los resultados potenciales. Publicado por VELUX Europa 2017, realizada en Ljubljana, Eslovenia, del 18 al 20 de septiembre de 2017. [https://www.researchgate.net/publication/319939969\\_Key\\_learnings\\_about\\_daylight\\_performance\\_in\\_a\\_demonstration\\_building\\_and\\_potential\\_outcomes](https://www.researchgate.net/publication/319939969_Key_learnings_about_daylight_performance_in_a_demonstration_building_and_potential_outcomes)
- Comisión Nacional de Viviendas** (2017). *Código de edificación de vivienda*. 3ª edición. CONAVI. <https://www.gob.mx/inafed/documentos/codigo-de-edificacion-de-vivienda-3era-edicion>
- Diario Oficial de la Federación** (1917). Artículo 4. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Emerson, K.** (2020). Afrontamiento de la cuarentena y el distanciamiento social durante la pandemia por COVID-19 en los mayores de 60 años en los Estados Unidos. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 44:e81. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.81>
- Gaja, F.** (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades*, 18(1), 103-126. <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>

- Guzmán, A. & Ochoa, J.** (2018). Definición tipológica de la vivienda popular auto-producida. Caso de estudio: Colonia "Los Castillos" en la ciudad de León, Guanajuato. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*, (24). <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4779/477957975012/html/index.html>
- Hábitat para la Humanidad México** (2020). Estudios sobre hacinamiento y fallecimientos con COVID-19. *Dateras y Hábitat para la Humanidad*. <https://www.habitatmexico.org/article/estudio-sobre-hacinamiento-y-fallecimientos-con-covid-19>
- Hastings, I.** (2007). *Habitabilidad: un análisis cualitativo de la vivienda popular en la Ciudad de México*, [tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio Institucional UNAM. <http://132.248.9.195/pd2007/0618514/Index.html>
- Hogar Es Noticia** (03 de septiembre de 2020a). Aumenta venta de viviendas con balcón, jardín y terrazas. Hogar Es Noticia. <https://hogaresnoticia.com.mx/?p=20696>
- Hogar Es Noticia** (15 de octubre de 2020b). Se modifican hábitos en la compra de vivienda ¿qué busca ahora? Hogar Es Noticia. <https://hogaresnoticia.com.mx/?p=20840>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía** (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#>
- Organización Mundial de la Salud** (1948). *Constitución de la Organización Mundial de la salud*. Declaración adaptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, realizada en Nueva York, Estados Unidos de América; del 19 de junio al 22 de julio de 1946. <https://www.who.int/es/about/who-we-are/frequently-asked-questions>
- Ortiz, E.** (2016). *Hacia un hábitat para el buen vivir. Andanzas compartidas de un caracol peregrino*. México: Rosa Luxemburgo Stiftung.
- Ortiz, E.** (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. México: Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL).
- Salazar, B.** (2015). *Espacios Multigeneracionales. Diseño de Hábitat*. Ed. UV.
- Santos, J.** (2020). Covid-19, causas fundamentales, clase social y territorio. *Trabajo, educación y salud*, 18(3), e00280112. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00280>
- Unás, V.** (2019). Ocio digital y agenciamiento del bien-estar: incertidumbre en hogares de clase media. *Anagramas -Rumbos y sentidos de la comunicación-*, 18(35), 215-235. <https://dx.doi.org/10.22395/angr.v18n35a11>
- Valbuena-Durán, L.; Vanegas, J.; Castro, L.; Valenzuela, J.; Celis, V.;... Camargo-Figuera, F.** (2020). La estrategia de vivienda saludable, una intervención en la población rural. *Revista Cubana de Salud Pública*, 45(4). <https://scielosp.org/article/rcsp/2019.v45n4/e1062/> 

# O “community land trust” como instrumento de resiliência urbana: possibilidades a partir da expectativa de sua implementação

---

**Tarcyla F. RIBEIRO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles/UFRJ e Coordenadora de projetos na ONG Comunidades Catalisadoras-ComCat.

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## **Resumen**

Al atravesar por una pandemia, los habitantes fueron obligados a estar en confinamiento dentro de sus hogares para resguardar la salud personal y pública. Sin embargo, esta situación evidenció que el hábitat popular no cuenta con características arquitectónicas óptimas para brindar un alojamiento benéfico, por lo cual la salud de los ocupantes se pone en riesgo. El objetivo fue identificar en esta tipología de vivienda aquellos impactos habitacionales que atentan contra la salud de las personas y reconocer el derecho a tener una vivienda saludable. En la parte metodológica cuantitativa se utilizó la base de datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, para analizar el estado físico de la vivienda; en la parte cualitativa se realizó una evaluación de tipo físico-espacial sobre cómo viven los habitantes en una zona popular de la ciudad de Xalapa, Veracruz, México. Entonces se demostró que en las viviendas populares existen problemáticas que hacen ver la ausencia de condiciones de habitabilidad para alojar a las personas, pues las condiciones existentes no favorecen una salud estable. De este modo se concluye que es importante validar el derecho a tener una vivienda digna de ser habitada.

**Palabras clave:** Hábitat popular; salud; derecho; pospandemia.

## Introducción

As cidades vêm se tornando foco de atenção crescente nos últimos anos seja como protagonista no cenário de um capitalismo financeirizado (Harvey, 2015), seja como espaço de (con)vivência de percentual crescente da população mundial (ONU, 2018). Neste cenário, há também o crescimento de desafios de diversas ordens: físicos, políticos, sociais, ambientais e de saúde pública, sendo o mais desafiador das últimas décadas a atual pandemia viral da COVID-19.

Diante da crescente importância e dos desafios que acompanham a disseminação das cidades como forma principal de organização pelo mundo, a temática da resiliência ganha destaque. A palavra resiliência, em seu sentido literal, significa "a propriedade dos corpos que voltam à sua forma original depois de terem sofrido deformação ou choque". No âmbito dos estudos urbanos, resiliência pode ser entendida como a capacidade dinâmica do sistema urbano, em todos os aspectos que o constituem, de manter, retornar, adaptar ou transformar rapidamente suas funções diante de um distúrbio ou mudança que limite suas possibilidades atuais ou futuras (Meerow et al., 2016).

Assim, a resiliência urbana vem se tornando um objetivo a ser alcançado pelas cidades, cada vez mais desafiadas por fenômenos biológicos, naturais e humanos. Por sua vez, há uma percepção de aumento da resiliência na medida em que certo bem é gerido coletivamente, sob o princípio político do comum. Seja porque, ao contrário da crença disseminada pela economia tradicional, a gestão coletiva é mais efetiva na preservação do bem, ou pela organização em redes que tende a se manifestar entre os grupos gestores de bens comuns, os comuns urbanos parecem demonstrar um maior potencial de resiliência.

A resiliência se revela ainda mais importante para as comunidades urbanas vulneráveis, seja pela baixa infraestrutura que as caracteriza e as torna fisicamente mais frágeis em situações de distúrbio, seja pelas constantes ameaças - sociais, políticas e mercadológicas - às quais são submetidas no contexto da (re)produção capitalista das cidades.

No presente texto, apresentaremos o caso dos Community Land Trusts com enfoque especial na experiência latino americana de Porto Rico e o incremento da resiliência das comunidades que aderiram ao modelo frente aos mais diversos desafios colocados nos últimos anos. Da mesma forma, propomos um exercício imaginativo sobre o potencial do modelo no cenário de múltiplas crises enfrentado na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil. Por meio das análises e proposições possíveis a partir das duas experiências, espera-se colaborar para a reflexão sobre as potencialidades

do modelo para o incremento da resiliência de comunidades vulneráveis em outras cidades latino americanas.

Para o alcance dos objetivos argumentativos propostos, o presente artigo se divide em 3 partes além desta introdução e da conclusão. A primeira parte pretende introduzir o modelo do Community Land Trust por meio de um breve resumo sobre sua estrutura e funcionamento. A segunda pretende relatar a experiência de CLT implementada em Porto Rico – Fideicomiso de la Tierra – e apresentar diversas situações de crise que foram superadas com forte contribuição do modelo de CLT lá adotado. A terceira pretende discutir o caso brasileiro a partir da experiência empírica das favelas no contexto da pandemia de COVID-19 e de um exercício imaginativo sobre as potencialidades do modelo para os assentamentos informais em geral deste país. Na conclusão, destaca-se a importância de ampliar o debate sobre a resiliência de comunidades vulneráveis urbanas na América Latina e o papel que pode ser desempenhado pelo CLT neste debate.

## Metodología

A pesquisa que baseia o presente texto se apresenta como interdisciplinar, utilizando categorias e metodologias dos campos da sociologia urbana, geografia e planejamento urbano e regional. Foi realizada ao longo do ano de 2020, com o desenrolar da pandemia da COVID-19, mas com análise de dados de períodos anteriores, especialmente referentes ao caso de Porto Rico. Quanto às técnicas de análise, o presente artigo se baseia em pesquisa bibliográfica, análise de dados indiretos e pesquisa empírica sob a modalidade de observação participante realizada na metrópole brasileira.

## Desarrollo / resultados / discusión

### O Community Land Trust

O “Community Land Trust”, denominado no Brasil como Termo Territorial Coletivo<sup>1</sup>, é um instrumento de comprovada eficácia no que se refere à garantia da segurança da posse e fortalecimento comunitário (Thaden e Lowe, 2014). Com presença em diversos países há várias décadas (Davis, 2010), tem se mostrado uma opção importante na luta contra as desigualdades socioespaciais em nível global.

Podemos definir o Community Land Trust (CLT) como um modelo de gestão coletiva do território, caracterizado pela separação entre a propriedade do solo e a propriedade

---

1. Apesar de não ser uma tradução literal, já que no direito brasileiro não há expressão correspondente ao conceito de trust, adotamos essa expressão por considerarmos que ela captura os aspectos essenciais do instrumento, seu caráter consensual e de livre manifestação da vontade - um acordo, um termo; o objeto sob o qual se pretende operar - o território e, por fim; seu aspecto comunitário e forma de organização - fundamentalmente coletiva.

das construções. A terra pertence à coletividade que reside na área e as casas/construções pertencem aos indivíduos que as ocupam. Seu objetivo central é impedir a mercantilização da terra e promover moradia a preços acessíveis para pessoas de baixa renda de forma permanente. Em linhas gerais, esta definição consegue capturar os elementos essenciais do TTC, no entanto, para uma compreensão mais aprofundada do modelo, é preciso conhecer sua origem e evolução histórica.

As primeiras experiências com Termos Territoriais Coletivos ocorreram nos Estados Unidos nos anos 60, no contexto do movimento por direitos civis. De início, o instrumento foi pensado como uma forma de possibilitar o acesso a terras agrícolas para comunidades negras rurais marginalizadas pela política de segregação (DAVIS, 2010, p. 16). Apesar do seu surgimento em áreas rurais, foi nas cidades que os Community Land Trusts encontraram o cenário ideal para sua proliferação. Os primeiros CLTs urbanos surgem em 1980, num contexto em que o fenômeno da especulação imobiliária se intensificava em diversas cidades dos EUA, elevando os preços dos imóveis de forma a impedir o acesso de populações de baixa renda à moradia nas áreas centrais.

Se no meio rural o modelo buscou possibilitar o acesso à terra e à produção para pequenas comunidades agrícolas, nas cidades ele passa a atender a um outro objetivo: garantir moradia economicamente acessível para famílias de baixa renda (DAVIS, 2010, p. 22) e permitir o fortalecimento comunitário.

O modelo do CLT também se caracteriza pelo seu caráter flexível, que permite que ele seja adaptado com facilidade para realidades distintas, fator que contribuiu bastante para sua proliferação no mundo. Cada TTC pode moldar sua estrutura de gestão, forma de tomada de decisão, planejamento territorial, etc, como melhor lhe parecer. No entanto, podemos encontrar pelo menos cinco características imprescindíveis ao modelo: (i) adesão espontânea de seus membros; (ii) terra de domínio coletivo; (iii) casas e construções de domínio individual; (iv) gestão coletiva do território e; (v) acessibilidade econômica da moradia por populações carentes de forma permanente.

Destas, dedica-se uma ênfase especial à gestão coletiva da propriedade, que é talvez o elemento chave para compreender se o TTC é de fato uma ferramenta emancipatória ou apenas reproduz uma dinâmica de gestão hierarquizada que não garante um efetivo protagonismo dos moradores. Cada experiência vai definir sua própria estrutura organizacional, e o grau de envolvimento comunitário nas decisões sobre a governança do território está intimamente ligado ao nível de confiança acerca do modelo e sucesso na concretização de seus objetivos.

Nos CLTs, há um equilíbrio importante e desejável entre a autonomia individual e a força da coletividade. Aos residentes é permitido negociar sua unidade ou benfeitorias construídas, mas a terra permanece sob a titularidade da organização, sem que possa ser vendida ou dada em garantia. A retirada da terra do mercado (já que as transações e limitam às construções desconsiderando, por exemplo, o preço atribuído à localização na cidade), em conjunto com mecanismos internos de regulamentação dos preços das unidades habitacionais, é o que possibilita a manutenção da acessibilidade econômica da moradia (GUIMARÃES, 2005), permitindo o acesso e permanência de comunidades inclusive em áreas centrais das cidades.

Para além do aspecto da garantia da segurança da posse, os CLTs – pela sua própria estrutura – têm propiciado um importante fortalecimento comunitário e, conseqüentemente, um incremento da resiliência das comunidades urbanas que adotam o modelo. A gestão coletiva que caracteriza o CLT leva a uma intensa mobilização comunitária que tende a fortalecer os vínculos entre os indivíduos e o sentimento de pertencimento à comunidade. Além disso, a formação de redes internacionais de CLTs permite o acesso a recursos e apoio técnico que aumentam a resiliência comunitária e territorial das comunidades.

Corroborando a importância do modelo e suas potencialidades, cabe destacar que, em 2017, o CLT foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana como uma opção de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos Estados (pár. 107). Atualmente há experiências de CLT nos EUA, Reino Unido, Canadá, Quênia, Porto Rico, Austrália, França, Bélgica, entre outros (UN-HABITAT, 2012), além de ser estudado como alternativa habitacional em diversos outros países como o Brasil<sup>2</sup>.

No âmbito latino americano, a experiência já consolidada de Porto Rico e o projeto em andamento no Rio de Janeiro têm em comum o fato de terem como alvo comunidades vulneráveis situadas em áreas valorizadas das cidades. Essa peculiaridade torna tais experiências importantes para a reflexão sobre a resiliência destas comunidades e territórios diante das múltiplas crises que se apresentam nas cidades latino americanas na atualidade.

Sendo assim, a partir desta breve apresentação sobre o modelo, passa-se à análise dos casos concretos a fim de demonstrar seu potencial de incremento da resiliência de comunidades urbanas vulneráveis no contexto latino americano.

---

2. No Brasil, atualmente há um grupo de trabalho em atuação, formado por pesquisadores, representantes comunitários, membros de órgãos públicos juristas, entre outros atores, que busca estudar a aplicabilidade do Termo Territorial Coletivo no país. Para saber mais: <https://comcat.org/ttc/>

### **A experiência do Caño Martín Peña**

A experiência consolidada que se pretende apresentar é das comunidades do Caño Martín Peña que, desde a implementação de seu modelo de Community Land Trust - o Fideicomiso de la Tierra - já enfrentou situações de crise de diversas naturezas: política, natural e de saúde pública.

Antes de apresentar as situações de crise e a resiliência demonstrada pelo modelo, cabe uma breve introdução do Fideicomiso de la Tierra (Algoed et al., 2018) instituído em parte das comunidades do Caño Martín Peña em San Juan, capital de Porto Rico.

O Caño Martín Peña é uma região situada na área central da capital de Porto Rico pela qual passa um canal e um sistema de afluentes originalmente navegável. Pelas dificuldades de ocupação, a região foi sendo ocupada ao longo de décadas por população de baixa renda, em busca de uma solução para a necessidade de moradia em área próxima às oportunidades de trabalho. A região atualmente conta com 9 comunidade e mais de 6000 famílias, se constituindo em um grande assentamento informal encravado na área central da capital do país. Essa intensa ocupação, associada à falta de intervenção do poder público, levou a um processo de assoreamento do canal, o que tornou toda a área suscetível a alagamentos e retirou a possibilidade de sua utilização como mais um modal de transporte na cidade.

Essa situação levou a administração local a anunciar medidas de dragagem do canal, que corta as comunidades, e revitalização do seu entorno. O anúncio de tais medidas despertou nos moradores uma preocupação legítima com sua remoção, seja pelas necessidades da intervenção física ou pelo aumento do assédio mercadológico sobre a região, especialmente considerando medidas anteriores promovidas pela administração no sentido da remoção dos moradores daquela região. Dessa preocupação se originou um processo de mobilização comunitário, com apoio de técnicos, que chegou no instrumento do Community Land Trust como o mais adequado para endereçar as demandas e anseios das comunidades envolvidas.

Sendo assim, a partir de um longo processo de mobilização e estruturação técnica, envolvendo inclusive a aprovação de uma lei específica sobre o tema, foi instituído o Fideicomiso de la Tierra, o primeiro modelo de Community Land Trust em área de assentamento informal consolidado na América Latina.

Desde sua instituição, o Fideicomiso de la Tierra vem demonstrando um grande potencial no que se refere ao incremento da resiliência da comunidade. Dentre as

ameaças enfrentadas está um revés político que levou à perda temporária do terreno pelo Fideicomiso, o enfrentamento de situação de emergência imposta por furacões e a atual pandemia de COVID-19 (Sullivan, 2018; Algoed et al., 2018; Algoed e Torrales, 2019).

Em todas essas situações, uma combinação de forte mobilização interna e externa - além do apoio de organizações nacionais e internacionais - foi decisiva para a superação dos inúmeros desafios. Todos esses fatores foram potencializados pela adesão de aproximadamente 1/3 do total de moradores do Caño Martín Peña ao Fideicomiso de la Tierra. A instituição deste modelo de CLT permitiu que as famílias optantes pelo modelo constituíssem, coletivamente, a instituição maior proprietária de terras da cidade, além de ter incentivado a geração de renda local e atraído apoiadores e parceiros nacionais e internacionais.

Para além da garantia da segurança da posse, uma das dimensões do direito à moradia adequada internacionalmente consagrado, o CLT levou a um expressivo fortalecimento comunitário e criou as bases materiais para iniciativas de resiliência, seja da comunidade em geral - com projetos educacionais, geração de renda para os moradores e utilização econômica de parte do território com renda revertida para as necessidades comunitárias -, seja em momentos de crise - com a reconstrução de casas destruídas pelos terremotos, pressão política para a retomada da terra e ações educacionais e apoio financeiro/alimentar aos moradores por ocasião da pandemia de COVID-19.

Especificamente no âmbito da atual pandemia, que se destaca pela sua atualidade e alcance, o Fideicomiso de la Tierra vem conseguindo fazer um trabalho de conscientização dos seus moradores com sucesso no controle do número de casos. Esse resultado, associado à reconstrução das moradias após furacões bastante violentos (Sullivan, 2018; Algoed e Torrales, 2019) e à superação de tentativas políticas de desarticular o arranjo comunitário, são exemplos da resiliência alcançada a partir da adoção do Fideicomiso de la Tierra, modelo de Community Land Trust adotado por lá.

### **As possibilidades para os assentamentos informais brasileiros**

A partir da experiência porto-riquenha anteriormente descrita, propõe-se um exercício imaginativo sobre as possibilidades, em termos de resiliência, que a adoção de um modelo de Community Land Trust poderia trazer para os assentamentos informais brasileiros, comunidades majoritariamente vulneráveis, especialmente diante de uma crise de saúde pública como a que atualmente se enfrenta.

Inicialmente, para fins de contextualização, cabe destacar que, no Brasil, os assentamentos informais são uma realidade consolidada há mais de um século,

especialmente numerosos nas grandes cidades - considerando seu crescimento rápido e pouco ordenado entre as décadas de 30 e 70 do século passado.

Na categoria de assentamentos informais estão incluídas diversas tipologias de habitação e organização territorial como as favelas, os loteamento irregulares e as ocupações urbanas. Trata-se de territórios marcados, ainda que em diversos níveis, pela precariedade e pela deficiência de serviços públicos e infraestruturas urbanas, mas também por uma rede de sociabilidade marcada pela ajuda mútua e pelo cuidado compartilhado do território e dos habitantes.

Considerando os processos de (re) produção capitalista , essas comunidades se tornam duplamente vulneráveis: pela precariedade e pelo assédio mercadológico em busca de novas áreas de expansão na cidade. Sendo assim, nestes territórios a temática da resiliência é ainda mais relevante.

O exercício aqui proposto, de pensar as possibilidades de incremento da resiliência de comunidades vulneráveis pela implementação de um CLT, se classifica como imaginativo visto que não temos um caso concreto de CLT no Brasil, mas não está completamente apartado da realidade. Isto porque, desde 2018, está em curso um projeto para a implantação de um Termo Territorial Coletivo – modelo de CLT construído a partir das especificidades brasileiras – em favelas cariocas. Inspirado em Porto Rico, o projeto está na etapa de mobilização comunitária a partir da apresentação da ideia do TTC aos moradores e de construção de projetos de lei que facilitem a implementação do modelo<sup>3</sup>.

Esse modelo de CLT brasileiro conta com amplo apoio de técnicos, instituições, movimentos sociais e moradores. Apesar de sua condição ainda embrionária, o projeto já apresenta resultados expressivos em termos de fortalecimento comunitário e da mobilização interna dos moradores, corroborando as impressões teóricas sobre o tema a partir da experiência de Porto Rico aqui apresentada.

Tratando especificamente do contexto de pandemia, que se estabeleceu no Brasil a partir de março do corrente ano, várias favelas se destacaram nos noticiários nacionais. No entanto, os discursos se mostraram divergentes: por um lado as favelas foram apresentadas como uma ameaça de saúde pública, como um possível foco de disseminação da COVID-19 nas cidades dadas suas características morfológicas e sociais (CRP-PR, 2020; Flaeschen, 2020; GUIMARÃES, 2020), mas por outro começaram a surgir diversas notícias sobre a eficácia da mobilização comunitária no combate à pandemia (Lima, 2020; Bocchini,2020; Vespa,2020).

---

3. Para saber mais sobre o projeto: [www.termoterritorialcoletivo.org](http://www.termoterritorialcoletivo.org)

Diante da inércia do poder público em face da disseminação da pandemia, inúmeras favelas se auto organizaram para fornecer alimentos e itens de higiene básica, verificar as condições de saúde dos moradores e eventualmente encaminhá-los para tratamento, entre outras atividades que permitiram uma subversão do discurso do risco a elas associado, passando a ser reconhecidas como foco de resiliência, tanto quanto possível, diante do cenário caótico enfrentado durante vários meses pelo país.

Essa experiência demonstra a capacidade organização e mobilização presente nas favelas e outros assentamentos informais em nosso país. Embora conquistada a partir de um cenário histórico de insuficiência das políticas públicas e intervenções do Estado no sentido da garantia de direitos aos seus moradores, não se pode desconsiderar a potência adquirida por eles em termos de resiliência.

Neste contexto, podemos imaginar de que forma a implementação de um Community Land Trust poderia ter impactado no grau de resiliência demonstrado pelas favelas e outros assentamentos informais durante a pandemia e diante de outras ameaças com a expulsão do território, deslizamentos de terra, etc. Em primeiro lugar, a partir da experiência de Porto Rico anteriormente apresentada, parece possível afirmar que o CLT teria potencializado a mobilização e organização comunitária, possivelmente aumentando o impacto das ações comunitárias. Se as favelas já conseguiram um resultado expressivo em um arranjo organizativo espontâneo, com uma organização pré-definida e uma mobilização constante como a instituída a partir de um CLT, esse resultado poderia ser multiplicado.

Além disso, a formalização propiciada pelo CLT – combinando uma dimensão individual com uma de gestão coletiva – teria o potencial de garantir, frente à opinião pública, uma maior legitimidade para as demandas dos moradores, podendo influenciar diretamente o nível de apoio a elas.

Outro aspecto que poderia fortalecer a resiliência de favelas e outros assentamentos informais é a visibilidade e apoio internacional obtido por meio da implementação de um modelo de Community Land Trust. Os CLTs estão espalhados por muitos países e unidos por algumas associações de suporte mútuo entre eles. Estas associações têm um forte poder de mobilização internacional fornecendo um importante suporte do qual um Termo Territorial Coletivo poderia se apropriar.

Sendo assim, a partir da experiência do Fideicomiso de la Tierra, grande exemplo de implementação de um modelo de Community Land Trust na América Latina, somada às demonstrações de mobilização espontânea de favelas e outros assentamentos

informais no cenário da crise de saúde pública instituída no país a partir da disseminação da pandemia de COVID-19, pode-se imaginar que a implementação de um modelo de CLT no país potencializaria de forma significativa as comunidades, aumentando sua resiliência em face das mais diversas situações de crise urbana e ameaças as quais são submetidas cotidianamente.

## Conclusiones

### **A importância de estudos e reflexões sobre o modelo na América Latina**

As experiências aqui expostas apontam para mais uma potencialidade do modelo do Community Land Trust. Além de sua eficácia na garantia da segurança da posse, de moradia acessível de forma duradoura e do fortalecimento comunitário, o CLT apresenta claro potencial de incremento da resiliência das comunidades em situações de crise, ainda que de diferentes naturezas.

A partir da situação dos assentamentos informais latino americanos, semelhante em termos de vulnerabilidade, o modelo do CLT se apresenta como uma alternativa interessante para endereçar diversas questões que afligem os moradores desses espaços, dentre elas a do incremento da sua resiliência.

O fortalecimento comunitário, estruturação de redes internacionais de apoio, aumento da legitimidade social e oportunidade de intervir no território conforme suas percepções e necessidades, garantidos pela estrutura do CLT, são aspectos fundamentais da resiliência desejada por comunidades urbanas vulneráveis.

O caso do Fideicomiso de la Tierra, de Porto Rico, clarifica as possibilidades do modelo e atesta a possibilidade de sua implementação em assentamento informais latino americanos. Por outro lado, a realidade brasileira demonstra que esses espaços já trazem em si diversas das condições de auto-organização e mobilização comunitária que são indispensáveis para um CLT e para o incremento da resiliência destas comunidades.

Sendo assim, a partir dos casos trazidos e do exercício imaginativo proposto, espera-se ter demonstrado os potenciais do modelo do Community Land Trust no incremento da resiliência de comunidades urbanas vulneráveis, via de regra constituídas em assentamentos informais. Acredita-se estar diante de modelo com um potencial que merece destaque e aprofundamento por parte de pesquisadores e militantes pela causa do direito à moradia adequada, especialmente considerando o aprofundamento das crises urbanas e seu especial impacto na América Latina.

## Referencias bibliográficas

- ALGOED, L e TORRALES, M.** (2019) The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust. In: *Radical Housing Journal*, Vol. 1(1): 29-47.
- ALGOED et al.** (2018) *El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales*. Documento de Trabajo WP18LA1SP. Lincoln Institute of Land Policy.
- AXEL-LUTE, Miriam e HAWKINGS-SIMONS, Dana** (2015) Organizing and the community land trust model. In: *Shelterforce* n. 180.
- BOCCHINI, B.** (2020) Território precário controla covid-19 melhor que a média de São Paulo. Um dos diferenciais é a organização comunitária. In: *Agência Brasil*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/territorio-precario-controla-covid-19-melhor-que-media-de-sao-paulo>. Acesso em 13 de agosto de 2020.
- CRPPR. O Covid-19 e as favelas.** (2020) Disponível em: <https://crppr.org.br/covid19favelas/>. Acesso em 13 de agosto de 2020.
- DAVIS, J.** *The Community Land Trust Reader*. (2010) Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- FLAESCHEN, H.** Coronavírus nas favelas: "É difícil falar sobre perigo quando há naturalização do risco de vida". (2020). Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/coronavirus-nas-favelas-e-dificil-falar-sobre-perigo-quando-ha-naturalizacao-do-risco-de-vida/46098/>. Acesso em 13 de agosto de 2020.
- GUIMARÃES, L.** Favelas serão as grandes vítimas do coronavírus no Brasil, diz líder de Paraisópolis. (2020) In: *BBC Brasil*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51954958>. Acesso em 13 de agosto de 2020.
- HARVEY, D.** Os Limites do Capital. (2015) Rio de Janeiro: Boitempo.
- HICKEY, Robert** (2013) *The role of community land trusts in fostering equitable, transit-oriented development: case studies from Atlanta, Denver and the twin cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- LACERDA, Larissa G.** (2017) *Conflitos e Disputas Pela Mercantilização de Territórios Populares: o caso da favela do Vidigal, Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/858650.pdf> Acesso em 14 de julho de 2020.

- LIMA, J.** (2020) Por que Paraisópolis se destaca no combate ao coronavírus. In: *Nexo Jornal*. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/07/01/Por-que-Parais%C3%B3polis-se-destaca-no-combate-ao-coronav%C3%ADrus>. Acesso em 13 de agosto de 2020.
- MEEROW, S. et al.** (2016) Defining urban resilience: A review. In: *Landscape and urban planning*, v. 147, p. 38-49.
- MORRIS, David** (2017) *Making affordable housing permanently affordable*. Disponível em: [https://www.huffingtonpost.com/entry/making-affordable-housing-permanently-affordable\\_us\\_5a037aeee4b0c7511e1b397d](https://www.huffingtonpost.com/entry/making-affordable-housing-permanently-affordable_us_5a037aeee4b0c7511e1b397d). Acesso em: 20 de março de 2018.
- ROSSBACH, Ana Cláudia et al.** (2017) Propriedades alternativas para políticas públicas de habitação social na América Latina e Caribe. In: *Anais do II Seminário Properties in Transformation*.
- ROWE, Mike e SOUTHERN, Alan** (2016) Community land trusts, affordable housing and community organizing in low-income neighborhoods. In: *The International Journal of Housing Policy*, 18:1.
- SULLIVAN, Z.** (2018) The Role of Community Land Trusts After Hurricane Maria. In: *Next City*. Disponível em: <https://nextcity.org/daily/entry/the-role-of-community-land-trusts-after-hurricane-maria>. Acesso em 13 de agosto de 2020.
- THADEN, E. e LOWE, J.** (2014) *Residents and community engagement in Community Land Trusts*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- UNITED NATION** (2018) Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva. In: *Relatoria Especial sobre Moradia Adequada: Questionário sobre "Segurança da Posse"*. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/08/ResponseBrasil25.06.13.pdf> Acesso em: 14 de julho de 2020.
- UNITED NATION** (2018) *Revision of World Urbanization Prospects*. Disponível em: <https://population.un.org/wup/>. Acesso em 13 de janeiro de 2021.
- VESPA, T.** (2020) Paraisópolis monitora 21 mil casas com presidentes de rua e médico próprio. In: *UOL*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/15/paraisopolis-contra-covid-favela-tem-presidentes-de-rua-e-sistema-de-saude.htm>. Acesso em 14 de agosto de 2020. 📰

# Otros (im)prescindibles como soportes de representaciones, prácticas y políticas públicas para la construcción de territorialidades con enfoque de derechos

**E. Marcela RODRÍGUEZ**

**Mónica L. EULA**

**Alejandro MANIACI**

## **Cargos o filiaciones**

Profesora titular, directora de equipos de investigación y extensión en la temática del hábitat y la gestión territorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesional especialista en procesos colectivos de producción social del hábitat con abordaje multitemático y en la gestión de políticas públicas desde 1986 del Servicio en Promoción Humana. Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante de equipos extensionistas y de

investigación sobre problemáticas habitacionales y gestión territorial. Profesional con trayectoria en el ámbito de la administración pública nacional, vinculada con la evaluación de programas sociales y acciones territoriales de fortalecimiento de organizaciones sociales.

Docente e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante de equipos extensionistas y de investigación sobre problemáticas habitacionales y gestión territorial. Profesional con trayectoria en el ámbito de la administración

pública municipal vinculado con el diseño e implementación de planes estratégicos y presupuestos participativos.

## **Lugar de trabajo**

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## **Resumen**

La ponencia comparte los principales aportes teóricos, epistemológicos, metodológicos, fruto de trabajos de investigación y extensión, así como de la trayectoria y desempeño profesional en este campo, los cuales se consideran imprescindibles para interpretar, analizar y actuar en los procesos del territorio, en particular en lo que hace a los procesos de producción social del hábitat (PSH). Se propone la revisión, ruptura y superación de las categorías estigmatizantes de "irregularidad" e "informalidad", entre otras, con las que se nombran las villas y los barrios populares, y se explicitan dispositivos conceptuales y procedimentales para interpretar y actuar en los procesos de PSH, para comprender la dinámica de los actores centrales de toda disputa y conflicto territorial (explícito o implícito); y por lo tanto, involucrados y con incidencia en los procesos de PSH. Finalmente, se plantean algunos lineamientos que en el actual contexto de pandemia deberían orientar las políticas habitacionales y la actuación estratégica de los diferentes actores, estatales y desde organizaciones de la sociedad civil.

**Palabras clave:** Producción social; hábitat; reconocimiento; derechos posesorios.

## Introducción

La presente ponencia continúa una línea de construcción del equipo y es parte de una sucesión o serie de trabajos cuyo primer antecedente del año 2019 es *(Im) Prescindibles de la Actuación en Procesos de Producción Social del Hábitat* (Rodríguez, Taborda, Eula, Maniaci y Camisasso) presentada en el XXV Encuentro de la Red Latinoamericana Universitaria de Cátedras de Vivienda, ULACAV. Se entiende por imprescindible a lo que es o se considera tan necesario que no se puede prescindir de él o no se puede dejar de tener en consideración. Este primer trabajo se centra en aquellos soportes que son pilares o cuestiones fundamentales desde donde basar y poner en acto los procesos de producción social del hábitat. Desde la proposición de un modo de actuación en estos procesos, particularmente desde lo colectivo y con la intención de entrar en el juego de las disputas por y en el hábitat. Se está planteando la actuación como categoría superadora de "intervención" desde los desafíos sobre *qué tipo de "actuaciones"* resultan imprescindibles, en términos de estrategias transformativas y complejas en el pensar y sobre todo en el hacer; desde lo epistémico se da cuenta de las nociones o supuestos que están implicados en ella, en torno a cómo entender lo procesual, los escenarios, los sujetos, los conocimientos, los tiempos, los recursos y los objetos. En ese desarrollo se explicitan los particulares componentes para ser abordados como sus esenciales: la consolidación de una organización comunitaria u organización de base territorial, el desempeño como actor colectivo, la función social y ecológica de los bienes habitacionales, la gestión e incidencia en políticas públicas (no solo las habitacionales) y el trabajo asociativo en red o de alianzas.

Esta vez, en estos otros imprescindibles se postulan nuevamente otros soportes conceptuales y metodológicos en la construcción y potenciación de territorialidades con enfoque de derechos. Las motivaciones tienen su origen en el profundo interés del equipo de provocar alteraciones sobre sectores de la realidad para transformarla, desde experiencias de empoderamiento de los sujetos/actores involucrados, donde los actores disputan con avances y retrocesos hacia un modelo de gestión socio-céntrico basado en la relación entre los Estados y la sociedad civil en forma de paridad aproximada.

Estos aportes en tránsito se centrarán en 1) proponer la revisión, ruptura y superación de las categorías estigmatizantes de "irregularidad" e "informalidad", entre otras, con las que se nombran las villas y los barrios populares. Planteamos superar estas denominaciones para valorar los hábitat y territorios que estas poblaciones construyen como procesos de producción social del hábitat, valorizando el *derecho al hábitat desde uno de los elementos fundamentales del*

**dominio, que es el derecho de posesión.** 2) Explicitar dispositivos conceptuales y procedimentales para interpretar/comprender y actuar en los procesos de PSH. Se desarrollan los condicionantes estructurales (carácter y tipo de titular dominial, zonificación relativa, inversiones estatales, privadas y sociales etc.) (Chirinos, 1983) y los condicionantes desde la población o grupo de la sociedad civil (número, desarrollo organizativo, desempeño como actor social con capacidad de articulación, gestión, proposición y negociación) (Rodríguez et al., 2019). 3) Caracterizar la dinámica de los actores centrales de toda disputa y conflicto territorial (explícito o implícito) y, por lo tanto, involucrados y con incidencia en los procesos de PSH. Se bosquejan las principales estrategias y lógicas con que operan los poderes estatales desde un esquema que combina dos variables, la represión/violencia institucional y la negociación, elaborando cuatro perfiles o tipologías posibles de las estrategias estatales, las empresas privadas y los medios masivos de comunicación.

A modo de conclusiones, se proponen algunos lineamientos que deberían orientar una actuación estratégica dirigida a resolver los problemas habitacionales de las poblaciones más vulnerables valorizando los procesos generados de PSH y recuperando aprendizajes del contexto de pandemia.

## Metodología

La ponencia toma algunas de las producciones elaboradas en el marco del proyecto de investigación Consolidar Secyt 2018-2021 denominado **Planificación y gestión estratégica territorial: construcción de territorialidades con enfoque de derechos. Estudio de casos y elaboración de propuestas teórico-metodológicas**, consistente en un estudio exploratorio-descriptivo que incorpora el componente propositivo en lo teórico-metodológico y aporta en la retroalimentación de procesos investigación-acción (extensión, docencia y desempeño profesional), desde la consolidación de un **"hábitus científico"**, basado en una forma de actuar reflexiva y constructora de teoría desde la actuación práctica y sobre todo por el estudio directo de situaciones concretas (Wacquant, 2007).

Los objetivos de investigación particulares relacionados con los contenidos de la ponencia son: a) caracterizar los condicionantes y los entornos viabilizadores como oportunidades políticas de los procesos de gestión territorial; b) comprender las dinámicas de los actores centrales de los procesos explicitando sus posicionamientos y prácticas y c) diseñar un esquema de análisis de las regulaciones e instrumentos de políticas públicas desde la gestión territorial con enfoque derechos.

La construcción de conocimientos está centrada en el estudio de experiencias tomando como base las acumulaciones en los ámbitos de desempeño profesional y académico de los miembros del equipo. El soporte de **los estudios de casos** permite develar / revelar la mayor cantidad de propiedades de un fenómeno otorgando mayor riqueza cualitativa a los análisis, más allá del caso en sí mismo, lo que posibilita profundizar los conocimientos y la teorización. La ponencia recupera especialmente los análisis y conclusiones construidos a partir del estudio de las experiencias de PSH de la Asociación 8 de Agosto de Alta Gracia, las tomas de tierra de las familias jóvenes de las Cooperativas Canal de las Cascadas y El Amanecer en la ciudad de Córdoba.

En el estudio de las experiencias y el desarrollo general de la investigación se combinan elementos analíticos y propositivos con un abordaje desde la triangulación o integración de métodos (multimetodológico) que conjuga procedimientos cuanti y cualitativos, diferentes sujetos y actores, el análisis del contexto (oportunidades políticas), de las relaciones y de las representaciones (marcos interpretativos) y la participación de los agentes estatales, del mercado y de la sociedad civil y la evaluación de resultados e impactos para la producción de una matriz/ces conceptual, operativa, técnicas e instrumentos.

## Desarrollo y resultados

### Revisión de categorías estigmatizantes y revalorización de la Producción Social del Hábitat

Desde una invocación ético-política, y a partir de las investigaciones y prácticas extensionistas realizadas durante años por el equipo, se ha avanzado en fundamentar una necesaria ruptura y superación de las clasificaciones estigmatizantes de "irregularidad" e "informalidad", entre otras, con las que se nombran las villas y los barrios populares, utilizadas incluso desde la academia para designar los territorios habitacionalmente precarios y autoproducidos. Reconstruyendo los antecedentes de estas denominaciones, se encontró que ya a **finis de los cincuenta va a surgir desde la sociología, la denuncia de situaciones habitacionales críticas con referencia a villas miserias, inquilinatos o procesos de segregación social en el espacio** (Clichevsky, 1988, p. 30). Posteriormente desde la década de los 90, estudiando cómo eran los procesos de ocupación de tierras, se distinguió entre villas y asentamientos, o directamente se los englobó como asentamientos informales. En esos mismos años, estas denominaciones que comienzan a centrarse en la noción de "informalidad" van a ser ratificadas desde las políticas públicas nacionales. En varios países de América Latina, sobre todo en México y Perú, van a aumentar de modo exponencial los

programas de regularización domínial, impulsados en su mayoría por los organismos internacionales de crédito desde los supuestos de prevención de la informalidad, la inclusión y cohesión social, con diseños de gran escala y abordaje integral. Finalmente, en épocas más recientes, van a circular de modo frecuente tres categorías: villas, asentamientos y barrios populares, esta última, incluso instituida desde marcos normativos de la política habitacional nacional en el Decreto 358/2017 y en la Ley Nacional N.º 27.453 del Régimen de Regularización Dominial para la integración socio-urbana. En todos los casos la categoría se construye centrada en la noción de irregularidad o informalidad en la ocupación del espacio y/o el acceso a los servicios.

Se trata de categorías que apelan a una clasificación binaria (lo formal y lo informal), separando a la sociedad en zonas de pertenencia antagónicas, como las únicas ubicaciones posibles, y excluyentes una de otra. De ello resulta un sector relegado, excluido, fuera de la norma o de la legalidad. En esta simplificación se diluye la comprensión del funcionamiento de una sociedad como totalidad o como sistema socio-político integrado, tal como Offe (1990) lo representa en los tres subsistemas y su interdependencia. Desde esta perspectiva se puede entender el actual contexto de pandemia como una **crisis sistémica** en que se producen y reproducen las desigualdades y conflictos explicadas desde la "relación / vinculación entre los principios organizativos básicos de la sociedad" (Offe, 1990, p. 45); y de este modo los sujetos y grupos sociales reproducen su existencia con reglas compartidas para el conjunto societal.

La informalidad, según Lungo, Jaramillo y Clichevsky, se define

a partir del funcionamiento de un mercado legal con determinadas condiciones en la oferta de suelo, precios y financiamiento, lo que hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, en un contexto de pobreza y precariedad laboral (Clichevsky, 2006, p. 7).

Las reglas organizadoras y clasificatorias son producto de una condición relacional, que se configura en el marco de un sistema de reglas que opera para la sociedad en su conjunto. En las disputas por el espacio, lo que está en juego es un lugar y estatus en la sociedad, es la condición de ciudadanía y los derechos implicados en el ejercicio de esta; para que sea plena y autónoma, se requiere que se disuelvan estigmas y resuelvan constreñimientos / vulneraciones.

Esto llama a rever –volver a ver– cuánta responsabilidad existe en los agentes estatales y profesionales en la reproducción de las representaciones mentales dominantes en las formas no integradoras y en la desvalorización u ocultamiento de los hechos materiales logrados y de los derechos adquiridos. Es una invitación a salirse

de lo que Wacquant (2007, p. 13) llama "zonas de no derecho" y fundar el hacer y pensar de los fenómenos sociales de las territorialidades, desde los derechos humanos (compuestos e interdependientes).

Estos modos de nombrar los espacios y el hábitat resultante han invisibilizado y puesto en un segundo plano el hecho de que ***todas estas autoconstrucciones de territorios configuran procesos de producción social del hábitat***. Se trata de una categoría o, mejor dicho, un constructo que da cuenta de estos agrupamientos de población en sus trayectorias, desde una perspectiva compleja, develadora del carácter de agencia en su capacidad de actuar ligada al conjunto societal. Las estrategias personales, familiares y colectivas de la PSH expresan formas de resistencia y transformación impulsadas por la propia población como modo de resolución de sus necesidades habitacionales y de materializar sus disputas de pertenencia a un territorio / sociedad.

En Argentina particularmente, por diversas razones, esta denominación no ha tenido el lugar o la jerarquía lograda en otros países de América Latina, ni en los discursos, repertorios o agendas. Esto conlleva un escaso reconocimiento público (de los profesionales, de los gestores de la política pública y profesionales en general) del conjunto de ventajas de los loteos producidos desde los procesos de PSH frente a los loteos privados, subvalorando, entre otras cuestiones, la capacidad potencial y efectiva que estas prácticas tienen para instituir el derecho al hábitat en la integralidad del concepto.

En este sentido, se recupera la experiencia estudiada de la Asociación 8 de Agosto de Alta Gracia, que llevó adelante un loteo social para aproximadamente 100 familias, captando tierra ociosa en vacancia del Estado Nacional. El proceso iniciado en el año 2013 incluyó el impulso de gestiones diversas entre los actores centrales de la problemática (Ejecutivo y Legislativo municipal, asociación civil, instituciones especializadas en hábitat popular) para la creación de suelo urbano desde la proposición de un marco regulatorio (autolegislación) que incorporó el Municipio a través de tres ordenanzas (dos en 2013 y una en 2019), contemplando las diversas implicancias del derecho al hábitat en la perspectiva de integralidad ejercida y vivenciada por las familias involucradas. Esta misma experiencia visibiliza las particularidades virtuosas de un loteo social frente a las características de un loteo privado. Se presentan los argumentos elaborados en el cuadro siguiente, que permite caracterizar la producción social del hábitat en diferentes ítems claves (cuadro 1).

<b>Cuadro 1 Diferencias entre un loteo o emprendimiento inmobiliario privado y un loteo de interés social / producción social del hábitat</b>	
<b>Loteo o emprendimiento inmobiliario privado</b>	<b>Loteo social y producción social del hábitat</b>
Objetivos: producir bienes habitacionales, lote con servicios, equipamientos y/o viviendas para la comercialización, con el fin de aumentar la rentabilidad de las inversiones y el nivel de ganancias.	Objetivos: combinar estrategias familiares y colectivas para satisfacer las necesidades sociales y resolver problemas habitacionales.
Objeto: bien como mercancía real, operando en el mercado comercial y financiero inmobiliario formal. Tipo de relación y actores: de intercambio comercial entre múltiples actores del mercado: desarrollador, urbanizador, financistas y compradores consumidores solventes o con capacidad de pago (planes / programa de crédito privados o estatales).	Objetos: bien de uso de carácter público y comunitario —mercancía virtual— por un plazo largo; no tiene carácter comercial, la familia social no puede ceder, vender, ni alquilar el bien. Tipo de relación y actores: de complementación entre actores del Estado, Concejo Deliberante, gobiernos nacional, provincial y municipal, entes de los servicios públicos, y organizaciones de la sociedad civil de base territorial e instituciones de promoción social para producir una política pública.
Condición del sujeto: familias con recursos suficientes resuelven de modo privado sus necesidades habitacionales.	Condición del sujeto: familias con recursos insuficientes resuelven de modo colectivo y público sus necesidades habitacionales. El Estado (en todos sus planos y poderes) los reconoce como sujetos de derecho para quienes debe orientar su accionar y concretar la realización de los derechos. Las familias aportan capacidades, experiencias y trabajo comunitario, sosteniendo a la organización y en la producción de su hábitat. Las familias sociales ejercen todos sus derechos cumpliendo con las obligaciones societales.
Instrumentos jurídicos: de carácter privado y comercial, boleto de compra-venta, escritura, permisos de obra, certificados, etc.	Instrumentos jurídicos: de carácter público, personería jurídica de la organización, exenciones impositivas por carácter no lucrativo, ordenanzas, leyes, resoluciones de los poderes ejecutivos, convenios y actas acuerdos con gobiernos y entes del Estado, proyectos y actas de cooperación de programas y políticas estatales, convenios de adjudicación de lotes, escritura a nombre de la asociación, entre otros.
Urbanización y fraccionamiento: como loteo privado, a cargo del propietario / agente comercial presenta proyectos, ejecuta y financia obras.	Urbanización y fraccionamiento: como loteo social, cogestionado con los gobiernos. Los Estados aportan proyectos, recursos y las obras de infraestructura, equipamientos y viabilizan la aprobación del loteo. Urbanización, subdivisión y transferencia son procesos paralelos.

Fuente: elaboración propia

## **Interpretación/comprensión y actuación en procesos de PSH. De la (re)valorización a su impulso y potenciación**

La interpelación que se propone está orientada también a poner en debate la comprensión teórico-política que se realiza de los procesos de PSH y las herramientas que se utilizan/pueden utilizarse para reconocerlos, valorarlos, viabilizarlos, potenciarlos y/o fortalecerlos en favor de concretar territorialidades con derechos.

La dinámica de un proceso de PSH está inserta en una malla de relaciones sociopolíticas, y los conflictos que se sucedan están influenciados por factores facilitadores / impulsores o factores restrictivos obstaculizadores. En una versión adaptada, siguiendo a Chirinos (1983, pp. 89 a 103) y Rodríguez y otros (2011, pp. 53 a 104), estos condicionantes pueden clasificarse de la siguiente manera: a) condicionantes estructurales o del sistema socio-político estatal: 1) el carácter de propiedad, 2) la localización relativa, 3) la zonificación urbana del terreno en cuestión y 4) las inversiones estatales y privadas presentes y potenciales; y b) condicionantes desde las organizaciones de la sociedad civil: 1) el número con relación a la escala territorial, 2) el grado de organización, 3) el desempeño como actor, 4) la capacidad de articulación. Este conjunto de elementos que configuran cada escenario particular deben ser valorados para la comprensión integral del proceso, las posibilidades de desenvolvimiento futuro y de actuación impulsora o disuasoria, teniendo en cuenta la importancia de la persuasión por la presencia de condicionantes no viables de ser abordados.

Dentro de los **condicionantes estructurales**, es necesario conocer el carácter de la propiedad ocupada identificando al titular dominial, su posicionamiento y acción. Esta información define el marco de posibilidades con la viabilidad en todas sus dimensiones y, por ende, las estrategias más pertinentes. Se trata de un factor que requiere información concreta y clarificadora, y que demanda generalmente instancias de formación específica, en primer lugar para el grupo poblacional y luego para otros actores claves. Entre otros contenidos, este punto requiere diferenciar dos nociones que suele usarse de modo confuso o indistinto, el dominio/ propiedad y la tenencia.

En Argentina, el sistema jurídico y las prácticas de exigibilidad del hábitat como derecho humano se basan en el dominio/propiedad de los bienes habitacionales, para reconocer el status legal de los **derechos y hechos posesorios**. Desde el enfoque de derechos que se postula, la exigibilidad comprende el reconocimiento, la protección y realización, siendo los **derechos y hechos posesorios** parte de los derechos reales. El derecho de dominio tiene dos elementos: 1) **el título**, la escritura es el instrumento de dominio perfecto y, con igual valor, 2) la posesión. Se la define como las relaciones de poder del sujeto con una cosa; en general, lo ejercen las familias o grupos familiares o un

conjunto poblacional sobre los bienes y servicios habitacionales. Para que se configure **la posesión** deben concurrir a su vez dos elementos: **los hechos materiales (el corpus)** que representa la diversidad de hechos tangibles de uso) y **el ánimo de dueño** como expresión de la intención abierta y pública. El ejercicio de la posesión implica ampliar los derechos y los actos posesorios creando nuevas institucionalidades sobre los tipos y características de proyectos y obras en los loteos sociales o barrios populares, **comportándose como titular de derecho real, lo sea o no** (Código Civil Argentino Art. 1909). Es conveniente aclarar cómo el Código Civil distingue entre tenencia y posesión, ambos institutos tienen un elemento en común que es el poder de detentar el poder sobre la cosa; en la tenencia existe un reconocimiento de que otro es el propietario de la cosa eliminando la protección posesoria. Por lo expuesto no resulta pertinente el uso de la noción de tenencia y sobre todo porque que en ella se encuadran las situaciones de alquiler y de comodato, donde el titular dominial ha cedido "la posesión", por lo cual son dos figuras diferentes en su alcance el poseedor y el tenedor. Esto requiere una ruptura en los modos de entender y nombrar las relaciones reguladas legalmente por las consecuencias políticas y sociales del desconocimiento de los derechos posesorios. Este uso inadecuado posiblemente surja del nivel de divulgación internacional y el uso generalizado que tiene el primer principio de la Observación N.º 4 del Comité de los DESC sobre la vivienda adecuada de la **seguridad jurídica en la tenencia, a pesar de que se reconoce de modo amplio una serie de formas.**

La disponibilidad de datos sobre los tipos de titulares dominiales es escasa, aunque como se mencionó es un tipo de condicionante estructural muy importante, ya que incide en la viabilidad futura del proceso. En la provincia de Córdoba, por ejemplo, se estima que tres cuartas partes de los procesos de PSH relevados por Techo (2011) se desarrollan en terrenos de propiedad exclusiva del Estado (59,2 %) o formas combinadas de propiedad (8,8 % estatales y propias; 10,9 % estatales y privadas). Esta condición de la propiedad constituye un condicionante estructural favorecedor de la regularización dominial, reurbanización, fraccionamiento y titulación, aun cuando requeriría modificaciones e innovaciones administrativas y jurídicas para agilizar y concretar esto.

Otro de los condicionantes estructurales de los procesos de PSH es la localización relativa del terreno. Se refiere a la ubicación del lote o terreno en el entramado urbano, las características del entorno, y representa un determinado conjunto de oportunidades sociales, políticas, económicas culturales y ambientales que inciden como determinantes vitales. De igual modo opera la zonificación prevista para el sector donde se ubica el terreno, con referencia a los usos asignados y concretados en la espacialidad. Sumado a esto, resulta de interés observar las inversiones realizadas e indagar las expectativas de inversión futuras que van definiendo en términos más reales o con fundamentos más sólidos las posibilidades de radicación, permanencia y

consolidación en un determinado lugar. Estas cuestiones deben ser trabajadas con la población para develar los juegos sociales del poder reflejados en el territorio, identificar colectivamente el tipo de territorialidad hegemónica que se impulsa, para saber cómo moverse y entrar en el juego social del poder y sus disputas por la apropiación de los espacios e impulsar nuevas territorialidades.

La viabilidad y el sentido de un proceso de PSH también deben ser comprendidos y valorados desde los **condicionantes que provienen de las propias organizaciones de la sociedad civil**. El número o cantidad de población (personas o grupos familiares) define la magnitud del problema o conflicto, puesta en acto en la fuerza social de resistencia y manifestación o visibilidad pública, según el nivel de agregación y de movilización conjunta. El grado de organización implica un nivel de agregación a partir del establecimiento de ciertos niveles de entendimiento (acuerdos y objetivos) y de la regularidad de las relaciones sociales.

Este nivel de organización posibilitará institucionalizar formas de acción colectiva para resolver diversas necesidades materiales y simbólicas de la vida cotidiana. Desde estos modos de actuar colectivamente se construyen relaciones basadas en la solidaridad, que propician la construcción de una identidad común desde la cual se definen objetivos y demandas. Las relaciones de solidaridad y su desarrollo sobre la base de la acción conjunta permiten reafirmar la identidad de estas organizaciones ligadas a su base territorial. Es importante pensar la sostenibilidad de estos procesos, que tengan continuidad y puedan perdurar y ser exitosos; necesitan **re-crear esas relaciones de solidaridad** y fortalecer los lazos de arraigo en las prácticas comunitarias.

El desempeño como actor social implica desplegar la cualidad de "agencia" de los sujetos, ahora como sujeto colectivo, en tanto las familias organizadas se conviertan en un interlocutor legítimamente reconocido por otros actores y evidencien la capacidad para articular y representar demandas e intereses, formular y argumentar propuestas y construir ámbitos de interlocución y negociación con los Estados y con otros actores sociales. La asunción como actores sociales, desde todo espacio, conlleva la voluntad política de injerencia en la resolución de las demandas y en la formación o hechura de las políticas públicas por parte de las organizaciones sociales.

El ejercicio de la interlocución y la construcción de legitimidad exige la participación e inserción en espacios públicos como integración intencionada en ámbitos de deliberación y tratamiento colectivo de asuntos comunes entre diversos actores (estatales y de la sociedad civil). Este tipo de prácticas busca la generación de una acción política de influencia y de inclusión de las organizaciones de la sociedad, con la construcción de alianzas estratégicas permanentes con aliados pares y/o coyunturales

desde la articulación multiactoral, incluyendo las posibilidades de vincularse con actores puente o nexos, cuando son viabilizadores de gestiones o de llegada a actores críticos.

Estas condiciones favorecedoras de un proceso de PSH pueden y deben ser fortalecidas desde las actuaciones profesionales y desde la gestión socio-política. El fortalecimiento implica que las familias y las dirigencias sociales asuman un proceso de empoderamiento, reconociendo las bases de poder expresadas en el conjunto de capitales creados, acumulados y bajo su control (sociales, culturales, económicos y simbólicos), lo que funda la posición de la organización o colectivo en un determinado espacio de interacción social o escenario.

### Los actores centrales de toda disputa y conflicto territorial. Estrategias, lógicas y perfiles

Las experiencias estudiadas en la provincia de Córdoba han permitido analizar *el rol de los Estados en la gestión socio-habitacional y particularmente en los procesos de PSH*. Como parte de este análisis se caracterizaron las estrategias estatales según los rasgos de la *negociación y la represión, tomado del esquema elaborado por Alfredo Rodríguez (1987, p. 46) con las alternativas de combinar estas modalidades de acción en* cuatro posibles perfiles, como si fueran tipologías *weberianas*, cada una de ellas reinterpretada en sus contenidos desde la empiria de las experiencias y conflictos estudiados (gráfico 1).



**Gráfico 1: Estrategias Estatales según los rasgos de la negociación y la represión, tomado del esquema elaborado por Alfredo Rodríguez. Fuente: Rodríguez (1987, p. 46)**

La **negociación** implica desplegar las tres dimensiones que están implicadas al ser 1) un espacio de relacionamiento y de comunicación desde la apertura de canales formales e informales, donde lo clave —como ya se señaló— es constituirse en un interlocutor, aspecto central de la condición de actor; 2) una disputa en el terreno discursivo por la imposición de visiones y posiciones, desde la capacidad argumentativa y persuasiva en lenguaje creíble en los términos del otro u otros; 3) una transacción como intercambio de intereses, de construcción de acuerdos y consensos siempre provisorios y referidos a los asuntos negociados.

La **represión** es entendida **como la violencia institucional** propia del poder incrustado del Estado, en la suerte de metacapital

investida de la eficacia simbólica y práctica, son una de las dimensiones fundamentales de las luchas por el gobierno de los instrumentos del poder estatal, es decir —si generalizamos la fórmula de Max Weber—, por el monopolio de la violencia física y simbólica (Bourdieu 2001, p. 110).

Las estrategias estatales surgidas de las cuatro posibles combinaciones de las variables planteadas son:

1. El **desplazamiento compulsivo** con tácticas de represión, allanamiento, judicialización del problema y de los sujetos bajo la figura de “usurpación y usurpadores” desde figuras y procedimientos penales, basado en la negación de los problemas y en el no reconocimiento de los sujetos/poblaciones; en síntesis, la fuerza estatal coercitiva (ejecutivo, judicial y policial) impone las condiciones.

2. La **dispersión negociada** con aproximaciones destinadas a la cooptación de referentes y de titulares de las familias con el refuerzo de personalismos y desde vínculos clientelares de doble vía, que va progresivamente desdibujando la organización con el impulso y la incidencia de punteros, quienes asumirán la representación/delegación; en síntesis, desde la persuasión / disuasión la fuerza estatal ejerce el control e impone las condiciones.

3. La **dispersión voluntaria** opera desde la lógica del procesamiento de las demandas en el ciclo tradicional burocrático y legalista de las políticas públicas, se van dilatando reuniones y negociaciones, que producen el progresivo y lento desgaste propio de vivir lo colectivo como frustración y por ser ineficaz. De modo paralelo desde el poder estatal se ofrecen e implementan respuestas parciales e individuales que debilitan y atomizan la organización. Este tipo de estrategia suele combinarse con tácticas de cooptación y clientelismo, y/o desde la confusión de las organizaciones sociales se apuesta a identificaciones y salidas partidarias, que resquebrajan las bases de legitimidad y con la pérdida de integrantes. En síntesis, como en las dos anteriores, se produce la imposición de las condiciones.

4. La **deliberación y soluciones consensuadas**, que sería la situación óptima deseable y como parte del deber de una política sociocéntrica basada en el reconocimiento de los

actores de la sociedad civil en condiciones de paridad y desde la puesta en práctica de una participación sustancial que redistribuya poder y comparta funciones de procesamiento de las cuestiones públicas, con deliberación, co-responsabilidad y desde vínculos de pluralismo y autonomía política de cada uno de los actores involucrados.

Otro actor central en la dinámica de los conflictos territoriales es el **sector empresarial privado** con capacidad de incidencia en la formación y desempeño de las políticas habitacionales y desarrollo territorial. En el escenario provincial, de modo concentrado, la Cámara de la Construcción Regional Córdoba y la Cámara de Desarrolladores Urbanos actúan de modo directo y activo en la génesis de las políticas habitacionales provinciales, con injerencia directa en la asignación de los recursos públicos en términos de las preguntas básicas de una obra la clásica de la Teoría Política, Laswell (1996): **quién consigue qué, cuánto y cómo**. La correlación de fuerzas entre actores del mercado y actores estatales, posicionados estos últimos en lógicas que gravitan entre las tres tipologías inicialmente descritas, serán determinantes para comprender la gestión habitacional impulsada.

Los siguientes actos de política pública provincial reflejan los rasgos de los actores del mercado en los arreglos/reglas y en el desempeño del gobierno provincial. Durante la pandemia se encaró la reurbanización de uno de los barrios populares de mayor escala, conocido como villa La Tela, con el tratamiento de obra pública. Como parte de las prácticas corporativas desplegadas de influencia en los marcos regulatorios, durante las fiestas de fin de año entre el 22 y el 30 de diciembre se sancionó la Ley Provincial N.º 10.738 de Creación del Programa de Urbanización y Regularización Dominial de Barrios Populares, una suerte de megalegislación que además contiene el Régimen de Escrituración Gratuita de Vivienda y Lotes Sociales y el Plan Lo Tengo Social, para actuar de modo unidireccional desde el estilo de gestión de Estado-céntrico con prácticas combinadas del estilo gerencial y desde políticas provinciales con sello propio, "el modelo cordobés" en la asignación de fondos y reedición de los programas nacionales.

Los **medios de prensa locales** se posicionan en un rol legitimador de la actuación estatal. Una de las fuentes principales de subsistencia depende de la publicidad oficial y del estrecho vínculo entre los sindicatos de prensa y de empleados públicos, cuyas cúpulas están en la directiva del partido de gobierno provincial y ahora también municipal. La problemática y política habitacional, en general, no ocupa un lugar jerarquizado dentro de la agenda de los medios; la prensa se concentra en los discursos e intervenciones casi exclusivos del Estado en el gobierno provincial, ahora desde fines 2019 en alianza con el gobierno municipal, poniendo el epicentro en figuras y funcionarios posibles candidatos de las próximas elecciones legislativas.

El principal periódico provincial recrea el carácter asistencialista del Estado, como principal actor de las políticas, lo que refuerza una imagen de "Estado hacedor y distributivo", incluso enfatizando en la pandemia la relación entre las inversiones y obras con los ciclos electorales. El posicionamiento ideológico y político que termina asumiendo este medio gráfico en su contrato de lectura atenta contra la posibilidad de construir una preocupación social efectiva para abordar las situaciones de pobreza y emergencia habitacional en el contexto de pandemia.

## Conclusiones

Los procesos de PSH se desencadenan desde un conjunto de actos personales y familiares, prácticas específicas en las que los sujetos ponen en cuestión los modos instituidos, en los cuales ni los Estados ni el mercado los contemplan o contienen. La producción social como opción de acceso al hábitat para vastos sectores de la población denuncia la incapacidad responsiva y la insuficiente adecuación de las políticas habitacionales y evidencia la inequidad en la distribución de la riqueza en los bienes y servicios y en la orientación de las políticas estatales en el procesamiento de los intereses en pugna de los procesos sociales y políticos.

Los territorios construidos en el marco de estos procesos presentan múltiples precariedades, infraestructura y servicios incompletos, informalidad laboral creciente; solo un 13 % de la Población Económicamente Activa de barrios populares en la provincia de Córdoba cuenta con empleo legal o formal, y más de un tercio (38 %) de quienes trabajan lo hacen en la rama de la construcción (RENABAP, 2017). Son todos barrios en proceso, en los que colectivamente se gestionan las alternativas de vivienda, infraestructura y servicios que les son posibles, desde el objetivo de resolver un insostenible déficit habitacional. En muchos casos, las organizaciones desarrollan habilidades de interlocución y negociación desde las cuales disputan marcos regulatorios que aportan a instituir nuevas territorialidades, con eje en la realización de derechos de los sectores más vulnerables.

La pandemia ha puesto en el escenario cotidiano una problemática habitacional de años, aunque exponiéndola en una multidimensión generalmente no visibilizada. La sociedad supo que las familias hacinadas y con acceso precario a los servicios básicos están seriamente afectadas en sus posibilidades de acceso a la salud, y que sus estrategias posibles, en este caso las estrategias de cuidado, son siempre colectivas (en los barrios populares solo fue posible la cuarentena comunitaria). No obstante esto, lo que finalmente se mostró fue la foto de las precariedades, lo que, lejos de configurar una oportunidad, contribuyó a consolidar una significación reduccionista de estas realidades y procesos territoriales desde las denominaciones de "informalidad

o irregularidad". No fue posible reconocer aportes que permitieran valorizar las trayectorias de estas familias y su proceso de producción social del hábitat con el conjunto de costos personales, familiares y comunitarios que conlleva.

De allí que la política pública orientada a transformar las situaciones de precariedad habitacional puede encontrar en el contexto de pandemia más fundamentos para robustecerse (obtener mayores cuotas de recursos de los presupuestos generales) y agilizarse, pero tendrá que formarse con las concepciones y metodologías que se postulan necesarias desde antes. Retomando el esquema de análisis con el que se estudian los casos referenciales de las investigaciones en curso, y siguiendo las interpelaciones expuestas, la contextualidad de los procesos de PSH y el comportamiento de los principales actores involucrados se plantean un conjunto de prioridades y lineamientos para las representaciones, prácticas y políticas públicas de una gestión territorial realizadora de derechos.

**1. Reconocimiento a los sujetos como titulares de derechos** y a los actores sociales de base territorial como gestores centrales en la producción de un hábitat integrador: considerar las características y particularidades de cada población, identificando y valorizando sus trayectorias organizativas y de gestión, individual y colectivas. Reconocer los desempeños de las organizaciones como actores sociales con autonomía, promoviendo espacios de interlocución interseccionales y formas de participación en la formación de la política pública o actuación territorial integral, poniendo en práctica los principios de asequibilidad y adecuación cultural de la Observación N.º 4 del Comité de los DESC con mecanismos de participación democrática y concertada en las políticas habitacionales. Aportar al fomento y consolidación de las organizaciones de base comunitaria situadas en los territorios, apoyando y fortaleciendo sus mecanismos democráticos de representación de la diversidad territorial.

**2. Valorización de los procesos de producción social del hábitat:** reconocer los antecedentes y gestiones realizadas para la resolución de las problemáticas habitacionales, los dispositivos comunitarios desplegados para la atención de las múltiples problemáticas de las familias más vulnerables. Estas realidades y potencialidades evidencian la necesidad de superar la identificación de los territorios desde las "irregularidades" o "informalidades", para centrar el reconocimiento en los procesos de PSH, en la capacidad de agencia de los sujetos, desde su condición de titulares de derechos, promotores y gestores de sus propios territorios y soluciones habitacionales. Desde el reconocimiento, implementar estrategias de consolidación y mejoramientos de los territorios construidos, afianzando la función social y ecológica de los bienes y servicios habitacionales.

### **3. Reafirmación de la noción jurídica de propiedad/dominio en sus dos elementos, dimensionando la posesión en las prácticas políticas y sociales.**

Las precariedades jurídicas de lotes y viviendas, que describen a gran parte de los territorios construidos en procesos de PSH, constituyen también una de las principales constantes de las políticas habitacionales argentinas, configurándose en términos claros de desprotección. La precarización jurídica contiene diversas inseguridades, debido a que el reconocimiento del sujeto como ciudadana/o y la garantía de su autonomía han estado ligados —a lo largo de la historia— a detentar, como lo entiende Castel,

los derechos de la propiedad privada, propiedad social y a la propiedad de sí mismo, en un vínculo indisoluble y como condiciones de posibilidad a los que llama “los soportes”, a partir de los cuales los individuos pueden o no desarrollar estrategias (Castel, 2004, pp. 13 y 31).

Es necesario comprender el dominio en sus dos elementos y socializar este conocimiento instalando su ingreso en la agenda de los debates públicos, académicos y de las propias organizaciones sociales. Esto abre la posibilidad de fundamentar acciones tendientes a consolidar los territorios construidos en procesos de PSH, abordando el componente jurídico-legal de los bienes habitacionales, entendiendo que la seguridad jurídica es garantizar la estabilidad y la certidumbre en el reconocimiento y ejercicio de los derechos ligados al lote y a la vivienda, donde la unidad habitacional se constituye en un bien patrimonial único del arraigo y la proyección del ciclo vital de las personas y del grupo poblacional. La seguridad jurídica junto a los otros componentes de la “seguridad configuran las ya mencionadas condiciones de posibilidad que otorgan la capacidad de disponer de reservas sobre las que pueda apoyarse el sujeto, en el desarrollo de estrategias individuales, familiares y colectivas” (Castel, 2004, p. 32) y dan lugar a un conjunto de oportunidades o restricciones políticas, sociales, económicas y culturales ligadas a la posición habitacional de la/os sujetos.

**4. Fortalecimiento en los Estados de un modelo de gestión socio-céntrico** para el diseño y la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos, en coherencia con las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Un Estado fuerte se evidenció necesario para la gestión de la crisis sanitaria que se enfrenta. Las ineficiencias, las opacidades y el bajo impacto de las acciones implican que el requerimiento de un Estado presente se acompañe, al mismo tiempo, de una demanda de ampliación de lo público, de protagonismo de la ciudadanía en la definición de las prioridades, de las líneas estratégicas y en su ejecución. En este conjunto de expectativas se ponen en juego, tal cual lo desarrolla Rodríguez (2017, p. 16), las siguientes implicancias:

- El reposicionamiento de los sujetos en su condición de ciudadanos plenos para la efectiva recuperación de los derechos individuales y colectivos, la voluntad de participación e injerencia en los asuntos públicos como procesos políticos.

- El replanteo de la ciudadanía como comunidad política que pretende instituir una democracia radical o participativa junto con la justicia como principio de equidad para la transformación de las desigualdades.

- La reconstrucción de la *polis* y de los Estados, en todos los planos y en todos los poderes, supone la búsqueda y puesta en práctica de regulaciones y dispositivos institucionales y procedimentales, que puedan achicar las brechas de las desigualdades y propiciar la paridad participativa entre los grupos dominantes y los subordinados.

- El fortalecimiento de las sociedades civiles como múltiples expresiones de la asociatividad que actúa en lo público, con autonomía, deliberación y pluralismo.

- El descentramiento de las democracias de las formas tradicionales hacia prácticas deliberativas, atravesadas por las tensiones, los conflictos y disensos, en las cuales los desafíos son la construcción de consensos para instituir reglas y regulaciones sobre los usos y destinos de los territorios.

**5. Jerarquización de las políticas habitacionales, con el particular fundamento del contexto de pandemia,** mediante el incremento de los recursos públicos de distintos niveles estatales, políticas de articulación público-privada y la participación de las universidades, redes e institutos especializados en la temática y organizaciones sociales para resolver los déficits habitacionales.

**6. Orientación a los problemas centrales** que dan origen a las actuaciones transformativas, con la búsqueda de resultados concretos, con la implementación de dispositivos específicos para garantizar el reconocimiento, la protección y la realización de los derechos. La perspectiva de la complejidad de los problemas para un abordaje integral requiere acciones y políticas multitemáticas e interseccionales (hábitat, educación, salud, género, trabajo, etc.), intersectorialidad (articulación entre diversas políticas, programas y servicios), asesoría pluri e interdisciplinar y multilógicos e intersubjetividades (potenciando saberes, prácticas y experiencias de todos los actores involucrados en cada escenario).

## Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P.** (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Ediciones Manantial.
- Castel, R. & Haroche, C.** (2003). *Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo*. Ediciones Homo Sapiens.
- Chirinos, L.** (1983). *Títulos de propiedad en pueblos jóvenes, políticas del estado y movimiento de pobladores*. Editorial Humanitas.
- Clichevsky, N.** (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y El Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Serie Manuales N° 50*. Ediciones Naciones Unidas – CEPAL.

- Fraser, N.** (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6, 83-99.
- Laswell, H.** (1996). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*. Editor Miguel Ángel Porrúa.
- Manzanal, M.; Arzeno, M. & Nussbuamer, B.** (2007). *Territorios en construcción*. Ediciones CICCUS.
- Manzanal, M. & Clichevsky, N.** (1988). *Estado de la investigación urbana. Sus perspectivas*. Centro de Estudios Urbanos y Regionales – CEUR.
- Offe, C.** (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Editorial Alianza.
- Rodríguez, A.** (1987). Asistencia técnica y pobladores. *Revista EURE, Revista de Estudios Urbanos Regionales*. Vol. XIII N.º 39-40.
- Rodríguez, E. M.; Taborda, A.; Eula, M.; Maniaci, A. & Camisasso, M.** (2019). (Im) Prescindibles de la Actuación en Procesos de Producción Social del Hábitat. En *XXV Encuentro de la Red Latinoamericana de Cátedras Universitarias de Vivienda – Red ULACAV*, organizado por CIAPA de la Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.
- Rodríguez, E. M.; Taborda, A.; Eula, M.; Camisasso, M. & Maniaci, A.** (2017) *Planificación estratégica. Fundamentos y herramientas de actuación*. Editorial Brujas.
- Rodríguez, E.; Scavuzzo, J.; Buthet, C. & Taborda, A.** (2013). *Metodología integral de evaluación de proyectos sociales. Indicadores de Resultados e Impactos*. Edit. Brujas.
- Rodríguez, E. M. & Taborda, M. A.** (2010). *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991 -2007*. Colaboradora Eula, Mónica Lilian. Editorial Brujas.
- Registro Nacional de Barrios Populares** - RENABAP (2017). Informe Región Centro.
- Tarrow, S.** (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.
- Un Techo para mi país** (2011). *Relevamiento de asentamientos informales de la Provincia de Córdoba*.
- Wacquant, L.** (2007). *Los Condenados de la Ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo Veintiuno Editores. 📖

# Identificación de dimensiones para el análisis de escenarios poscovid en las ciudades y territorios

---

**Guiomar SAKAMOTO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Docente, investigadora auxiliar de primera, Facultad de Ciencias Económicas. Coordinadora académica Maestría en Gestión y Planificación de las relaciones del trabajo. FCE - UNNE

## **Lugar de trabajo**

Facultad de Ciencias Económicas, UNNE. Universidad de la Cuenca del Plata

## **Eje temático 3**

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles

## **Resumen**

La pandemia que estamos atravesando, donde toda la humanidad ha tenido que refugiarse en sus propios hogares para evitar el avance de la **COVID-19**, trajo como consecuencia la necesidad de "adaptar el mundo privado" al mundo público y laboral. La imposición de tareas que se realizaban fuera de los hogares, como el trabajo formal o informal, debió convertirse rápidamente en teletrabajo o ser suspendida, lo que derivó en la reducción de ingresos en las familias, sobre todo, de aquellas pertenecientes a los grupos más vulnerables. Además de las actividades laborales, las escolares se sumaron al hogar al suspenderse las clases presenciales en los distintos niveles educativos del país. Esto visibilizó las desigualdades existentes en la sociedad, donde el lema "quédate en casa" no fue igual para todos. Las características de habitabilidad hicieron que ese lema que tenía como objetivo cuidar a la población del contagio de la **COVID-19** en muchos casos resultaba saludable.

Pensamos que habrá modelos alternativos al hegemónico. Es por ello que este trabajo buscará identificar dimensiones de análisis para el desarrollo de los territorios y ciudades pospandemia marcados por desigualdades y fragmentaciones. Estos escenarios deben ser interpelados con los conceptos de hábitat digno, desarrollo y ambiente sustentable.

**Palabras clave:** Desigualdad; brechas, hábitat.

## Introducción

El cuerpo del trabajo consta de cuatro partes: una introducción, la metodología, el desarrollo y reflexiones finales.

El 19 de marzo de 2020 por Decreto Nacional N.º 297/2020 se declaró el “aislamiento social preventivo y obligatorio” denominado ASPO con intención de frenar / prevenir infecciones de la COVID-19. El 11 de marzo de 2020, la proliferación del virus fue declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La reclusión en las casas trajo la necesidad de “adaptar el mundo privado al mundo laboral y público”. El teletrabajo y las clases virtuales fueron impuestos de un día para el otro. La adecuación del hábitat no fue igual para todos, y se visibilizaron y acentuaron las desigualdades ya existentes.

Este trabajo tiene como objetivo general identificar las desigualdades acentuadas por la imposición del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y durante el distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO). También establecer posibles panoramas *poscovid*.

El trabajo es bibliográfico empleando fuentes secundarias que nos permiten proyectar posibles miradas sobre el futuro del hábitat y territorio en tiempos *poscovid* o pospandemia. El supuesto del trabajo es que, debido a las desigualdades reflejadas durante la pandemia, los cambios en los modos de vida, aparecerán modelos alternativos al hegemónico actual neoliberal.

## Metodología

El trabajo es bibliográfico, empleando fuentes secundarias, entre ellas artículos y libros editados en el año 2020 y recortes de prensa con testimonios de diferentes actores. Se trata de un trabajo exploratorio-predictivo

## Desarrollo

### Primera parte: Identificación de las desigualdades

La pandemia de la *COVID-19* trajo aparejada la necesidad de la reclusión de las personas en sus casas, donde se trasladaron todas las tareas (laborales, escolares) y se incrementaron las tareas de cuidado, ya que la movilidad estaba solo permitida para el personal esencial. En el principio del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), las pocas tareas presenciales fueron las llamadas esenciales pertenecientes

a las fuerzas de seguridad, personal de salud, supermercados, farmacias y ferreterías. Las clases presenciales fueron suspendidas en todos los niveles y se convirtieron en un cien por ciento virtuales de forma inmediata. El eslogan del gobierno fue "Quédate en casa"; sin embargo, esto no fue igual para todos, dadas las condiciones de habitabilidad.

### **Tecnología y acceso a internet**

En los sectores populares, para aquellos que habitan viviendas precarias fue muy difícil adaptar el mundo privado al mundo laboral y escolar. Dentro de las dificultades se destaca la falta de elementos tecnológicos suficientes para poder realizar las tareas. En muchos casos, las familias no contaban con computadoras de escritorios o portátiles; en algunos casos contaban con celulares muchas veces compartidos con todos los integrantes del hogar. Esto dificultó enormemente la continuidad escolar de muchos niños, niñas y adolescentes, y los integrantes de las familias se vieron obligados a establecer turnos de uso de la tecnología dentro del hogar. También fue una dificultad la falta de conectividad o el servicio ineficiente de internet.

Principalmente en el primer cuatrimestre, las comunicaciones se vieron colapsadas. Las páginas virtuales tanto de instituciones públicas como privadas, especialmente las educativas, tuvieron problemas con sus servidores, lo que dificultó aún más la continuidad tanto laboral como escolar. Otro punto que destacar en este sentido fue la necesidad de apoyo fuera del ámbito escolar por parte del alumnado, ya que precisaban de ayuda y explicación para realizar las tareas encomendadas por los docentes. Esto incrementó la desigualdad entre los diferentes sectores, ya que no todos los padres estaban en condiciones de disponer de horas diarias para poder enseñar y acompañar a sus hijos en las tareas escolares domiciliarias. Esta falta de posibilidad de acompañamiento se dio por dos motivos, por obligaciones laborales y/o por falta de formación que permitiera "reemplazar a la escuela". También se observó que las tareas escolares se incrementaron en tiempos de pandemia en relación con las habituales en la presencialidad. Esto pudo deberse a la falta de capacitación previa de algunos docentes a espacios virtuales y aspectos de la enseñanza a distancia. Todo lo anteriormente descrito influyó en las brechas de género, que comentaremos más adelante en el trabajo.

### **Estructuras habitacionales**

En el caso de las viviendas precarias, uno de los grandes problemas es el hacinamiento.

Para los amplios sectores de la economía popular y social (mayormente informalizada, desprotegida y de sobrevivencia) la imposibilidad de movimiento fuera de sus barrios, interrumpió sobre todo la posibilidad de trabajo. Economía, además, que requiere para su funcionamiento, de la cooperación y vínculos presenciales cercanos y que solo parcialmente logró reconvertir sus estrategias de productivas, y de intercambio (Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, 2020, p. 3).

Aquí es necesario definir el concepto de hábitat al que hacemos referencia. Al hablar de hábitat no nos referimos a la vivienda únicamente, sino que lo hacemos extensivo a "la porción de territorio ocupado por la casa y sus dependencias y dadas las características de ser social, por los espacios habitados por todo su grupo social" (Arévalo, S/F, p. 2). Esto implica reconocer el hábitat imbricado en el territorio, es decir, no solo como el espacio inmediato (la casa), sino en toda su extensión al barrio, la zona y la ciudad entera.

Siguiendo a Arévalo podemos decir que el hábitat comprende además la relación de las personas con el espacio que habitan; esto incluye las prácticas de la vida cotidiana. Con la pandemia estos espacios se vieron restringidos y las desigualdades existentes, acentuadas. "La emergencia sanitaria visibilizó las profundas desigualdades socioeconómicas, laborales, socio culturales, organizativas, jurídicas" (Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, 2020, p. 3). A esto debemos agregar la falta o poca conectividad.

En los barrios populares la expansión del virus fue mayoritaria, principalmente en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este hecho hizo que los medios nacionales prestaran atención a las condiciones habitacionales y las desigualdades existentes. Los reclamos fueron por las condiciones de vida, como la falta de agua potable, de cloacas, hacinamiento y la dificultad de continuidad escolar. Muchos niños, niñas y adolescentes quedaron fuera del sistema educativo por la falta de computadoras, tablets o por no contar con un celular con la tecnología necesaria para asistir a clases por **Zoom** u otro tipo de plataforma.

La muerte por causa de la **COVID-19** de una dirigente barrial perteneciente a la agrupación La Garganta Poderosa, Ramona Medina, cuya familia también estuvo afectada por las condiciones habitacionales puso en evidencia la situación de hacinamiento (ocho personas en un mismo cuarto), y la imposibilidad de aislamiento de la persona enferma facilitó los contagios a todo el grupo familiar. La señora Ramona Medina era trabajadora comunitaria y, en ese momento, las personas que trabajaban en comedores y merenderos comunitarios solicitaban ser declarados como esenciales para poder seguir asistiendo a los vecinos con el almuerzo o la copa de leche. También pedían al Ejecutivo Nacional una mejora económica para paliar la difícil situación que estaban viviendo. Los reclamos de la comunidad fueron escuchados y se tradujeron en la sanción de la ley nacional conocida como Ley Ramona<sup>1</sup>. De igual manera, la pandemia golpeó a los barrios populares de manera más severa, con una mayor cantidad de casos, más facilidad en los contagios por la escasez de recursos para aislamiento y muchas veces falta de servicios esenciales, como el agua potable.

---

1. Se trata de un resarcimiento económico para aquellos trabajadores comunitarios de comederos, merenderos y de tareas de cuidado. El beneficio de \$5000 extra beneficiará a 50.000 trabajadores comunitarios.

Siguiendo con el análisis podemos afirmar que

la pandemia actual no es una situación de crisis claramente opuesta a una situación normal. Desde la década de los ochenta, a medida que el neoliberalismo se impuso como la versión dominante del capitalismo y este se sometió cada vez más a la lógica del sector financiero, el mundo ha vivido en un estado de crisis permanente (de Sousa Santos, 2020, p. 19).

Esta crisis sistémica corresponde a la imposición del modelo neoliberal y tiene multiplicidad de dimensiones: financiera, económica, ambiental. Este sistema trajo aparejadas las desigualdades existentes que fueron visibilizadas y agravadas por la pandemia.

En el inicio de la cuarentena se pensó en la posibilidad de una mejora en el sistema, ya que los Estados volvieron a tener protagonismo y los mercados prácticamente estaban desaparecidos. Una vez declarado el confinamiento por los distintos gobiernos a nivel mundial, las personas pidieron diversas ayudas a los Estados, y estos cobraron la centralidad en la emergencia. Sin embargo, vemos que el espíritu capitalista basado en la competencia sigue vigente, especialmente para un bien escaso, caro e imprescindible para acabar la pandemia como lo son las vacunas contra la **COVID-19**. Nos encontramos con una disponibilidad desigual entre los países ricos y los países pobres. Los países centrales han comprado vacunas por un número muchas veces superior a su población, como así también los laboratorios han incumplido contratos firmados; algunos países han ordenado la prohibición de exportar vacunas hacia otros para garantizar poder vacunar a sus habitantes, sin tener en cuenta los compromisos asumidos con anterioridad por los laboratorios situados dentro de sus territorios. Este hecho demuestra una profunda desigualdad sobre el acceso a la salud entre las diferentes regiones.

### **Brechas de género: trabajo doméstico y tareas de cuidado**

Anteriormente, habíamos mencionado el hecho de que la vida pública y la privada se fusionaron, ya que debido al confinamiento obligatorio el mundo del trabajo y el escolar se incorporaron al hogar. Las tareas de cuidado y de trabajo doméstico han incrementado de manera significativa las brechas de género.

El Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado (TDCNR) se define como el trabajo que permite que las personas se alimenten, vean sus necesidades de cuidados satisfechas, cuenten con un espacio en condiciones de habitabilidad, reproduzcan en general sus actividades cotidianas y puedan participar en el mercado laboral, estudiar o disfrutar del ocio, entre otras (Ministerio de Economía de la Nación, 2020, p. 3).

Por primera vez, se midió cuál sería el aporte del TDCNR al PBI argentino, y resultó ser la actividad más importante, alrededor de un 16 % del total. La distribución de esta tarea es desigual: "9 de cada 10 mujeres realizan estas tareas, que significan en promedio 6,4 horas diarias. Ellas dedican tres veces más tiempo que los varones (Ministerio de Economía de la Nación, 2020, p. 3).

Si a la distribución del tiempo la separamos por tipo de tarea, los quehaceres domésticos ocupan el primer lugar, seguidos por el cuidado de personas y por último el apoyo escolar. La pandemia generó un incremento en las tres tareas mencionadas, especialmente el apoyo escolar por la suspensión de las clases presenciales. En una estimación realizada en tiempos de pandemia, el TDCNR se incrementó del 16 % (en tiempos de normalidad) al 21 % (Ministerio de Economía, 2020).

### **Dimensión ambiental-ecológica**

Otra variable que tener en cuenta es la ecología. Esta crisis ha permitido por un lado evidenciar los problemas ecológicos presentes en las ciudades y, por lo tanto, en el hábitat: contaminación ambiental, basurales a cielo abierto, falta de cloacas, falta de agua potable. En este momento, es fundamental el acceso al agua potable, ya que las medidas preventivas contra la COVID-19 tienen que ver con el aseo, especialmente, el lavado de manos. Por otro lado, el hecho de que la humanidad haya tenido que recluirse en sus casas y muchas actividades hayan sido suspendidas permitió una baja importante en los índices de contaminación. Se produjeron avistajes de especies que se creían extintas y "se limpiaron" algunas aguas.

Es decir que

la desaceleración de la actividad económica, (...) tiene consecuencias negativas obvias en cuanto a la economía global cuyo modelo imperante es el neoliberalismo, pero también posee algunas positivas. Por ejemplo, la disminución de la contaminación atmosférica. Un especialista en calidad del aire de la agencia espacial estadounidense (NASA) dijo que nunca se había visto una caída tan dramática en la contaminación de un área tan vasta. (De Sousa Santos, 2020, pp. 23-24).

Podemos afirmar que el hábitat está atravesado por la dimensión ambiental y la pandemia, y la dimensión ambiental depende del modelo de desarrollo vigente. Este trae consigo la crisis ambiental. El ambiente en 2020 sufrió los incendios (intencionales o no) que hicieron perder millones de hectáreas en Argentina, además de la continuidad de la desertización de los suelos y el monocultivo. El modelo de desarrollo actual, extractivista, de los agronegocios, neoliberal, desigual, expulsa gente y crea ciudadanos de primera y de segunda.

Este sentido común es, al mismo tiempo, evidente y contradictorio. Todos los seres humanos son iguales (afirma el capitalismo); pero, como existen diferencias naturales entre ellos, la igualdad entre los inferiores no puede coincidir con la igualdad entre los superiores (afirman el colonialismo y el patriarcado) (De Sousa Santos, 2020, p. 35).

Hay muchos autores que tienen una visión apocalíptica respecto de la supervivencia de la especie humana en la Tierra, teniendo en cuenta el cambio climático y el incumplimiento de los pactos sobre la disminución de la contaminación ambiental de los tratados internacionales. Mucho se habla de la "sexta extinción", aunque a diferencia

de las cinco anteriores, que se explicaban por factores exógenos (el enfriamiento global o la caída de un asteroide), la hipótesis de una sexta extinción es de origen antrópico, lo cual indica la responsabilidad central de la acción humana y su impacto sobre la vida del planeta (Svampa, 2020, pp. 22-23).

La deuda ecológica se expresa en la degradación de grandes extensiones de tierras, derrames químicos utilizados por las industrias y también de minerales e hidrocarburos que destruyen el suelo y contaminan el agua, desplazamiento de poblaciones, enfermedades que afectan a niños y mujeres pobres, modificación y destrucción de la biodiversidad (Svampa, 2020, p. 35).

Desde hace décadas los gobiernos se comprometieron a disminuir las emisiones de gas invernadero con el objetivo de frenar la crisis climática. Los discursos hablaban de generaciones futuras, defender la vida, pero en los hechos no se han realizado acciones para mejorar la situación. "Por lo contrario, desde el inicio de aquellas reuniones gubernamentales en 1988, las emisiones globales de CO<sub>2</sub> se han intensificado en más del 40 % y siguen creciendo" (Kleim, 2020, p. 13). Desde el inicio de la Revolución Industrial, la temperatura global del planeta ha aumentado un grado centígrado y se corre el riesgo de que se incremente cuatro veces antes de terminar este siglo, lo que haría imposible la vida humana Kleim (2020).

### **Dimensión trabajo**

Ya hemos dicho que la reclusión no ha sido igual para todos, como tampoco la protección a los ingresos y las fuentes de trabajo. El gobierno nacional dictó medidas de prevención contra el desempleo, como la prohibición de realizar despidos, la doble indemnización por despidos sin justa causa, el pago de un porcentaje de los sueldos a través de los aportes del tesoro (ATP). Sin embargo, el sector de los trabajadores precarizados, informales, es el más vulnerable. Debemos tener en cuenta a las personas que pertenecen al mercado informal laboral, que en la Argentina ronda el 50 %. Muchas viven de las actividades diarias, changas que debieron ser suspendidas y, por lo tanto, miles de personas quedaron sin su sustento diario. Para atenuar la situación, el gobierno nacional y algunos gobiernos provinciales tomaron medidas paliativas, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) o préstamos a monotributistas pertenecientes a las categorías más bajas.

La situación de la informalidad laboral no es una característica de la Argentina, sino que sus porcentajes han aumentado en todos los países, según de Sousa Santos (2020). Por ejemplo, la India, que cuenta con una población de 1.300 millones de personas y se estima que tiene entre el 65 % y el 70 % de trabajadores dentro de la economía informal. En el caso de América Latina, en su conjunto, se estima que alrededor del 50 % de los trabajadores se encuentran dentro de la informalidad laboral. En el caso del continente africano, la mayoría de los trabajadores son informales, como consecuencia de las políticas neoliberales impuestas.

Es decir que las medidas tomadas por los Estados fueron necesarias pero no suficientes para una parte importante de la población perteneciente al sector informal de la economía de los países. Para este grupo,

la recomendación que hizo la OMS acerca de trabajar en casa y autoaislarse es impracticable, ya que obliga a los trabajadores a elegir entre ganar el pan de cada día o quedarse en casa y pasar hambre. Las recomendaciones de la OMS parecen haber sido diseñadas con una clase media en mente, que es una pequeña fracción de la población mundial (De Sousa Santos, 2020, p. 49).

### **Segunda parte: posibles escenarios poscovid**

A continuación, propondremos distintos escenarios posibles para un mundo *poscovid*. Lo primero que tenemos que decir es que el tiempo de la pandemia se ha extendido por sobre todos los pronósticos; se pensaba que duraría alrededor de tres o seis meses. Sin embargo, a más de un año, los contagios continúan, hay nuevas olas en Europa y se conocen nuevas cepas que son más contagiosas y de más fácil reinfección.

En este momento, hay un rebrote de casos en el país, donde según los expertos se está atravesando la segunda ola. Ante este agravamiento de la situación sanitaria se hace factible una posible vuelta al confinamiento y nos encuentra en un lugar poco satisfactorio para enfrentarlo. Las medidas restrictivas han comenzado en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en algunas ciudades del interior del país. Afirmamos que en una posible vuelta a una cuarentena estricta las condiciones serán más difíciles, ya que durante el año 2020 todos los indicadores socioeconómicos fueron negativos con el incremento de la pobreza e indigencia. La región Nordeste ha sido la más afectada; por lo tanto, será imprescindible la actuación del Estado en los barrios populares para garantizar el sustento diario y garantizar la vida.

Nuevamente, las diferencias de clases sociales se harán presentes y las brechas de género visibles, ya que el rol preestablecido de las mujeres es el de cuidadoras, tanto en los hogares como en las instituciones (hogares de niños, de ancianos, centros de salud). También incrementarán los índices de violencia doméstica, lo que resulta poner en mayor vulnerabilidad a las mujeres.

A pesar de lo mencionado anteriormente, Argentina está atravesando la segunda ola en medio de un acelerado proceso de vacunación. En el momento de escribirse está penencia, se han conocido lugares donde la Cepa Delta ya tiene circulación comunitaria (ciudades de Salta, Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Otra afirmación que podemos hacer es que esta pandemia será un parteaguas entre lo que conocíamos como normalidad y la llamada nueva normalidad, que traerá consigo nuevos hábitos y conductas como, por ejemplo, la bimodalidad en la escolaridad (al menos en los niveles superiores y de posgrado), el incremento del teletrabajo o también una combinación de ambas modalidades. En cuanto al teletrabajo,

según los países, toda esta gente representa entre un 20 y un 40 % de los trabajadores. Cuanto más rico es un país, mayor es el porcentaje de teletrabajo. No sorprende entonces que Estados Unidos sea el que tiene el porcentaje más elevado. Por supuesto, la posibilidad de recurrir al teletrabajo está relacionada con la clase social (Attali, 2021).

Aún no se tiene dimensión de las consecuencias que tendrá la pandemia en el empleo. "En total, según la OIT, la catastrófica gestión de la epidemia destruirá 200 millones de empleos y reducirá los ingresos de por lo menos 2000 millones de personas" (Attali, 2021).

Inicialmente, se pensó que la humanidad podría salir mejor en un escenario pospandémico, ya que en el inicio hubo muchas acciones y gestos de solidaridad, y aunque nadie apostaba por un cambio de sistema o una desaparición del capitalismo, se especulaba con un capitalismo moderado o más humano. Sin embargo, hoy podemos decir que esto no se dará. Vemos, por ejemplo, la competencia por las vacunas y el incumplimiento de los contratos; también en todos los países aparecen grupos marginales que instan al individualismo exacerbado, oponiéndose y desafiando a las medidas restrictivas. Según Attali (2021), los países deben prepararse para una próxima pandemia en cuanto a la producción de insumos medicinales (barbijos, respiradores), personal de salud y todas las actividades que forman parte de la economía de la vida. Los sectores pertenecientes a la economía de la vida para este autor son:

la salud implica la higiene y la tecnología digital, que a su vez ayuda a la educación; la alimentación que implica la agricultura, que conlleva la planificación territorial y la restructuración del comercio [...] Finalmente, la economía de la vida, es más que ninguna otra, capaz de garantizar la lucha contra el calentamiento global y la defensa del medioambiente (Attali, 2021, pp. 128-129).

Existen también posturas más apocalípticas que hablan de la extinción del ser humano, sobre todo por los condicionantes ecológicos. Sin embargo, sería factible un cambio radical en las formas de producción, como la denominada economía verde, es decir, el aumento de los ingresos y la creación del empleo que provengan de acciones tendientes a reducir la contaminación ambiental y evitar la pérdida de la diversidad (Svampa, 2020).

También actualmente cobran auge los modelos referidos al desarrollo sostenible, que en el caso de que se permita que bienes hoy considerados comunes cambien

de estatus jurídicos y pasen a ser bienes sujetos de apropiación privada, estaríamos ante un nuevo proceso de mercantilización de la naturaleza. Otro eje tener en cuenta es el eslogan de justicia climática que es un movimiento global ecológico de carácter radical que tiene como eje la crítica al capitalismo y la transición energética "Cambiar el sistema no el clima" (Svampa, 2020, p. 46). Hoy podemos señalar el auge que han tomado los temas ambientales, especialmente en los jóvenes, como, por ejemplo, Jóvenes por el clima y el liderazgo ejercido por Greta Thunberg.

En este trabajo tributamos dos ideas principales, la primera es que la pandemia debería servir para establecer cambios en el sistema y volver más amigable la vida en el planeta. También que la solución a los problemas globales y la búsqueda de la disminución de las desigualdades deberá tener una salida colectiva y consensos entre los países. Acordamos con que

como modelo social, el capitalismo no tiene futuro. En particular, su versión vigente (el neoliberalismo combinado con el dominio del capital financiero) está desacreditada social y políticamente ante la tragedia a la que condujo a la sociedad global y cuyas consecuencias son más evidentes en este momento de crisis humanitaria mundial (De Sousa Santos, 2020, p. 66).

Hemos visto con las primeras reacciones contra la pandemia que han sido los gobiernos menos asociados a ideas neoliberales aquellos que actuaron de manera temprana de forma más efectiva contra la pandemia, independientemente del régimen político.

## Reflexiones finales

El fenómeno que ha comenzado en marzo de 2020 y que aún no concluye ha dado muchas líneas de investigación futura. Si bien hoy el panorama puede ser más alentador por la existencia de las vacunas, no se visualiza un cambio en la distribución de la riqueza, de tal manera que se puedan disminuir las desigualdades existentes.

Es fundamental retomar la idea tantas veces consagrada de hábitat digno, es decir, en un entorno adecuado que permita tener una calidad de vida. Es decir que ese hábitat humano que es "la porción de territorio ocupado por la casa y sus dependencias y, dadas sus características de ser social, por los espacios habitados por todo su grupo social" (Arévalo, S/F, p. 2). Este hábitat debe tener las características necesarias que permitan a cada grupo social desarrollarse y vivir con dignidad.

No sólo tiene que ver con la carencia o precariedad de la vivienda, es principalmente el problema de la relación de las personas con el espacio que habitan, de sus prácticas de vida cotidiana en espacios de territorio y bajo condiciones que nos hagan pensar y sentir, que como hombres y mujeres estamos viviendo con calidad. Importa entonces "como es mi casa", "como es mi calle", "como es mi barrio" y finalmente es también muy importante "como es mi ciudad" (Arévalo, S/F, p. 2).

Entonces podemos afirmar que este concepto de "vivir con dignidad" se relaciona con problemas materiales, pero también con problemas sociales, políticos y culturales (Arébalo, S/F, p. 2). Como lo expresamos a lo largo del trabajo, la pandemia nos da la oportunidad de la aparición de modelos de desarrollo distintos del hegemónico.

La pandemia y la cuarentena revelan que hay alternativas posibles, que las sociedades se adaptan a nuevas formas de vida cuando es necesario y se trata del bien común. Esta situación es propicia para pensar en alternativas a las formas de vivir, producir, consumir y convivir en los primeros años del siglo XXI. En ausencia de tales alternativas, no será posible prevenir la irrupción de nuevas pandemias que, por cierto, como todo sugiere, pueden ser aún más letales que la actual (De Sousa Santos, 2020, p. 80).

Pensamos que la salida al momento en que vivimos hoy debe ser emancipatoria. "Las grandes crisis producen demandas muy ambivalentes en la sociedad: demandas de solidaridad, de transformación y cambio, pero también de orden y de retorno a la normalidad" (Svampa, 2020, p. 16). Hoy podemos apostar a un cambio emancipatorio y solidario que nos permita pensar nuevamente el rol del Estado como un agente de distribución, la implantación de políticas públicas universales y nuevas relaciones geopolíticas (Svampa, 2020).

## Referencias bibliográficas

- Arébalo, M.** (S/F). *Estrategias para promover un hábitat digno. Bases conceptuales*. Oficina Regional para Latinoamérica del Centro Cooperativo Sueco.
- Attali, J.** (2021). *La economía de la vida. Prepararse para lo que viene*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda** (2020). *Hábitat social en contexto de pandemia*. Resistencia, Chaco: Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional del Nordeste.
- Kleim, N.** (2020). *En llamas, Un (enardecido) argumento a favor del Green New Deal*. Paidós.
- Svampa, Maristella & Viale, E.** (2020). *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Ed. Siglo XXI.
- Ministerio de Economía de la Nación** (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y cuidados no remunerados al PBI*.
- Santos, D. S.** (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Ciudad de Buenos Aires: Clacso. 



# Recuperar el pasado para pensar el futuro: urbanización de las favelas en São Paulo y los desafíos pospandemia

Camila SARAIVA  
Dânia BRAJATO

Felipe MOREIRA  
Rosana DENALDI

## Cargos o filiaciones

Investigadora postdoctoral afiliada a la Urban Studies Foundation y la UFABC.  
Investigadora postdoctoral afiliada a la UFABC.  
Investigador colaborador afiliado a la UFABC.  
Investigadora y docente del Pregrado en Planificación Territorial y del Posgrado en Planificación y Gestión de

Territorios en la UFABC.

## Lugar de trabajo

Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André, Brasil.

## Eje temático 3

La pospandemia y el hábitat popular. El futuro de las ciudades y territorios, de los derechos a la vivienda y al hábitat digno, a las ciudades y territorios justos y sostenibles.

## Resumen

Los desafíos impuestos por la pandemia de *COVID-19* en las favelas hacen más evidentes los problemas en estos territorios y provocan la reflexión sobre los alcances y límites de las políticas de urbanización de las favelas en São Paulo. Así, en este artículo presentamos una recuperación analítica de la trayectoria de estas políticas, a través de un territorio específico, la favela de Heliópolis. Esta es una de las dos favelas más grandes de la ciudad, cuyo origen y desarrollo se entrelazan con la acción estatal por las favelas de São Paulo. El análisis que aquí se presenta se basa en la sistematización de la literatura existente, complementada con informes oficiales y observación participante. La reflexión sugiere que, a pesar de los avances promovidos durante décadas de intervención pública en las favelas, aún persiste la necesidad de superar algunos problemas, como el alto grado de densidad constructiva y de insalubridad, la precariedad de la vivienda y la falta de articulación con acciones de generación de ingresos. El diagnóstico y las acciones que ha presentado la comunidad de Heliópolis durante la pandemia de *COVID-19* no solo confirman la urgencia de enfrentar estos problemas, sino que apuntan a la cogestión como el mejor camino posible.

**Palabras clave:** Urbanización de favelas; pospandemia; São Paulo; Heliópolis.

## Introducción

Desde el inicio de la pandemia de **COVID-19** en Brasil, en marzo de 2020, la recomendación de medidas preventivas, basadas en la distancia social y la higiene frecuente, han demostrado ser especialmente desafiantes para las familias que viven en territorios con alta densidad poblacional y constructiva e infraestructura deficiente, como es el caso de muchas favelas en Brasil. Además de las medidas preventivas, los desafíos que impone la pandemia en los períodos más críticos de contagio, como el ideal de quedarse en casa, también evidencian otros problemas que existen en estos territorios, como la densidad domiciliaria, la precariedad constructiva de las viviendas y la vulnerabilidad económica. Esta situación nos lleva a reflexionar sobre cuáles han sido los resultados y los límites de las políticas de urbanización de las favelas en São Paulo que, desde fines de los años 80, forman parte de la política habitacional del municipio. Reflexiones de este tipo son fundamentales para avanzar hacia ciudades más justas y sostenibles, un objetivo que se ha vuelto aún más urgente con la experiencia de la pandemia.

São Paulo, con poco más de 12.000.000 de habitantes (IBGE, 2021), tiene al menos 1,3 millones de personas residiendo en unas dos mil favelas<sup>1</sup> (Sehab/CEM, 2016). El crecimiento de esta población se produjo principalmente en las décadas de 1970 y 1980, y pasó de alrededor del 1 % del total de la población del municipio, al 9.2 % a principios de la década del 1990<sup>2</sup>. En las siguientes décadas, la población que vive en favelas siguió creciendo, pero a un ritmo menos acelerado, y alcanzó el 11,6 % de la población total en 2010 (Sehab/CEM, 2016).

Estos números, en constante transformación, muestran cuán significativa ha sido la presencia de las favelas en el tejido urbano y social de la ciudad. Sin embargo, a lo largo de la pandemia por **COVID-19**, el gobierno local ha estado ausente para proponer acciones adecuadas a la especificidad de estos territorios. Las favelas, además de concentrar características físicas y socioeconómicas distintas del conjunto de la ciudad, son muy heterogéneas entre sí (Marques & Saraiva, 2017) y, por lo tanto, requieren acciones específicas, más aún ante la actual crisis de salud provocada por la **COVID-19**.

Ante la ausencia del poder público, vecinos y asociaciones de favelas se han organizado tanto para contener el avance de la pandemia como para hacer frente a sus efectos deletéreos. En Heliópolis y Paraisópolis, las dos favelas más grandes de São Paulo, estas acciones han llamado la atención de los medios y de la población en general. En Heliópolis, aún en los primeros meses de la pandemia, la Unión de Núcleos y Asociaciones de Vecinos de Heliópolis y Región (UNAS) organizó una acción con las costureras comunitarias para la producción de tapabocas, lo que ayudó tanto en la prevención de la **COVID-19** como en la pérdida de ingresos debido a las medidas

---

1. Esta categoría incluye las favelas que nunca han recibido intervención y aquellas que ya han recibido una intervención parcial o total, pero que no han sido reguladas legalmente.

2. Taschner (2001); Saraiva y Marques (2005).

restrictivas de circulación para contener la pandemia. En Paraisópolis la comunidad incluso improvisó dos hospitales de campaña con recursos propios. Sin embargo, la ausencia de poder público en las favelas en este contexto actual no puede entenderse como una constante histórica. Tanto Heliópolis como Paraisópolis destacan en el paisaje de la ciudad no solo por su tamaño y buena ubicación, sino que también son territorios que incluyen relevantes proyectos de urbanización y provisión de vivienda. Se puede decir que Heliópolis, la más antigua, resume la trayectoria de las políticas de intervención en las favelas de São Paulo. El origen mismo de este asentamiento está relacionado con la actuación del gobierno municipal. Por lo que, en este artículo, proponemos una recuperación analítica de la trayectoria de las políticas de urbanización de favelas en São Paulo a través del caso de Heliópolis.

El artículo contiene cuatro partes, además de esta introducción. La segunda sección registra la metodología adoptada y una caracterización del territorio de Heliópolis. La tercera sección presenta un análisis de las acciones de los gobiernos locales en las favelas, con énfasis en las intervenciones en Heliópolis, buscando enfatizar las diferentes racionalidades, a veces contradictorias, que informaron la construcción de programas de urbanización en variadas administraciones y sus efectos en Heliópolis. En la cuarta parte, buscamos reflexionar sobre los resultados alcanzados, luego de décadas de intervención, además de los problemas y desafíos que enfrentar en este territorio, como, por ejemplo, el mejoramiento de áreas de alta densidad constructiva y de las viviendas precarias. En ese sentido, la incorporación de algunas de las acciones llevadas a cabo por UNAS durante la pandemia de **COVID-19** contribuyen a iluminar otros dos aspectos aún por resolver: la articulación de la urbanización para combatir la vulnerabilidad económica de las familias y la expansión de la participación popular en los proyectos para que la comunidad sea corresponsable de la transformación que busca. En la última parte, se presentan las consideraciones finales. Es importante aclarar que este esfuerzo analítico no pretende examinar el impacto de la pandemia de **COVID-19** en Heliópolis, sino reflexionar sobre cómo esta situación de emergencia ha dejado aún más claros los problemas que las acciones de urbanización de favelas no han logrado resolver. Por lo tanto, el objetivo es contribuir a mejorar la agenda de estas políticas en el período pospandemia.

## Metodología

En términos metodológicos, la recuperación analítica de la trayectoria de las políticas de urbanización de favelas en São Paulo y el caso de Heliópolis fue inspirada en la periodización de las acciones de los gobiernos locales para las favelas de la Región Metropolitana de São Paulo elaborada por Pasternak y Baltrusis (2003)<sup>3</sup>. Sin embargo, dado nuestro mayor interés en traer los detalles de las acciones de urbanización de las favelas, este análisis se presenta aquí de acuerdo con los siguientes períodos:

---

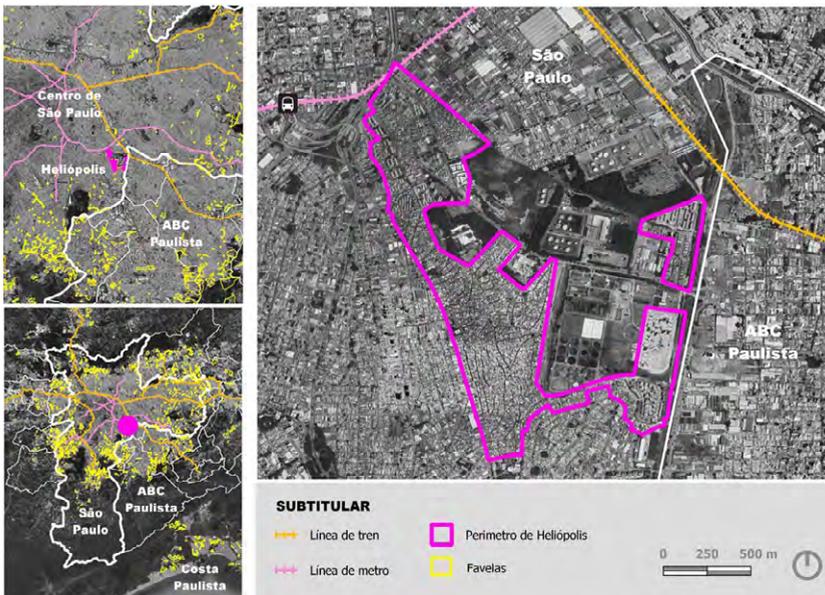
3. Según el cual se pueden distinguir cinco grandes períodos: favela como enfermedad (hasta 1970), favela como situación temporal (1970); las favelas como contradicciones del sistema (1980/1985); **desfavelamento** (1986/1989) y urbanización de favelas (desde 1989).

remociones y transitoriedad de las favelas (hasta 1980); tensión entre acciones puntuales de mejoramiento y el **desfavelamento**<sup>4</sup> (años 80) y, finalmente, urbanización de favelas (desde 1989). Esta periodización, atravesada por muchos cambios en la alineación política de las administraciones municipales, también converge con la escala y la importancia ascendente que las favelas han ganado en el tejido urbano.

Esta lectura crítica de la articulación de la política municipal para las favelas en general y de las intervenciones específicas realizadas en Heliópolis se produjo a partir de una sistematización de la literatura existente y su complementación a través de informes oficiales, observación participante y examen de materiales producidos por UNAS, a lo largo de la pandemia por **COVID-19**.

## Caracterización del área de estudio

La favela de Heliópolis se destaca en la metrópoli de São Paulo por su tamaño y complejidad. Ubicada en una parcela de 1,5 km<sup>2</sup>, donde viven unas 60.000 personas, tiene una densidad media que es casi seis veces superior a la densidad de la ciudad en su conjunto. Su crecimiento se debe, entre otros factores, a su ventajosa ubicación geográfica en la metrópoli: insertada en el límite con el municipio de São Caetano do Sul y a una distancia de 8 km del área central de São Paulo, la favela se encuentra en



**Mapa 1. Ubicación de Heliópolis.** Fuente: elaboración de los autores (2021)

4. **Desfavelamento** (en portugués) es el nombre que se solía dar a las operaciones de erradicación de favelas.

<b>Tabla 1</b>	<b>División territorial de Heliópolis</b>
<b>Heliópolis</b>	Núcleo original del asentamiento, que concentra la mayor parte de los desarrollos habitacionales producidos por el gobierno.
<b>Imperador / Pilões</b>	Núcleo de alta densidad constructiva. Alberga desarrollos habitacionales recientes y zonas precarias.
<b>PAM</b>	Núcleo con nombre que se remonta al inicio de la ocupación, cuando existían dos campos de fútbol de tierras bajas, uno de ellos del club Portuguesa. En esta zona destaca un gran equipamiento educativo.
<b>Lagoa</b>	Núcleo donde se instaló el Puesto de Asistencia Médica (PAM) en los años setenta. Además de la vivienda, tiene una relativa variedad de comercio.
<b>Portuguesa</b>	Núcleo cuya ocupación se realizó sobre áreas inundadas de una laguna, con alta densidad, muchos comercios y cerca de equipamientos de salud, pero con servicios de alcantarillado y drenaje aún inadecuados.
<b>Mina</b>	Núcleo más alejado de las cercanas estaciones de tren y metro. Una de las áreas más pobladas de Heliópolis, que también se desarrolló sobre áreas inundadas de una mina de agua. Tiene casas superpuestas que alcanzan los seis o siete pisos.
<b>COHAB</b>	Núcleo formado por desarrollos habitacionales construidos por el gobierno en un área contaminada con gas metano (antiguo "vertedero").
<b>Redondinhos / João Lenhoso</b>	Corresponde a la zona donde se construyeron los desarrollos habitacionales diseñados por el reconocido arquitecto Ruy Ohtake para albergar a familias desplazadas por las obras de urbanización del Arroyo de las Gaivotas.

*Fuente: elaboración de los autores (2021)*

el medio del eje que conecta la capital con los municipios de ABC paulista<sup>5</sup> y la costa (mapa 1). Un eje que aglutina una buena oferta de empleo y una gran accesibilidad, siendo atendido por líneas de autobuses municipales, interurbanas, metro y tren. Heliópolis también ofrece fácil acceso a equipamientos de salud, educación e innumerables comercios y servicios que sirven tanto a la población local como a su entorno inmediato.

Antes de proceder con el análisis, se considera necesario presentar la división del territorio que guiará esta exposición (tabla 1 y mapa 2). Esta división de Heliópolis en ocho núcleos —Heliópolis, Imperador/Pilões, Portuguesa, PAM, Mina, Lagoa, COHAB y Redondinhos/João Lenhoso— resulta de la combinación de información del plan de urbanización del área realizado por la alcaldía en 2016 con otros proporcionados por UNAS.

5. Es una región que, desde la década de 1930, ha concentrado una gran cantidad de industrias y se ha convertido en el clúster industrial más grande de América Latina. Su nombre deriva de las iniciales de los tres municipios que componen su núcleo de origen: Santo André, São Bernardo y São Caetano.



**Mapa 2. División territorial de Heliópolis.** Fuente: elaboración de los autores (2021)

## Políticas de intervención en favelas en São Paulo y el caso de Heliópolis

Heliópolis surgió en la década de 1970; su origen y consolidación tienen, directa o indirectamente, una fuerte relación con la acción del Estado. Esto se debe a que las primeras viviendas de la zona fueron promovidas por el gobierno en un terreno baldío que, en ese momento, pertenecía al gobierno federal (Sampaio, 1991). Desde entonces, especialmente desde mediados de los años 80, todas las administraciones municipales han trabajado en Heliópolis aplicando diferentes estrategias de intervención. Es posible afirmar que este territorio posibilita una especie de arqueología de los procesos de urbanización de las favelas paulistas (Moreira, 2017), como se presentará en la secuencia.

### Remociones y transitoriedad de las favelas (hasta 1980)

Las primeras favelas de São Paulo surgieron en 1940, pero fue en la década de 1960 cuando el poder público empezó a adoptar políticas específicas para estos territorios. En ese momento prevalecía la visión de las favelas como “guarida de enfermedades, delitos, desorganización social y marginalidad” (Pasternak & Baltrusis, 2003, p. 103). Como resultado, las acciones municipales consistieron en trasladar estos núcleos, cuya población aún rondaba los 100.000 habitantes, a zonas periféricas de la ciudad y de difícil acceso (Pasternak & Baltrusis, 2003).

En la década de 1970, las favelas pasaron a ser entendidas como situaciones temporales, es decir, como resultado de la explosión migratoria, se asumía que, con

el tiempo, las familias obtendrían trabajo y tendrían ingresos suficientes para entrar al mercado formal. Durante este período de fuerte crecimiento de las favelas, la estrategia municipal consistió en brindar viviendas temporales, construidas en madera y con baños compartidos, denominadas "Vilas de Habitação Provisória" (VHP), para el reasentamiento de familias desplazadas y para realizar obras en la ciudad. Es en este contexto, en 1971, en que surge Heliópolis, cuando el municipio, con el objetivo de bajar la densidad de la favela de Vila Prudente para realizar obras de alineación vial, transfirió 150 familias a VHP construidas en una parcela de propiedad del gobierno federal con aproximadamente tres millones de metros cuadrados. La instalación de estos alojamientos temporales en un área vacía, con fácil acceso al transporte público y cerca de áreas industriales, funcionó como atractivo para miles de familias que comenzaron a ocupar el terreno y autoconstruyeron sus casas en el lugar (Sampaio, 1991). Sin embargo, con el tiempo, las VHP que se suponía eran temporales se volvieron permanentes. El proceso de ocupación y autoconstrucción siguió siendo intenso, y después de una década la población de Heliópolis ya alcanzaba los casi 10.000 habitantes, tras el crecimiento de la población que vive en favelas en el conjunto del municipio.

### **Tensión entre acciones puntuales de mejoramiento y el *desfavelamento* (años 1980)**

Durante la década de los 80, las administraciones municipales<sup>6</sup> oscilaron entre continuar con la política de erradicación, es decir, el *desfavelamento*, o adoptar medidas para reducir la precariedad en las favelas, principalmente a través de la instalación de redes de agua y electricidad. El cambio de posición de las autoridades locales se debió, en parte, al alto crecimiento de las favelas, lo que implicó la imposibilidad de removerlas. También por el entendimiento, por parte del municipio, de que no se trataba de una situación o fenómeno transitorio. Cabe mencionar que este cambio se produjo en un período de debilitamiento de la dictadura militar, que prevaleció entre 1964 y 1985, y de un importante crecimiento y articulación de los movimientos sociales urbanos en torno a la lucha por la redemocratización del país y por el derecho a la ciudad.

Con relación a las favelas, la administración del alcalde Reynaldo de Barros (1979-1982) estuvo marcada por la realización de dos programas, "Pró-Água" y "Pró-Luz". "Pró-Água", realizado en alianza con el gobierno del Estado de São Paulo, consistió en conectar los hogares a la red de agua y contó con tres tipos de servicio, que variaban según la ubicación de las viviendas en las favelas y el tipo de conexión (individual o colectivo). "Pró-Luz" también se llevó a cabo en asociación con el gobierno estatal y promovió conexiones a hogares en 715 favelas, el 94 % del total de favelas existentes en la ciudad en ese momento.

En Heliópolis, luego de una larga demanda de los vecinos, se inició en 1982 la labor social con miras a implementar "Pró-Água" y "Pró-Luz". Además de la infraestructura,

---

6. La década de los 80 tuvo tres alcaldes: Reynaldo de Barros (1979-1982), Mário Covas (1983-1986) y Jânio Quadros (1986-1988).

la administración de Reynaldo de Barros obtuvo la donación del terreno a favor del municipio, y desarrolló un proyecto de urbanización que cubría a todos los vecinos de la favela. Así, la primera idea de consolidación de Heliópolis nació al final de esta administración, pero nunca llegó a implementarse (Sampaio, 1991).

Con el alcalde Mário Covas (1983-1986), se elaboró un plan para las favelas de São Paulo. En el caso de Heliópolis, el plan preveía las siguientes intervenciones: regularización de tierras, despliegue de infraestructura, sustitución del tejido urbano existente por viviendas sociales incrementales, construidas bajo el programa federal "PROMORAR"<sup>7</sup>, y edificios habitacionales producidos por la Empresa Metropolitana de Vivienda de São Paulo (COHAB). Las obras se compartirían entre el gobierno y los habitantes de la favela. Sin embargo, una vez más, el plan de Heliópolis no salió del papel, y se retomó en la próxima gestión, con otra lógica de intervención.

La administración del alcalde Jânio Quadros (1986-1988) estuvo marcada por un fuerte compromiso con los contratistas y la valorización de áreas estratégicas de la ciudad (Sampaio, 1991). En este contexto, el gobierno local retomó el discurso basado en la remoción de las favelas y aprobó la Ley de Operaciones Interconectadas<sup>8</sup> o Ley de **Desfavelamento**, que ofrecía ventajas urbanísticas al sector privado a cambio de la construcción de vivienda popular (Taschner, 1993). Con el objetivo de lograr una mayor rentabilidad para los contratistas, la administración también amplió el perfil de servicio de COHAB a las familias con ingresos de hasta seis a hasta diez salarios mínimos (sm).

En Heliópolis, la fuerte articulación de los vecinos, la disponibilidad de tierra dentro del terreno y la escala creciente de la favela dieron como resultado la reanudación del plan desarrollado en la gestión anterior, incorporando, sin embargo, familias de mayores ingresos que no residían en la favela. Las mejores áreas del terreno se destinaron a la construcción de conjuntos verticales, para atender a familias con ingresos entre seis y diez sm, y el terreno inundado y contaminado se reservó para familias con ingresos entre cuatro y seis sm (Moreira, 2017). Durante esta gestión, por tanto, mientras la directriz municipal apuntaba a la erradicación, en Heliópolis hubo un cierto énfasis en las acciones de provisión de vivienda.

En el núcleo del PAM se construyeron 276 viviendas sociales incrementales para el reasentamiento de familias que vivían en zonas de riesgo o en situaciones de excesiva densidad. También se desarrolló el proyecto "Campo Experimental" (figura 1), que en el discurso consistió en investigar soluciones técnicas para bajar el costo de una misma tipología de vivienda. Se invitó a unos 40 contratistas a construir un total de 43 edificios con 16 apartamentos por bloque. En la práctica, los edificios, con un total de 688 viviendas, fueron construidos en un área contaminada por gas metano, y entregados a familias en Heliópolis sin agua corriente, con patologías y vicios constructivos como

---

7. El Programa de Erradicación de Subviviendas (PROMORAR) se lanzó en 1979 con el objetivo de financiar mejoras en las favelas, incluida la garantía de la tenencia de la tierra y la provisión de infraestructura y servicios.

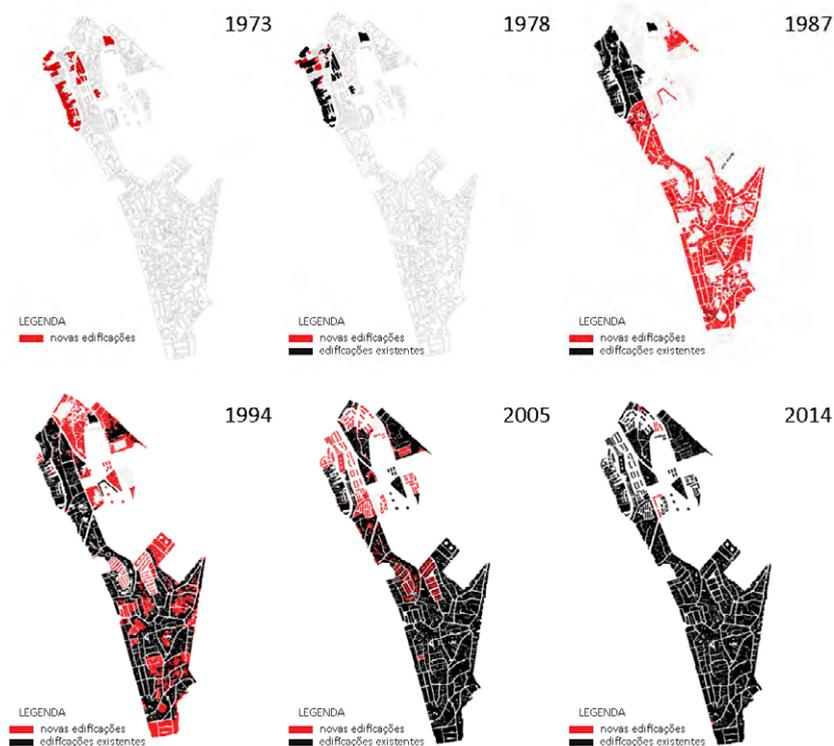
8. Ley 10.209, del 10 de diciembre de 1986.



**Figuras 1 y 2. Proyecto "Campo experimental" y construcción por ayuda mutua en Heliópolis**  
Fuente: los autores (2021); UNAS (s.d.)

grietas e infiltraciones (Petrone, 1990, en Sampaio, 1991). Asimismo, en el marco de un convenio firmado en 1987 entre el municipio y el gobierno federal, para la construcción por ayuda mutua de 10.000 casas en la ciudad de São Paulo, se construyeron en Heliópolis 200 viviendas incrementales de 24 m<sup>2</sup> en lotes de 75 m<sup>2</sup> (figura 2).

A finales de la década de los 80, el área que hoy se define como Heliópolis estaba prácticamente ocupada, como lo indica la evolución urbana que se presenta a continuación (figura 3).



**Figura 3. Evolución urbana de Heliópolis.** Fuente: Mesquita (2016)

## Urbanización de favelas (desde 1989)

A partir de 1989, la urbanización de favelas comenzó a incorporarse en todas las administraciones municipales brasileñas, aunque con diferentes lógicas y motivaciones de intervención. En cualquier caso, algunos elementos fueron centrales para la construcción de esta nueva etapa. Desde el punto de vista político e institucional, el fin de la dictadura militar, la aprobación de la Constitución Federal de 1988 y la elección de administraciones progresistas en varios municipios introdujeron nuevos instrumentos y marcos legales, además de nuevos modelos de gestión participativa, que empezó a circular a nivel nacional.

Luego de la extinción de PROMORAR en 1989, la urbanización de las favelas tímidamente regresó a la agenda del gobierno federal en 1992, con el lanzamiento del Programa Habitar Brasil, con recursos de la Unión. A partir de año 1999, este programa empezó a contar con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, fue solo a partir de 2007, con el lanzamiento por parte del gobierno federal del Programa de Aceleración del Crecimiento, modalidad Urbanización de Asentamientos Precarios (PAC-UAP), que la urbanización de favelas alcanzó escala e importancia nacional: el programa federal destinó alrededor de R\$ 30 mil millones para la urbanización de las favelas en todo el país, con una transferencia estimada de alrededor de mil millones al municipio de São Paulo (Cardoso & Denaldi, 2018).

En São Paulo, la escasez de terrenos vacíos y el crecimiento de las favelas, en número y población, corroboraron la idea de calificación, es decir, la provisión de mejoras en el tejido físico y social ya constituido ganó fuerza. A finales de la década de los 80, en São Paulo, existían cerca de 1560 favelas con poco más de 800.000 habitantes, casi el 9 % de la población del municipio (Marques & Saraiva, 2005).

Así, en todas las administraciones municipales, a partir de 1989, estará presente la idea de intervenir en las favelas para consolidarlas, aunque las formas de intervención han sido motivadas por distintas racionalidades y presentado diferentes resultados. A partir de esta fecha, las administraciones municipales estuvieron marcadas por la alternancia entre los alcaldes del campo progresista, todos elegidos por el Partido de los Trabajadores (PT)<sup>9</sup>, y los alcaldes del campo conservador, de varios partidos<sup>10</sup>. En las administraciones lideradas por alcaldes electos por el PT, hubo una mayor articulación de esta política con un urbanismo más integral y, por tanto, con el avance

---

9. Luiza Erundina (1989-1992), Marta Suplicy (2001-2004) y Fernando Haddad (2013-2016), todos con mandatos de cuatro años únicamente.

10. Paulo Maluf y Celso Pitta, del Partido Progresista (PP) (1993-2000), José Serra, del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) y Gilberto Kassab, de Demócratas (DEM) (2005-2012) y João Dória y Bruno Covas, ambos del PSDB, partido que dirige São Paulo desde 2017.

de los marcos normativos para las favelas. Esta articulación se basó en un fuerte diálogo con los movimientos sociales por la vivienda. Sin embargo, fue entre los años 2005 y 2012 cuando la urbanización de las favelas alcanzó una mayor escala, favorecida por el legado (programas y proyectos) de las administraciones anteriores, pero, especialmente, por la mayor transferencia de recursos de los gobiernos estatal y federal.

En la administración de la alcaldesa Luiza Erundina (1989 a 1992), se creó un programa de Vivienda de Interés Social que sumó propuestas desarrolladas por movimientos sociales y previó la urbanización y la regularización jurídica de las favelas, utilizando instrumentos disponibles en el momento, como la Concesión del Derecho de Uso (CDRU). Este programa abarcó diferentes acciones que involucraron tanto obras de infraestructura y construcción de viviendas realizadas por contratistas como por ayuda mutua (Samora, 2010). A diferencia de lo que venía desarrollando hasta entonces, la gestión de la alcaldesa Erundina incentivó el desarrollo de proyectos de vivienda diferenciados y más anclados en la realidad local (Bonduki et al., 1992). En total, entre 1989 y 1992, 91 favelas contaron con obras de urbanización, de las cuales 22 completaron sus intervenciones, atendiendo a 6100 familias en total (Marques & Saraiva, 2005).

En Heliópolis, las obras de urbanización bajo esa gestión se llevaron a cabo principalmente en el núcleo Heliópolis, donde residían alrededor de 3000 familias. Tales obras incluyeron la apertura de calles y la provisión de saneamiento básico (figura 4). En el núcleo PAM, se diseñaron y construyeron 120 unidades habitacionales del tipo de casas superpuestas para albergar a familias removidas para urbanización (figura 5). El proyecto fue elegido mediante concurso público y, además de promover una mayor integración entre el tejido urbano existente y el tejido propuesto por el proyecto, incorporó espacios de comercio y de ocio en el propio conjunto, algo inusual para la época.



**Figuras 4 y 5. Construcción por ayuda mutua en el núcleo Heliópolis y Conjunto de viviendas en el núcleo PAM.** Fuente: UNAS (s. d.); Moreira (2017)

La gestión de los alcaldes Paulo Maluf y Celso Pitta (1993-2000) supuso un punto de inflexión en las políticas de urbanización de favelas en curso. Se interrumpieron los programas con un enfoque de trabajo conjunto y se pararon las obras. La urbanización de las favelas comenzó a ser atendida en el marco del programa "Cingapura", que contaba con recursos del BID y tenía como principal directriz la remoción de parte del tejido de las favelas (en general solo la de alta visibilidad) para construcción de edificios de apartamentos estandarizados, que terminaron cubriendo el resto del tejido precario y sin intervención: el criterio principal pasó a ser entonces la visibilidad y ya no la vulnerabilidad, riesgo o densidad de las viviendas (Samora, 2010). En Heliópolis se construyeron 1449 viviendas en dos fases diferenciadas del programa, 30 bloques con 600 unidades en el núcleo COHAB, con tipologías de dos y tres dormitorios, y 71 bloques con 849 unidades en el núcleo de Heliópolis (figura 6).

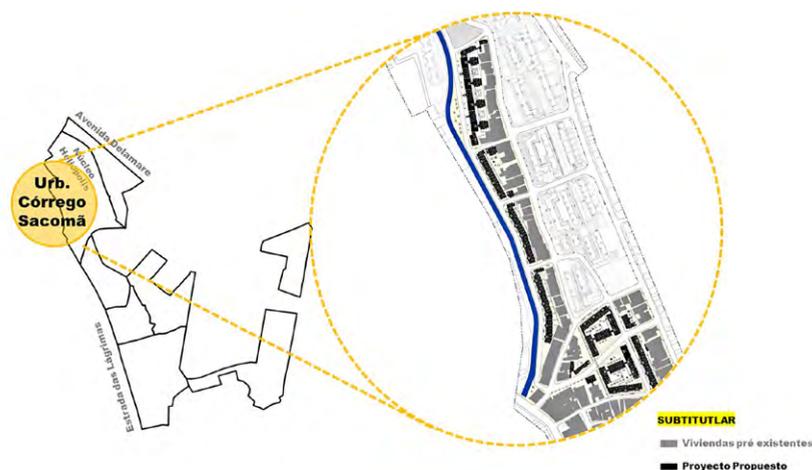


**Figura 6. Edificios del programa "Cingapura" en el núcleo Heliópolis.** Fuente: OAS (s. d.)

La implementación de los 71 bloques estuvo marcada por una fuerte disputa entre la alcaldía y los líderes locales, quienes se opusieron al modelo de *terra arrasada* del Programa "Cingapura": del total de 1869 familias removidas, solo 849 fueron atendidas por el programa, que "borró" las inversiones públicas en urbanización realizadas en el núcleo de Heliópolis por las gestiones anteriores, especialmente durante el gobierno de la alcaldesa Erundina (Albuquerque, 2006).

La administración de la alcaldesa Marta Suplicy (2001-2004) retomó el diálogo con los movimientos sociales de lucha por la vivienda y creó el programa "Bairro Legal", cuyos objetivos eran: recalificar áreas precarias, a través de la urbanización de favelas y loteos, regularización de tierras, provisión de vivienda e implantación de equipamientos públicos y comunitarios; integrar las distintas acciones habitacionales en curso en la ciudad; operar a gran escala y promover procesos participativos (Samora, 2014). A través de "Bairro Legal", que incorporó los recursos del BID previamente destinados al Programa "Cingapura", el gobierno de la ciudad contrató veintiún proyectos de urbanización de favelas y pretendía llegar a aproximadamente 50.000 familias. Todos fueron licitados, lo que permitió la continuidad de los proyectos en los años siguientes, pero solo Favela do Gato tuvo terminadas las obras de urbanización durante esta gestión.

En Heliópolis se avanzó desde el punto de vista institucional: la favela se demarcó como Zona Especial de Interés Social, tipo 1<sup>11</sup>, pero no se instituyó su consejo de gestión ni se elaboró su plan de urbanización. Con relación a las obras, hubo continuidad en los proyectos del programa "Cingapura", además de la licitación, en el ámbito del nuevo "Bairro Legal", para un proyecto de urbanización en torno al arroyo Sacomã, en el núcleo Heliópolis (figura 7), una de las áreas más críticas de la favela, desatendidas en las gestiones de los alcaldes Maluf y Pitta. El proceso de licitación preveía la construcción de 537 viviendas de cuatro tipologías distintas, además de canalización de arroyos y creación de espacios públicos y de ocio.



**Figura 7. Proyecto de urbanización del arroyo Sacomã, núcleo Heliópolis.**

Fuente: Viglicca (2017); elaboración de los autores (2021)

11. El Plan Director de 2002 instituyó cuatro tipos de ZEIS. El tipo 1 correspondía a las ya ocupadas por familias de bajos ingresos y con demandas de obras de urbanización y regularización de suelo, con atención prioritaria a las familias locales. El plan estableció la necesidad de crear un Consejo de Gestión y preparar un plan de urbanización discutido con el consejo.

En las siguientes administraciones, bajo el mando de los alcaldes José Serra y Gilberto Kassab (2005-2012), alineados políticamente, hubo una ampliación de la escala de obras de urbanización de favelas con la aplicación de recursos estatales<sup>12</sup> y federales en el municipio. Estos recursos contribuyeron a la continuidad tanto de los proyectos licitados, bajo la gestión de la alcaldesa de Marta Suplicy, como a la formulación, en 2010, de un Concurso Nacional de Proyectos de Urbanización de Favelas, "Renova SP", para 209 asentamientos, divididos en 22 Perímetros de Actuación Integrada.

La favela de Heliópolis no se incluyó en el concurso, debido que ya estaba cubierta por otros programas. Pero solo a través del PAC-UAP se invirtieron en esta favela casi 240 millones de reales para la producción de 1204 viviendas y para la ejecución de obras de consolidación geotécnica y recuperación ambiental en el Arroyo Sacomã —en el núcleo de Heliópolis (figuras 8 y 9)— y el Arroyo das Gaivotas —en el núcleo de Mina—, áreas muy precarias, con bajos niveles de infraestructura y alta densidad habitacional<sup>13</sup>. A pesar de ser una prioridad, las obras de intervención en los arroyos plantearon algunos desafíos que no fueron suficientemente superados por el municipio: el reasentamiento de 2500 familias alejadas de la favela, sin solución habitacional definitiva, y el desalojo de comercios y otros usos no residenciales, que generaban ingresos para las familias de Heliópolis.



**Figuras 8 y 9. Urbanización del arroyo Sacomã: situación antes y después de la intervención.**  
Fuente: Vigliecca (2017)

La administración del alcalde Fernando Haddad (2013-2016) se vio afectada por la crisis política y económica que se inició en el país a partir de 2014, y en ese contexto, muchos de los recursos federales previstos para la urbanización de las favelas no fueron transferidos al municipio. De esta forma, la agenda local se centró en la

---

12. En 2006, el gobierno de la ciudad firmó un convenio con el Gobierno del Estado del orden de R\$ 400 millones para viabilizar el Programa de Urbanización de Favelas (PMSP, 2008).

13. Cardoso y Denaldi (2018) señalan que PAC-UAP ha desbloqueado algunos proyectos y la ejecución de obras complejas en municipios con mayor autonomía administrativa y financiera. En São Paulo, las cuarenta favelas atendidas por el programa habían sido licitadas previamente para obras (Akaishi et al., 2018).

reestructuración de la política municipal de vivienda desde tres frentes: continuidad de las obras de urbanización y provisión de vivienda planificadas y ya licitadas; revisión del Plan Municipal de Vivienda y adhesión, en 2014, al programa de Parcería Público-Privada (PPP) "Casa Paulista", formulado por el gobierno del Estado de São Paulo para la producción de viviendas.

En Heliópolis, la administración entregó algunas de las obras de provisión de vivienda y urbanización iniciadas en la gestión anterior, pero no pudo completar todas las obras previstas ni prever nuevas obras. Sin embargo, el foco de la gestión fue constituir el Consejo de Gestión de Heliópolis e iniciar la elaboración de un Plan de Urbanización con participación popular, priorizando la regularización del suelo, pero también acciones de mejora habitacional. Este plan innovó al traer, al mismo tiempo, tanto una visión global de Heliópolis como una comprensión del territorio organizado por núcleos agregados por similitudes socioespaciales que —es importante señalar— ya eran reconocidos por la población local (mapa 3). El Consejo de Gestión fue elegido en noviembre de 2016, al final del mandato de Haddad, pero no se continuó con el Plan de Urbanización.

**SUBTITULAR**

■ Urbanizado ■ Mejoras de Viviendas ■ Urbanizar ou Quitar

**Mapa 3. Plan de Urbanización Heliópolis.** Fuente: PMSP (2016)

La política habitacional para la gestión de los alcaldes João Dória y Bruno Covas, que se ha puesto en práctica desde 2017, se caracteriza por la creación de un programa municipal de PPP orientado a la producción de vivienda, el limitado uso de instrumentos de gestión participativa y el crecimiento de los desalojos con más de 1900 familias desalojadas solo entre julio de 2020 y febrero de 2021, ya durante la pandemia<sup>14</sup>. En Heliópolis, estas administraciones retomaron las obras de provisión de vivienda y previeron la inclusión de dos lotes en los alrededores de Heliópolis en el programa municipal de PPP habitacional. Además, se propuso una nueva metodología de regularización de la tenencia de la tierra, basada en la venta de parcelas, que fue muy criticada por los vecinos, ya que contradice los preceptos del Plan Director y los debates del Consejo de Gestión de Heliópolis, y, sobre todo, pone en cuestión el derecho a la vivienda.

A partir de este análisis de la trayectoria de las políticas de urbanización de favelas en São Paulo y de sus efectos en Heliópolis, a continuación, se hace una reflexión sobre sus avances y desafíos por enfrentar. Para dar voz a la comunidad y enriquecer esta reflexión, se presentan algunas de las demandas realizadas por UNAS al gobierno local y las acciones de emergencia impulsadas por esta entidad para minimizar las consecuencias provocadas por la pandemia de *COVID-19* en Heliópolis.

## **Resultados y límites de la urbanización de favelas en São Paulo**

Después de décadas de intervención, Heliópolis está lejos de ser un territorio homogéneo. En el interior, calles con comercio diversificado, edificios de apartamentos e instalaciones públicas comparten el paisaje con callejuelas estrechas, casas pequeñas y superpobladas. Este tejido denso y heterogéneo, si bien es resultado de un conjunto de factores propios de la favela y su carácter extremadamente dinámico, también se debe a la acción del poder público examinada en la sección anterior. Así una primera pregunta se refiere a la conclusión de las acciones de urbanización de favelas: ¿cuándo podemos considerar que termina la urbanización?

La tabla 2 muestra una selección de indicadores y datos socioeconómicos para el municipio de São Paulo, para el conjunto de favelas y para Heliópolis. Las condiciones de acceso a agua y alcantarillado revelan que cuando Heliópolis no tiene el mismo patrón promedio que el municipio, sus condiciones son mejores que el promedio del conjunto de las favelas, con la excepción de la recolección de basura, como se discutirá más adelante. Una tendencia "intermedia" de los indicadores en Heliópolis se observa con respecto al porcentaje de hogares con seis o más residentes y de jefes de hogar con un ingreso mensual promedio de hasta tres salarios mínimos.

---

14. Según la Red Nacional Cero Desalojos.

**Tabla 2** Indicadores de acceso infraestructura y socioeconómicos

	% de hogares sin agua	% hogar sin alcantarillado	% de hogares sin recogida de basura en la puerta	% de viviendas con seis o más residentes	% jefes de hogar sin ingresos y hasta tres sm
São Paulo	1,86	9,02	5,83	6,66	68,53
Favelas	2,41	32,04	22,05	12,5	95,56
<b>Heliópolis</b>	<b>0,03</b>	<b>10,59</b>	<b>35</b>	<b>8,43</b>	<b>92,69</b>

Fuente: Sehab/CEM (2016)

Un recorrido por el territorio, sin embargo, revela algunos matices. En el núcleo Imperador/Pilões, los desarrollos habitacionales recientes contrastan con zonas de alta densidad constructiva y precariedad, a pesar de las obras de urbanización realizadas en tramos del núcleo. También se observan problemas de saneamiento y drenaje en los núcleos de Lagoa y Mina. En este último es posible encontrar viviendas superpuestas que llegan a los seis o siete pisos. Los análisis preliminares, basados en la espacialización de los datos por los sectores censales<sup>15</sup> contenidos total o parcialmente en el perímetro de Heliópolis, sugieren que las peores condiciones de infraestructura corresponden a las áreas de ocupación más reciente, ubicadas en el "corazón" de la favela. La vasta área de Heliópolis, por tanto, reúne realidades muy diferentes. El complejo cuenta con sectores que albergan unidades habitacionales construidas o financiadas por el poder público y que adoptaron la lógica de reposición del tejido urbano, sectores urbanizados en los que se mantuvo el tejido, donde quedan áreas de alta densidad constructiva, con problemas de insalubridad y viviendas muy precarias, además de sectores no atendidos por urbanización (figuras 10 a 13).

El problema de la excesiva densidad del territorio en los sectores consolidados, es decir, los que recibieron obras de infraestructura y saneamiento con el mantenimiento del tejido urbano, es bastante preocupante, sobre todo en una época de crisis sanitaria como la actual. Las densidades de algunas manzanas o fracciones de manzanas de Heliópolis siguen siendo bastante elevadas y cercanas a la situación planteada por Samora (2010, p. 131) para el núcleo Heliópolis, donde, en 2006, antes de las intervenciones de urbanización, las densidades variaban de 1.170 hab./ha hasta 1.405 hab./ha. Según el autor, se constató que "en promedio, el 35 % de los hogares no recibe ni una hora de sol durante el invierno".

Estas observaciones confirman el cuadro presentado por Denaldi y Santos (2021), que apuntan situaciones precarias en Heliópolis y otras favelas del municipio relacionadas con condiciones insalubres, problemas de iluminación y ventilación, densificación, dimensiones inadecuadas de los compartimentos e inseguridad física y estructural.

15. Unidades territoriales definidas para la recolección y sistematización de datos del Censo Demográfico.



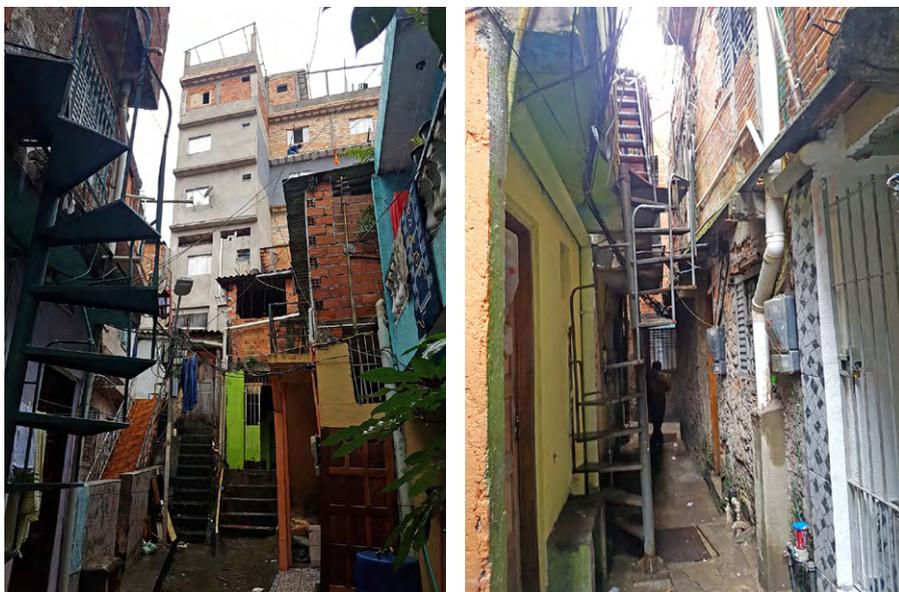
**Figuras 10 a 13. Heterogeneidad del tejido de Heliópolis y entorno construido.** Fuente: Moreira (2017)



De hecho, en determinados callejones de Heliópolis, la existencia de edificaciones de mayor nivel ha restringido la iluminación y ventilación natural, fundamentales para el confort ambiental de las viviendas. También es posible identificar propiedades que tienen ambientes de estancia prolongada sin ventanas (figuras 14 y 15). Cabe recordar que el PAC-UAP destinó alrededor de R\$ 240 millones para intervenciones en Heliópolis, y que el programa permitiría invertir recursos en la recuperación o mejora de viviendas, lo que no se ha hecho (Santos, 2019)<sup>16</sup>.

El tamaño y la densidad domiciliaria son otros problemas. Según datos del censo, casi el 90 % de los hogares en Heliópolis tenían hasta dos dormitorios en 2010 y alrededor del 10 % tenían seis o más residentes. Considerando que existe cierta superposición en

16. La situación en Heliópolis es similar al conjunto de casos estudiados por Santos (2019), quien recibió intervenciones del PAC en São Paulo: en general, el estado de las unidades habitacionales no fue diagnosticado adecuadamente durante la preparación de los proyectos, y no se contaron recursos canalizados para promover la mejora o ampliación de las viviendas.



**Figuras 14 y 15. Situaciones de densificación y precariedad en Heliópolis.** Fuente: Moreira (2017)

estas situaciones, se puede suponer que hay casos de densidad domiciliaria demasiado alta, es decir, de hogares con más de tres personas por dormitorio. Una condición que se ha vuelto aún más preocupante para la salud de las familias en la pandemia, ya que dificulta o imposibilita el aislamiento social. La asociación entre altos niveles de densidad domiciliaria y condiciones insalubres hace que las reuniones familiares a menudo se realicen fuera del hogar, lo que, sin embargo, termina ocurriendo en los estrechos espacios de la favela y por lo tanto también favoreciendo la transmisión de virus.

Además de los problemas territoriales no resueltos, también hay temas pendientes relacionados con la solución habitacional. Aproximadamente 2500 familias desalojadas de sus hogares por obras de urbanización, realizadas durante la década de 2010, se encuentran aún en situación provisional, recibiendo asistencia del municipio para pago de alquiler. Existe un desajuste entre la necesidad de remociones para obras de urbanización y la capacidad para reemplazar estas unidades de vivienda en la misma zona o en las inmediaciones (Akaishi et al., 2018). Hay indicios de que el monto de la ayuda (R\$ 400,00) es insuficiente para alquilar una vivienda adecuada, y muchas familias acaban alquilando viviendas con una pequeña superficie edificada o pocas habitaciones, o incluso intentan convivir con sus familiares.

La heterogeneidad presente en el territorio implica diferentes experiencias por parte de sus habitantes, que en general aparecen reflejadas en sus demandas al poder público. En vísperas de las elecciones municipales de 2020, entre las demandas presentadas por los vecinos a los futuros candidatos, apareció la recolección de basura, el acceso a internet y al equipamiento cultural y de salud. De hecho, tanto los indicadores construidos a partir de datos censales como las figuras a lo largo de este artículo apuntan a la dificultad de recolectar residuos puerta a puerta, porque incluso después de la urbanización, algunas áreas siguen siendo muy densas y de difícil acceso. El resultado es la acumulación de basura en ciertas esquinas y áreas libres (figura 12). La necesidad de un tratamiento adecuado para estas áreas se hizo aún más evidente durante la pandemia de **COVID-19**.

Por último, un gran desafío que la pandemia ha aclarado aún más es la necesidad de vincular la urbanización con programas de desarrollo económico y generación de ingresos. En las favelas, donde el 92,69 % de los responsables tienen un ingreso mensual promedio de hasta tres salarios mínimos, las situaciones de emergencia y crisis pueden poner en riesgo su propia supervivencia. En Heliópolis, las acciones impulsadas por UNAS se han centrado principalmente en la entrega de cestas básicas de alimentación, higiene y limpieza para minimizar este riesgo. A pesar de los esfuerzos de las organizaciones populares para contener el contagio del coronavirus, lo que este análisis ha demostrado es que la (re)construcción de una ciudad más justa y sostenible, después de la pandemia, exigirá la dirección de grandes inversiones para la urbanización de las favelas.

## Conclusiones

Este artículo buscó recuperar la trayectoria de las políticas para las favelas en São Paulo y su impacto en un territorio específico, la favela Heliópolis, una de las dos más grandes de la ciudad. Reflexiones de este tipo son importantes para iluminar los resultados y los límites de las políticas de urbanización de las favelas de São Paulo, cuya superación es fundamental para que sea posible avanzar hacia ciudades más justas y sostenibles, objetivo que se ha tornado aún más urgente con la experiencia de la pandemia.

Lo que revela el análisis aquí presentado es cómo el mantenimiento de la urbanización de las favelas en la agenda durante décadas consecutivas ha permitido una acumulación de conocimiento no solo sobre el fenómeno de las favelas, sino también el desarrollo de una experiencia enfocada en el desarrollo de proyectos de urbanización y la maduración de un marco regulatorio apropiado. Esta continuidad política a través de diferentes administraciones, a pesar de las distintas lógicas movilizadas, fue

fundamental para la escala de intervenciones alcanzadas después de 2005, con la llegada de recursos masivos del gobierno del estado, y especialmente después de 2007, con el lanzamiento del PAC-UAP por parte del gobierno federal.

En Heliópolis, los indicadores, relativamente buenos, de servicios de energía, agua potable y alcantarillado reflejan esta continuidad. A pesar de estos avances, persisten algunos problemas, como altas densidades de construcción, que favorecen condiciones de vivienda insalubres, asociadas muchas veces a inestabilidad estructural; viviendas pequeñas y/o muy precarias y densidad domiciliaria demasiado alta. Además, persiste en el corto plazo el desafío de soluciones para el desajuste entre la ejecución de obras y la necesidad de reposición de las viviendas que necesitan ser removidas.

Las favelas de hoy son mucho más densas que en el pasado y requieren soluciones innovadoras. Para eso, serán necesarios no solo los esfuerzos y recursos coordinados de las tres entidades federativas, sino también el fuerte compromiso de la población en la coproducción de la transformación de sus territorios. Después de todo, como lo iluminó el evento de la pandemia de **COVID-19**, es la comunidad la que tiene un mayor conocimiento de las necesidades reales de las familias, de la dinámica local y de los principales desafíos del territorio. Este conocimiento debe estar asociado a la capacidad y responsabilidad de acción de los poderes públicos para que una agenda de derechos sea efectiva. Lo que la pandemia ha reforzado es que solo habrá un futuro posible si todos los agentes implicados caminan juntos.

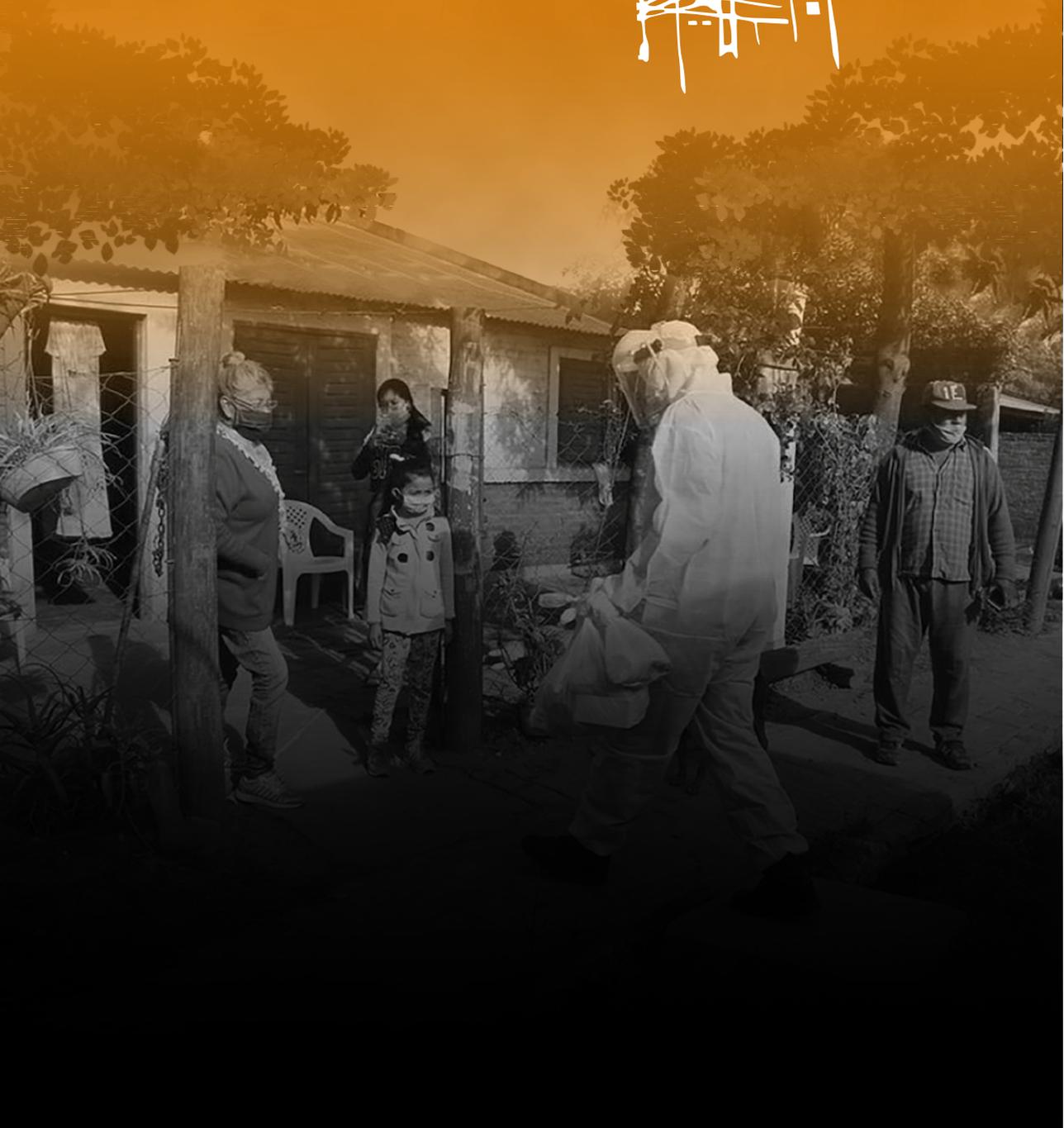
## Referencias bibliográficas

- Akaishi, A. G. et al.** (2018). O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. En Cardoso, A. L. & Denaldi, R. (Eds.), *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (pp. 49-74). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Albuquerque, M. J.** (2006). *Verticalização de Favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989-2004)*. Tesis doctoral. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Bonduki, G. N. et al.** (1992). *Arquitetura e Habitação Social em São Paulo*. II Bienal Internacional de Arquitetura e Urbanismo. IAB, USP. São Carlos. Escola de Engenharia de São Carlos.
- Cardoso, A. L. & Denaldi, R.** (2018). Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). En Cardoso, A. L. & Denaldi, R. (Eds.), *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (pp. 17-48). Rio de Janeiro: Letra Capital.

- Denaldi, R. & Santos, F.** (2021). Urbanização de favelas e o tratamento da precariedade das moradias: notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo. En Cardoso, A. & D'ottaviano, C. (Eds.), *Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise* (pp. 491-516). Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** (2021). *População Estimada 2020*. <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>.
- Marques, E. & Saraiva, C.** (2005). As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. En Marques, E. & Torres, H. (Eds.), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade* (pp. 267-296). São Paulo: Senac.
- Marques, E. & Saraiva, C.** (2017). Urban integration or reconfigured inequalities? Analyzing housing precarity in São Paulo, Brazil. *Habitat International* (pp. 18-26).
- Mesquita, H. C. L.** (2016). *Popular urbanization in São Paulo (1970-2014): a morphological field study of selected inner-city squatter settlements*. Tesis doctoral. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Zurich.
- Moreira, F. F.** (2017). *Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real*. Tesis de maestría. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Pasternak, S. & Baltrusis, N.** (2003). *Um Olhar sobre a Habitação em São Paulo*. Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. Rio de Janeiro: Projeto FINEP/HABITARE. UFRJ/IPPUR.
- PMSP** (2016). Plano Municipal de Habitação (Projeto de Lei nº 619/16).
- PMSP** (2016). Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM). *Relatório 2: Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo*. <<http://centrodametropole.fflch.usp.br/>>.
- PMSP** (2008). *Urbanização de Favelas: A experiência de São Paulo*.
- Samora, P. R.** (2010). *Projeto de Habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. Tesis doctoral. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Samora, P. R.** (2014). *Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores*. III ENANPARQ, São Paulo.
- Sampaio, M. R. A.** (1991). *Heliópolis: o percurso de uma invasão*. Tesis (enseñanza libre). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Santos, F. P. A.** (2019). *Dimensão física e a precariedade habitacional em urbanização de favelas: Análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PACUAP no município de São Paulo*. Tesis de maestría. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo.
- Saraiva, C. & Marques, E.** (2005). A dinâmica social das favelas da Região Metropolitana de São Paulo. En Marques, E & Torres, H. (Eds.), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade* (pp. 143-167). São Paulo: Senac.
- Taschner, S. P.** (1993). *Notas sobre a Origem e a Evolução das Favelas Paulistanas*. En Sinopses, (pp. 39-44). São Paulo: FAUUSP.
- Taschner, S. P.** (2001). Favelas em São Paulo: censos, consensos e contrassensos. *Cadernos Metrópole: Desigualdade e governança, nº 5*. ■■

# Mesa 4



# Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización

COORDINACIÓN

**María Emilia FERNANDEZ**

Licenciada en Servicio Social, CPA, profesional principal del Instituto de Investigación y Desarrollo del Hábitat Humano y Territorial del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (IIDTHH-CONICET) y del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE).

**Denise MATTIOLI**

Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), docente universitaria, arquitecta.

## Introducción

Los temas abordados por los expositores de la mesa 4 estuvieron centrados en diferentes tipos de conflictos y disputas por el territorio en asentamientos y procesos de judicialización que se dieron en Colombia y Argentina. También en torno a fenómenos de segregación y desigualdad socioeconómica y urbano-residencial en la distribución de conjuntos de vivienda de interés social.

## Desarrollo

### **1. Ponencia 1: Incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de conjuntos de vivienda de interés social (periferia de Pasto, Colombia).**

Autores: MESIAS, Silvio. L.; MONTENEGRO, Camilo. J.; MUÑOZ, Camilo. R.; CORDOBA, Dajhan. A.; RAMIREZ, Darío. F.

Expone la incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de los conjuntos de vivienda de interés social localizados en la periferia de una ciudad intermedia con relevancia demográfica que concentra bienes y servicios en el año 2021, a partir de la metodología empleada por Marengo y Elorza (2016), y compara el caso cordobés con el colombiano. Caracteriza a Colombia como uno de los países de la región que padece fuertemente este fenómeno.

Resultado: como uno de los principales resultados se señala que las periferias urbanas son las zonas más segregadas, con un el 30 % de la población que vive en barriadas populares, barrios marginales, con altos grados de segregación socio-residencial económica involuntaria y con problemáticas de tenencia de la tierra y la vivienda. También que los conjuntos de vivienda de interés social en ciudades intermedias se localizan en fracciones urbanas periféricas, con importantes niveles de homogeneidad y segregación residencial socioeconómica, en algunos casos con presencia de conjuntos aglomerados, y en otras zonas de similares características, de manera dispersa.

## **2. Ponencia 2: Urbanización informal y justicia constitucional en Colombia**

Autor: PEÑA PORRAS, Diego.

Presenta un análisis de la tensión jurídica provocada por la urbanización informal en relación con los derechos a la propiedad y la vivienda en Colombia. En torno a dicha disputa indica que, a pesar de la sanción de la nueva Constitución en los años 90, los gobiernos aún no pueden hacer frente a los casos de manera satisfactoria e integral. Ello se debe a que algunas de las medidas perpetúan el conservadurismo (se sigue permitiendo el desalojo), el garantismo (garantizar el derecho) y el intermedio (suspender el proceso de desalojo y dar lugar de manera transitoria el acceso a la vivienda).

Resultado: el autor se pregunta si existe una salida judicial a la problemática de estudio. Concluye que ninguna de las tres alternativas es satisfactoria ni abordan la problemática de manera integral, motivo por el cual se siguen reproduciendo el acceso y tenencia informal de tierra y vivienda por parte de los sectores populares. A pesar del reconocimiento consagrado en la Constitución colombiana en el marco de un Estado Social de Derecho a la vivienda digna, las acciones implementadas por las políticas públicas para contrarrestar los efectos negativos de la informalidad y los desarrollos jurisprudenciales bajo mecanismos de control, represión y desalojo demuestran las dificultades del Estado para garantizar derechos (de tenencia y propiedad de la tierra) y de acceso a una vivienda digna.

## **3. Ponencia 3: Política urbana y política represiva: criminalización de tomas de tierras en la ciudad de Cipolletti (2003-2015)**

Autora: GIARETTO, Mariana.

Expone el análisis de ciertos modos de intervención del Estado en la problemática de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Cipolletti (Río Negro, Argentina). Analiza que dichas intervenciones se realizan a modo

de ensayo-error y de discrepancia entre la normativa y la acción, lo que deriva en la autourbanización de los sectores populares. Ante el desborde de conflictos sociales, la respuesta del Estado es la política represiva, criminalización de la protesta, la estigmatización y militarización del territorio.

Resultado: en el marco de un conjunto de aspectos que fueron abordados en una investigación más amplia acerca de las dificultades de acceso al hábitat de los sectores populares en la Patagonia argentina, en particular el caso de la ciudad de Cipolletti, se concluye que en la vinculación entre la política urbana y la política represiva, se dan procesos de criminalización de tomas de tierras, y el Estado, como regulador del funcionamiento del mercado de suelo, no solo no consigue revertir tendencias de privatización, sino que refuerza acciones con estrategias represivas de criminalización de la población en situación de carencia. Las distintas prácticas represivas que despliega el Estado evidencian que la política pública es deficiente para abordar la problemática de acceso al suelo de los sectores populares.

#### **4. Ponencia 4: Auto organización y redes territoriales en la constitución del barrio 27 de Octubre: toma, judicialización y conformación del entramado socio-institucional**

Autora: MORENO, Viviana Elizabeth.

Presenta un estudio de caso reconstructivo de la historia de constitución de un barrio informal en un distrito del noroeste del Conurbano Bonaerense, con pretensión de recuperar el proceso de ocupación del predio, la conformación de la trama social e institucional barrial, a la luz del contexto sociopolítico en el que sucedió la toma de tierras. El conflicto fue judicializado, y emergieron situaciones adversas de estigmatización social hacia migrantes, expulsión postergada y posterior surgimiento de un proceso de negociación de una propuesta de un parque industrial, que finalmente quedó trunco. Se restituyeron las tierras ocupadas a los propietarios y sus ocupantes fueron desalojados.

Resultado: reflexiona sobre la especulación de los terrenos ociosos y rescata la auto organización y el sostenimiento de las redes territoriales de organización social colaborativa para el sostenimiento de la vida cotidiana (capilla y centro comunitario con reconocimiento de la iglesia católica), internas y externas, posta sanitaria, potrero, videos, etc. Asimismo, el trabajo permitió indicar la coalición entre el derecho a la propiedad privada y los derechos humanos. La ruptura discursiva entre los argumentos que utilizan los actores privados a favor del bienestar común de los habitantes del barrio y zona aledaña, frente a las acciones contrapuestas en la búsqueda y logro de este. Por otro lado, el Estado local también actuó de manera ambigua frente al problema de ocupación, al procurar un acuerdo-convenio entre los privados con la intención de arribos mancomunados que den respuestas (parcialmente) a la cuestión

habitacional de las familias residentes y, por otra parte, a la edificación de un parque industrial y comercial. Diferentes acciones implementadas por el gobierno local para establecer acuerdos entre vecinos asentados en el predio, mediante la realización de un censo familiar y un informe ambiental, a fin de establecer las condiciones y situación de la ocupación no resultaron suficientes en el momento de regular conflictos para la provisión de infraestructura que se dieron entre el sector barrial propiamente dicho y los barrios aledaños.

### **5. Ponencia 5: Periferias urbanas y producción de ciudad en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires**

Autores: PEDRO, Beatriz; CONTRERAS, Mauricio; APAOLAZA, Ricardo; VENTURINI, Juan Pablo; FERLICCA, Francesca; DURANTE, María Eugenia.

Expone el proceso de urbanización fragmentado y polarizado que desde la década de los 90 se observa en las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Analiza la tensión que se produce entre la expansión de urbanizaciones cerradas para sectores de ingresos altos, en contraposición con la urbanización precaria de los sectores populares mediante loteos irregulares y asentamientos informales. Presenta a modo referencial el conflicto territorial que se desarrolló entre julio y octubre de 2020 en Guernica (municipio de Presidente Perón, zona sur del AMBA), donde más de 2000 familias luchaban por el acceso al suelo y a la vivienda mediante la ocupación de 98 ha de tierra, parte de las cuales eran reclamadas por una firma inmobiliaria para construir barrios cerrados. También se plantea la disputa por el uso del suelo periférico: lucha de los asentamientos populares por hacerse de un espacio para habitar *vs.* el desarrollismo inmobiliario, las periferias segregadas, fragmentadas, dispersas y polarizadas. El conflicto centralizado en denuncias judiciales, apertura de expedientes, intentos de solución con diversos ministerios, pedidos de desalojo y asignación de nuevas tierras, apertura al diálogo mediante mesa de negociaciones "tierra para vivir", "tierra por tierra". También presentan la realización de un "proyecto Bandera", con cartillas para dar a conocer los derechos de los habitantes de la zona en conflicto, que luego fue enarbolado en procesos de luchas mayores, como medio para visibilizar el conflicto de abandono a los sectores populares en su derecho de vivienda y tierra para la vida digna.

Resultados: el caso Guernica permitió expresar el modelo excluyente planeado por los capitales inmobiliarios, apoyados en distintos niveles del Estado, para la producción de la ciudad. Desde la dimensión social, los procesos de urbanización y expansión urbana requieren grandes inversiones de recursos financieros y de trabajo, posteriormente valorizados por la dotación de infraestructuras viales y de servicios, nuevos suelos urbanizables, etc. La urbanización constituye uno de los principales procesos que

opera como absorción del plusvalor social, del excedente económico de la sociedad. El modelo de expansión urbana excluyente mediante urbanizaciones cerradas evidencia cómo ese valor social es apropiado por y para las minorías, ya sea propietarios de la tierra, desarrolladores inmobiliarios o quienes pueden acceder a esa modalidad de consumo residencial. Frente a este orden de cosas se contraponen la urbanización popular. Finalmente se destacan de manera positiva las premisas y metodología de trabajo desarrolladas por el equipo, cuyas capacidades han contribuido a una gestión colectiva, consensuada, horizontal y con igualdad distributiva de los beneficios.

### **6. Ponencia 6: "Sin papeles, pero es mío". El mercado informal de suelo en Resistencia**

Autora: Cazorla, Victoria.

Analiza desde la perspectiva de los actores sociales de menores recursos el acceso al mercado de la vivienda con el objetivo de profundizar el conocimiento de las similitudes y diferencias del mercado informal y formal, desentrañar las estrategias de los compradores y vendedores del mercado informal y con ello la lógica del intercambio informal de tierras. Señala la participación de diferentes actores sociales en la conformación y evolución del hábitat informal; por un lado, el Estado, que a través de sus políticas o la ausencia de ellas influye en su conformación, mediante la regularización de la tenencia sin regulación de precios, lo que conlleva la mercantilización. Por otro lado, el mercado inmobiliario y constructivo, destinado a una porción de la sociedad, con fuerte influencia en la fijación del valor de suelo de la ciudad y el ordenamiento del espacio. También los movimientos sociales, que inciden en la autoproducción del hábitat informal en muchos casos, pero además en visibilizar y reclamar por el déficit habitacional, que es más representativo en la población de bajos recursos y, por último, los propietarios de terrenos que no poseen valor de mercado e inciden directamente en la conformación del hábitat informal para dotar de algún valor a su propiedad. En relación con lo antes expuesto, señala también que el hábitat informal puede entenderse como la reacción propia de las familias de bajos recursos que necesitan un lugar, un "dónde vivir", en un entramado juego de intereses y disputa por el territorio entre los actores mencionados.

Resultado: plantea que el Estado, a través de sus políticas de hábitat o falta de ellas en particular para los sectores de bajos recursos, influye en la conformación del mercado informal. El mercado inmobiliario y constructivo influye en la determinación del valor de suelo de la ciudad, ordenando así el espacio y reproduciendo la dicotomía formal/informal. Por otra parte, señala un cambio de dinámica en la conformación de los asentamientos en la ciudad de Resistencia, en donde los de reciente constitución — resultado de tomas masivas— la mercantilización de los terrenos, producida de manera

inmediata a su regularización resulta asimilable a la dinámica las villas, en la que las familias logran su acceso paulatinamente para conseguir su vivienda. Por otra parte, en relación con el precio de la tierra en la dinámica del mercado informal se corrobora una mayor participación de venta en asentamientos de reciente conformación, cuyos valores varían dentro de una misma zona geográfica. Las externalidades del mercado informal no resultan necesariamente asimilables a las del mercado formal, más allá de las oportunidades de localización y accesibilidad que presentan, y el trabajo observa una variación y valoración mayor del precio de terrenos sobre la periferia que en zonas de cercanía al centro administrativo de la ciudad. Destaca como principales factores que participan en las estrategias de venta del mercado informal de terrenos la presencia o no de construcciones (mejoras), accesibilidades (calles, pasillos), distancia a diferentes tipos del acceso: transporte público, equipamiento (escuela, salud) y señala que en la actualidad ese proceso se potencia y acompaña mediante la acreditación de certificaciones del Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH) o del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), al influenciar notoriamente el valor del suelo del mercado informal.

## Conclusiones

De los trabajos presentados, resultó posible construir un hilo conductor en relación con la ausencia de políticas de suelo y vivienda integrales que den solución a la problemática habitacional de los sectores de menores recursos y sobre las tensiones que derivan de los procesos de judicialización mediante la imposición de medidas de desalojos forzosos (políticas represivas con fuerte nivel de intervención y violencia). Se observa que las brechas de las desigualdades entre sectores socio-urbano-territoriales se profundizan ante la carencia de soluciones estructurales, integrales y de más largo plazo, relacionadas con la constitución de políticas públicas ajustadas a las necesidades de la población de menores recursos para el acceso al suelo y la vivienda digna.

A pesar de ser la vivienda un derecho constitucional fundamental, se presentaron reflexiones sobre el caso colombiano y argentino con argumentos unificados que consideraron que las políticas orientadas a la planificación urbana, así como las políticas de producción de suelo urbano y de viviendas, se encuentran atravesadas por una política represiva bajo la modalidad de criminalización de los sectores populares.

Algunos de los trabajos recuperaron las representaciones sociales en torno a la conformación de los espacios que habitan y a la movilización colectiva de los sujetos que luchan por el acceso a la ciudad. En ese proceso de lucha y resistencia, se constituyeron en actores sociales clave, en la reivindicación de derechos invisibilizados,

negados o postergados. Se observó que la pandemia profundizó las desigualdades y puso en el centro de la escena la problemática socio-habitacional, a la vez que la organización colectiva para unificar la lucha y avanzar hacia la efectivización de derechos. En relación con ello, se rescataron los procesos de urbanización popular y la noción de coproducción espacial entre actores sociales en diálogo (habitantes, la academia, universidad), en instancias de diseño participativo para la resolución colectiva del hábitat. Dichos procesos de urbanización popular pusieron en evidencia, como en el caso del Guernica, una gran energía social, gran capacidad de trabajo, de producción de valor en diferentes instancias de resolución colectiva, horizontal, consensuada y de distribución igualitaria de sus beneficios. ■■



# “Sin papeles, pero es mío”.

## El mercado informal de suelo en Resistencia

---

**María Victoria CAZORLA**

---

### **Cargos o filiaciones**

Docente auxiliar de primera en la cátedra Teoría del Diseño y la Gestión Urbana. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE.

### **Lugar de trabajo**

Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNNE, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Vivienda.

### **Eje temático 4**

Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización.

## **Resumen**

El hábitat informal en la ciudad de Resistencia, como en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, es producto de la disputa por el territorio de actores sociales desiguales que siguen diferentes lógicas de producción del espacio. En la presente ponencia nos centraremos en los actores sociales de menores recursos vinculados con la lógica de la necesidad como del mercado, un mercado informal. El objetivo del presente trabajo es profundizar en dicho mercado, a fin de conocer sus características y similitudes con el mercado formal, para tratar de desentrañar las estrategias de los compradores y vendedores del mercado informal y, con ello, la lógica del intercambio informal de tierras.

**Palabras clave:** Mercado; hábitat; informal.

## Introducción

La ciudad de Resistencia, en consonancia con la mayoría de las ciudades latinoamericanas, se conformó como resultado de la interacción o disputa entre actores sociales asimétricos que responden a tres modos o lógicas de producción de la ciudad (Pírez, 1995; Abramo, 2008; entre otros): la lógica de las políticas estatales o la lógica de la reproducción del capital (mercado), que otorga viviendas a sectores de clase media y alta, quienes pueden acceder a partir de los requisitos que proponen para estas, por poseer trabajo formal y una remuneración acorde. No obstante, existe un tercer modo de producción de ciudad, que corresponde a la utilizada por los sectores de menores recursos económicos: la de autogestión del hábitat, denominada lógica de la necesidad.

Si bien la producción estatal estuvo orientada a reducir el déficit habitacional, la producción informal del hábitat, como lo afirman Alcalá (2011), Cravino (2006), Benitez (2008), entre otros, fue la alternativa encontrada por un sector social que no pudo acceder por ningún medio a una solución habitacional. Estos sectores generalmente no poseen opciones más que sufrir de hacinamiento en sus hogares de origen; pagar un alquiler, el cual representa su dinero de subsistencia en muchos casos; o arriesgarse a la toma de un terreno y autoconstruir su vivienda. En otros casos invierten una suma de dinero para comprar un lote "sin papeles", a través del mercado informal, creyendo que les da más legitimidad la compra.

Según Cravino (2006), el mercado informal se desenvuelve en el espacio barrial de las villas de forma diferente (aunque con algunas semejanzas) de 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).

No obstante, el hábitat informal no se conforma solo por familias guiadas por la lógica de la necesidad, como se puede observar en estudios previos (Cazorla, 2018; Cazorla, 2019), desde hace unos cuantos años se ha observado la conformación de un mercado informal, en el cual ciertos individuos ocupan terrenos, públicos en su mayoría, los lotean y los venden a familias deficitarias por un precio inferior al del mercado formal, sin los mismos requisitos que estos piden, con lo cual se tornan accesibles para las familias, guiadas estas últimas si por la lógica de la necesidad. Como lo afirma Barreto (2013), en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) el acceso de los sectores

con ingresos medios altos y altos a través del mercado formal representan un 10 a 15 % de la población, sin contar el alquiler, a través de programas habitacionales representan un 35 a 40 %. Por otro lado, los sectores de ingresos bajos solo pueden acceder a la "vivienda propia" a través de ocupaciones informales, lo que representa un 25 a 30 % de la población, y a través del mercado informal del suelo, es decir, con la compra de mejoras o lotes sin títulos de propiedad, lo que representa un 10 a 15 % de la población.

Lo que se busca en el presente artículo es profundizar en el conocimiento del funcionamiento del mercado informal, particularmente aquel que funciona dentro del hábitat informal, entendiéndose esto como villas y asentamientos, originado en la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, ya que el porcentaje que accede a un terreno o vivienda a través de él es de consideración y ha ido en aumento; esto se realizará a través de una revisión histórica del hábitat informal y cómo ha ido evolucionando la dinámica de conformación, y de la identificación y localización de áreas vinculadas con el mercado informal, observando los precios y comparando con el mercado formal. Se busca comprender, además, cómo se produce la adquisición del terreno de los residentes en asentamientos informales para tratar de desentrañar las estrategias de los compradores y vendedores del mercado informal y con ello la lógica del intercambio informal de tierras.

## Metodología

La presente ponencia es una investigación exploratoria, cuanti y cualitativa, que explora —valga la redundancia— en el mercado informal originado en villas y asentamientos de la ciudad de Resistencia, capital de Chaco. Si bien se aborda la historicidad del hábitat informal y cómo fue evolucionando su dinamicidad, es a fin de comprender y profundizar en el porqué de dicha evolución y qué características posee en la actualidad, relacionando esto con la mercantilización.

Para profundizar en la cuestión, se compararon los valores de venta de lotes en el mercado informal y en el mercado formal, entre 2020 y 2021, yuxtaponiéndolos en un plano, con el objetivo de observar si responden a la misma lógica de localización. Para ello se buscaron dichos valores en diferentes páginas de redes sociales y clasificados y se los incorporó a una matriz, para después ubicarlos en un plano de Google Maps que facilite su localización (instancia cuantitativa). Además, respondiendo al fin de comprender cómo se produce la adquisición del terreno de los residentes en asentamientos informales, se analizaron las estrategias de ventas utilizadas en algunos medios, como grupos de Facebook y páginas de clasificados dedicadas a tal fin, a través del análisis del discurso (instancia cualitativa).

## Desarrollo / resultados / discusión

### Marco Teórico. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Hábitat y Mercado informal?

Quizás todos podamos entender a qué hacemos referencia cuando hablamos de hábitat o mercado, este último más bien relacionado con la mercantilización de un objeto o producto. En ambos términos lo que nos puede dar mayor incertidumbre es a qué hacemos referencia con la informalidad. Para empezar, podemos afirmar que cuando se hace referencia a la informalidad en el presente artículo, se habla de informalidad urbana. Conceptualmente unos autores definen la informalidad urbana como asentamientos informales, otros como asentamientos espontáneos. Es muy utilizado el término ciudad informal por autores como Torres (2009), Duhau (2003), etc. La informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra.

En relación con el hábitat informal, Clichevsky (2000) lo entiende como aquellas situaciones en las cuales la informalidad proviene de la situación de tenencia con respecto a la tierra y/o a la vivienda (informalidad dominial, vinculada con la situación de tenencia, y constructiva, vinculada con los códigos de edificación y planeamiento) o bien, está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat (informalidad urbanística). Si bien existen otros términos para referirse a la problemática, como hábitat o ciudad popular, el término que parece más apropiado para describir lo que sucede con la ciudad objeto de estudio es el de hábitat informal.

Di Virgilio y otros (2014) afirman que "los procesos de producción del hábitat constituyen un universo heterogéneo de prácticas sociales de producción y reproducción de las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad". Conceptualizar la situación de la vivienda y asentamientos informales, desde el "hábitat informal", permite abarcar las pequeñas y grandes escalas de los asentamientos habitacionales y evitar así perder los matices del lugar. El concepto de hábitat informal permite ahondar en procesos asociados y analizar los problemas que a este respecto impactan en la sociedad. Según Fernández Wagner (2008), en la planificación y régimen legal imperante en la legislación civil y urbana, las acciones populares como los asentamientos no están comprendidas de manera integral en los ordenamientos y políticas públicas. La pobreza urbana tiende a ser vista de un modo ambivalente; en parte es considerada peligrosa y también en cierta medida es naturalizada. Por ello se da mayor importancia a su "legalidad" e inserción en el sistema capitalista. Esto profundiza la importancia de que la política se centre en la regularización de los asentamientos informales, y pierde de vista el porqué de su producción.

Una política de regularización de lo irregular y/o informal implica un reconocimiento de lo existente, lo cual se vuelve importante para la lucha de los pobladores. Por ello, se torna esencial también para estos hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad, promoviendo la integración plena de estas poblaciones al sistema de la propiedad. Esta integración le permite al habitante del asentamiento acceder a servicios y créditos a los que anteriormente no podía, a través de lo cual puede mejorar su situación habitacional. El reconocimiento de que esta problemática existe implica reconocerlos como ciudadanos que tienen derecho a formar parte de la ciudad y de poder acceder a una vivienda. No obstante, la regularización de lo irregular también puede contribuir a la gentrificación de un asentamiento, y prestarse a la especulación inmobiliaria al incrementar los valores de suelo considerablemente de toda el área. En este sentido, el suelo urbano actúa como soporte de las distintas actividades que se dan en la ciudad y conforma una compleja interacción en la que el juego de poderes e intereses se materializa de manera contundente.

En el mercado formal, especialmente en Latinoamérica y debido al sistema imperante capitalista, el acceso a suelo urbanizado por parte de sectores medios y pobres se ha vuelto cada vez más difícil, y es que la tendencia a la mercantilización, de acuerdo con Pírez (2016), incluyó también los componentes de la urbanización (suelo, vivienda, infraestructuras, etc.). Estos se produjeron para satisfacer la necesidad de individuos o familias de asentarse de manera urbana (bien de uso), siempre y cuando su introducción en el mercado, como bienes de cambio, permitiera obtener la cantidad monetaria suficiente para realizar el circuito de la acumulación. Dichos componentes fueron accesibles para la población solo si poseían la solvencia necesaria para su consumo y reproducción.

En Latinoamérica, como explica el autor, esa solvencia se vio afectada debido a la subordinación de los procesos locales de acumulación de capital, con la transferencia a las economías centrales de parte del excedente, lo cual dejó una importante cantidad de población fuera del mercado de fuerza de trabajo, o inserta en forma precaria, lo que resultó en una de gran cantidad de población insolvente frente a buena parte de sus necesidades de reproducción.

Cabe mencionar que además de la insolventia de un gran sector de la sociedad, o la tendencia a la mercantilización de los componentes de la urbanización, también existen otros factores para la inaccesibilidad al suelo urbano, como 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". 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. Y es que si bien —como se afirmó anteriormente sobre la base de diferentes autores— la ciudad es el resultado de la disputa de poder entre actores urbanos que siguen tres lógicas diferentes, el mercado suele ser la organizadora del espacio.

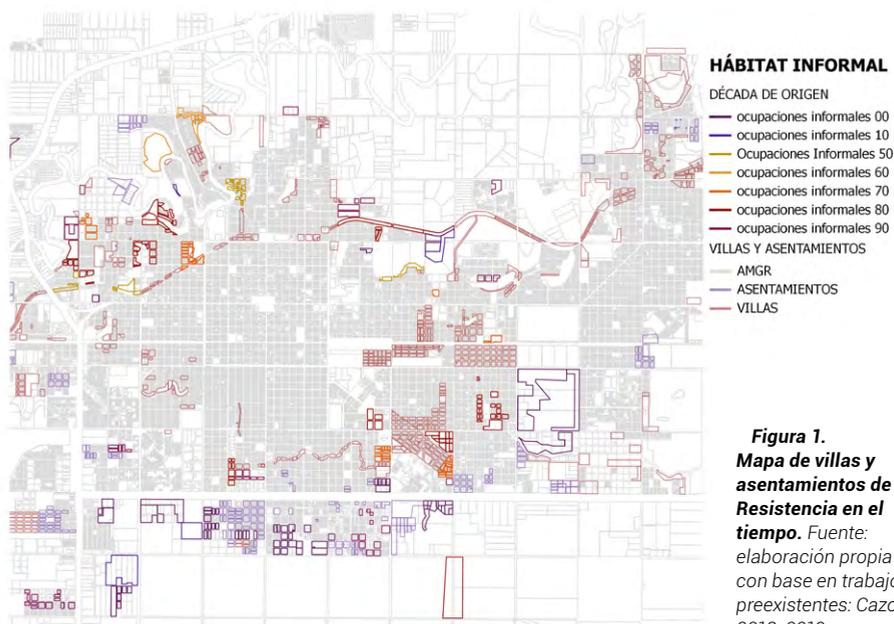
Entonces el suelo urbano es una mercancía que se demanda por poseer condiciones creadas artificialmente para la reproducción de la vida y la realización de actividades productivas. Implica la articulación de distintos agentes sociales en el marco de una determinada superestructura jurídica. Se demanda por las posibilidades que brinda, y la renta puede estar distribuida de muy distintas maneras en la sociedad. Puede ser precio o alquiler al propietario; renta de un rentista, plusganancia de un promotor inmobiliario o interés si la banca se apropia de ella, etc. (Topalov, 1984, en Barreto, 1995). En esta línea Barreto (1995) ha estudiado en nuestro contexto los procesos de producción de renta en relación con diversos autores, como Harvey, Lipietz, Jaramillo, Topalov. Este último argumenta la necesidad de una teoría de las rentas analizando la particular situación del suelo en el mercado. Sintéticamente hablando, podemos entender que la renta es un pago que se realiza al propietario del suelo como contraparte al derecho de uso y de sus pertenencias (los recursos existentes en él, los edificios, etc.), así como el derecho jurídico, extraeconómico que este tiene, ya que el suelo en sí no posee capital. Al no tener capital, el precio del suelo no existe en sí mismo, sino que es suscitado por el uso que el promotor le pudiera dar. Entonces es válido afirmar que el nivel de los precios del suelo depende de las posibilidades de construcción; pero también es válido afirmar que los precios varían de acuerdo con la ubicación (accesibilidades y posición en jerarquía socio-espacial), como las externalidades. Dichas externalidades Jaramillo las denomina renta secundaria y las divide en distintos tipos, como diferencial de comercio, vinculada con la localización; monopolio de segregación, referido a la disposición de pagar un sobrepago por un área con una determinada identificación o estrato social; diferencial de vivienda, que tiene una modulación paulatina en el espacio, etc. Esta renta es la que define más decisivamente la configuración de los precios del suelo en la ciudad (Jaramillo, 1994 en Barreto, 1995).

Dichas características también son válidas en el mercado informal, solo que con otras connotaciones; las externalidades no serán las mismas, la ubicación representará problemas de diferente índole, etc. La existencia del mercado informal de suelo es atribuida a varios factores, según Abramo (2008), especialmente a una legislación urbanística modernista que dialoga con los estratos de renta elevada de las ciudades latinoamericanas. El modelo de ciudad formal modernista de las elites de la región, que impone un conjunto de requisitos normativos, produjo una verdadera barrera institucional a la provisión de vivienda para los sectores populares (por ejemplo, aquellos que están por debajo de tres salarios mínimos), e indujo a la acción irregular y/o clandestina de loteadores y a procesos de ocupación popular de parcelas urbanas y periurbanas.

## Hábitat informal en la ciudad de Resistencia

Como se expresó anteriormente, Di Virgilio y otros (2014) afirman que “los procesos de producción del hábitat constituyen un universo heterogéneo de prácticas sociales de producción y reproducción de las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad”. Estas prácticas sociales en el hábitat informal fueron cambiando con el tiempo, modificando las características y la dinamicidad de su origen. Si bien existen diferentes tipos de hábitat informal, nos centraremos en los que son usuales en la ciudad de Resistencia, es decir, villas y asentamientos, observando cómo ha sido su evolución a lo largo del tiempo.

Las primeras villas surgieron a partir de los años 50 y 60 en un contexto económico y productivo organizado en torno de la sustitución de importaciones y en el cual la incipiente industrialización estimuló las migraciones internas de las zonas rurales a las ciudades. Esta migración suele atribuirse a la conformación de villas, es decir, ocupaciones producidas paulatinamente por una o varias familias, a las que se sumaron otras en el tiempo, de manera “transitoria” hasta poder acceder a una vivienda adecuada, lo cual no siempre ocurrió u ocurrió después de muchos años, con intervenciones parciales de regularización dominial, física o provisión de infraestructura y servicios.



Los asentamientos, en cambio, surgen a partir de fines de los 90, en un contexto productivo de desempleo y desmantelamiento de las industrias y social regresivo de creciente exclusión, consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales. Las ocupaciones de tierra, como ocupaciones masivas organizadas, que siguen la trama de la ciudad, como forma de acceder a un terreno y construir una vivienda de manera definitiva, dan cuenta de una estrategia informal de búsqueda de inclusión en la ciudad formal. El cambio en la dinámica de la producción del hábitat informal es una adaptación de la población, que no puede acceder al suelo urbano si no es a través de la lógica de la necesidad, a los tiempos políticos y económicos que van cambiando.

Como se puede observar en la figura 2, en la ciudad de Resistencia, los primeros registros surgen a partir de 1950, ubicándose en terrenos que pertenecían al ferrocarril francés en desuso y en bordes de lagunas, y en 1985 la curva asciende y encuentra un pico de registros entre 1986 y 1990. La mayor cantidad de casos se da entre 1990 y 2010; entre estos años se observan grandes ocupaciones que se asentaron en el sector sur, fuera de la trama urbana, en tierras que pertenecían "ex Campo de Tiro" del Ejército Argentino, así como el terreno ubicado detrás del regimiento. La curva muestra un crecimiento entre 2006 y 2010 que se ubica en zonas aledañas a ocupaciones preexistentes y que decrece luego de 2010.

Desde el año 2010 a la actualidad, los asentamientos se han ido conformando dentro de la trama urbana existente consolidando asentamientos ya existentes o generándose nuevos en vacíos urbanos, con una importante mercantilización de los lotes.

### **Actores de la informalidad**

Partimos de que, como se dijo anteriormente, la configuración del territorio que se materializa físicamente es el resultado de complejos procesos de disputa entre actores sociales que disponen de distintas cuotas de poder y siguen diferentes lógicas de producción y reproducción del espacio urbano, y entre ellos existe una relación asimétrica; considerando la complejidad de estas interacciones y su transpolarización al espacio físico de la ciudad es que debemos profundizar más en ellos.

Más allá de los tradicionales ya mencionados, que son inherentes al contexto de la conformación del hábitat informal, es decir, el Estado por un lado, que utiliza las políticas públicas como herramientas, según López y Romagnoli (2016) "para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales, resultantes de la pugna de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social conduciendo al cambio o al mantenimiento del orden establecido"; y por otro lado el mercado formal inmobiliario y de la construcción, "del que participan agentes financieros y productivos privados por el lado de la oferta en carácter de entes

promotores y los usuarios por el lado de la demanda en carácter de consumidores" (López & Romagnoli, 2016). De acuerdo con autores como Benitez (2003) y Rebord y otros (2018), existen actores relevantes, además de los mencionados, que son parte también, entre los más importantes, pueden destacarse los siguientes:

**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 a veces o como estrategia de una futura expropiación que conllevaría al pago del terreno por parte del Estado, u organizar negocios inmobiliarios que luego son comercializados en el mercado informal. 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 de algo que anteriormente no lo tenía.

**Organizaciones políticas o movimientos sociales:** grupos de militantes de partidos políticos o movimientos sociales que salen a trabajar el territorio multiplicando y dispersando sus acciones. Se caracterizan por confluir de manera paralela sobre una misma comunidad, sin articulación entre ellos en muchos casos. Trabajan con grupos de familias bajo la lógica del compromiso político y del clientelismo en algunos casos, valiéndose de recursos del Estado y autoproduciendo el hábitat informal en algunas circunstancias. Su presencia varía de acuerdo con coyunturas políticas electorales.

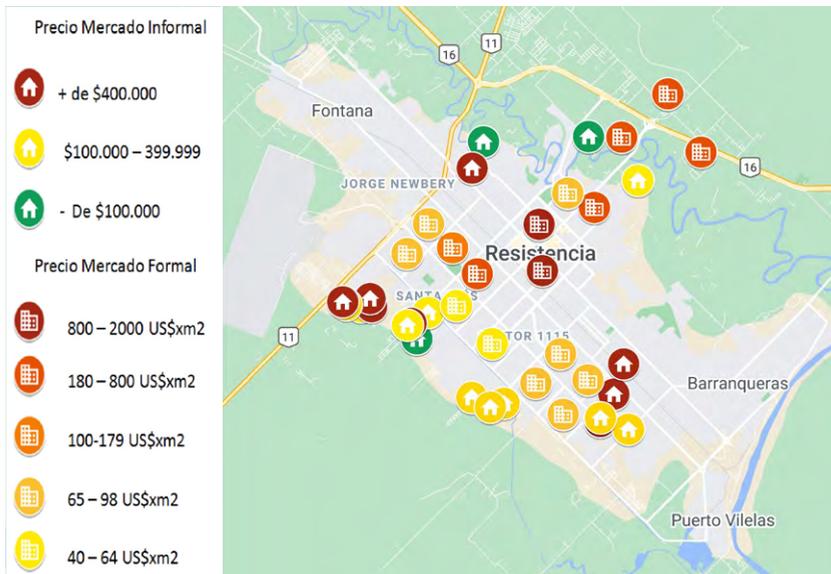
Un actor que es relevante en el accionar de los actores y que influye en la opinión pública en la temática son los medios de comunicación, mayormente privados, que tienen la capacidad de invisibilizar un tema o de convertirlo en prioritario, de generar reacciones sociales colectivas y hasta de impulsar intervenciones públicas. Los intereses políticos y económicos a los cuales responden son los que determinan estas decisiones.

### **Mercado informal de suelo en Resistencia**

Como se explicó anteriormente en el sistema formal, el acceso al suelo urbanizado por parte de sectores medios y pobres se ha vuelto cada vez más difícil, debido a la mercantilización de la vida en la ciudad o la insuficiente capacidad adquisitiva de un gran sector de la sociedad, a 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". 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. Esto conlleva a que gran parte de la sociedad deba sufrir de hacinamiento en sus hogares de origen; pagar un alquiler, el cual representa su dinero de subsistencia en muchos casos, o arriesgarse a

la toma de un terreno y autoconstruir su vivienda; en otros casos invierten una suma de dinero para comprar un lote "sin papeles", a través del mercado informal, creyendo que les da más legitimidad la compra debido muchas veces a tener un boleto de compra-venta, un certificado emitido por algún organismo estatal, etc.

Barreto (2013) afirmó que los sectores de ingresos bajos que solo pudieron acceder a la "vivienda propia" a través de ocupaciones informales representaban un 25 a 30 % de la población, y a través del mercado informal del suelo, es decir, de la compra de mejoras o lotes sin títulos de propiedad, representaban un 10 a 15 % de la población. A continuación, en la figura 2, podemos observar la identificación de diferentes valores de venta en el mercado formal e informal en el territorio. Los valores del mercado han sido extraídos de páginas de Facebook y de clasificados, de avisos de los últimos dos años, como se detalló en el apartado metodológico.



**Figura 2. Valores del mercado formal e informal en la ciudad de Resistencia.** Fuente: elaboración propia, basado en Galvaliz et al. (2018)

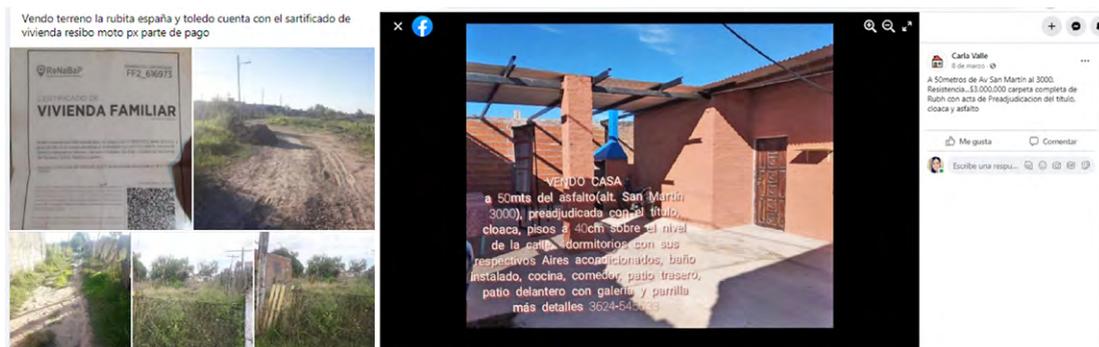
En la ciudad de Resistencia la oferta y la demanda de terrenos, en el ámbito formal, se encuentra polarizada, y se manifiesta a partir de sectores con precios diferenciados de mayor y menor valor. Dichos sectores pueden resumirse de forma genérica en Zona Norte y Zona Sur; sin embargo, el precio de los lotes varía en cada zona, por lo que

no es posible determinar vastas regiones de precios homogéneos. como lo explican Galvaliz et al. (2018). Si observamos en la figura 2 la distribución del valor del suelo del mercado formal, podemos ver que en la zona céntrica existe el valor más elevado, y luego en zona norte donde se encuentran urbanizaciones cerradas de distinto tipo. Paralelamente en la zona sur el valor va disminuyendo hacia la periferia, donde existen grandes áreas de asentamientos informales.

En el mercado informal no existen tampoco vastas regiones con precios homogéneos, algo que es aún más heterogéneo que el mercado formal, pues estos se guían por otras externalidades. No obstante, el valor no se encuentra igualmente polarizado entre norte y sur, ya que existen valores que superan los 400.000 pesos hacia el sur como en el medio, y es que, como se anticipó, los valores refieren a la cercanía de vías de circulación importantes y equipamientos e infraestructura. Se podría decir que el valor disminuye relativamente en tanto se aleja de la zona céntrica, a menos que sea un área de confluencia de equipamientos e intervenciones urbanísticas estatales.

A simple vista podemos observar que donde el valor del mercado formal es superior, el mercado informal no se presenta, como en la zona norte, y en donde el valor del mercado formal es menor o inexistente, el valor del mercado informal es superior. Otra observación evidente —y que explica un poco el acceso a través de la informalidad de ciertos sectores de la sociedad— es la dolarización del valor de mercado formal, que es inaccesible para dichos sectores.

A continuación, se muestran algunos ejemplos de venta de lotes o mejoras a través redes sociales. En este caso, sin embargo, también se venden a través de clasificados en diferentes páginas.



**Figura 3. Ejemplos de venta de terrenos en páginas de Facebook.** Fuente: elaboración propia sobre la base de ejemplos tomados de grupo de compra y venta de la red social Facebook

En relación con los ejemplos observados en redes sociales y páginas de clasificados, se observa que en su mayoría cuando hablan de tener "papeles" se refieren más bien al certificado de RUBH, que incrementa el costo del lote o mejora en muchos casos. Otra externalidad que influye en la estrategia de venta al menos es su cercanía a equipamientos, su accesibilidad (pasillo o calle), dimensiones, materiales invertidos en la construcción de la mejora si la hubiera, etc.

En general existen valores muy variados en la misma zona geográfica; incluso se puede observar que existen valores más altos en la periferia que en zonas más cercanas al centro. Con esto se puede dilucidar que las externalidades en el mercado informal no necesariamente son las mismas que el mercado formal, por más que en muchos aspectos tengan comportamientos similares. Entre los factores que forman parte de la estrategia de venta están si posee algún tipo de construcción, si es accesible (calle o pasillo), si posee algún tipo de papel, sea RUBH o RENABAP, cercanía a equipamientos, vías importantes de circulación, etc.

### **Leyes que buscan regular**

Como explicaron Barreto et al. (2018) las tierras incluidas en el RENABAP, "Registro Nacional de Barrios Populares" (aprobado por la Ley nacional N.º 27.453 en octubre de 2018), se determinan a través de demandas promovidas por los movimientos sociales: CCC (Corriente Clasista y Combativa), Barrios de pie y TECHO; por el contrario, el RUBH, "Registro Único de Beneficiarios del Hábitat" (la Ley N.º 7000, actualmente Ley N.º 2.022-K) se lleva a cabo a través de personal calificado por las áreas técnica y social de los distintos organismos estatales.

Ambas leyes tienen un enfoque similar: son de carácter sectorial, con el objetivo principal de registrar a los ocupantes informales, otorgarles una certificación provisoria temporaria para brindarles un paraguas de protección para evitar desalojos, acceder a servicios básicos e iniciar un proceso de negociación con los propietarios de suelos. Si bien la ley nacional señala que los procesos deben darse en el marco de proyectos de integración sociourbana y delega en un ministerio su implementación, en acuerdo con los gobiernos provinciales y municipales, esto aún no ha sido implementado.

Como se explicó anteriormente, una política de regularización de lo irregular y/o informal implica un reconocimiento de lo existente, lo cual se vuelve importante para la lucha de los pobladores. Esta integración al sistema de la propiedad le permite al habitante del asentamiento poder acceder a servicios y créditos a los que anteriormente no accedía, a través de lo cual puede mejorar su situación habitacional. Sin embargo, aunque ambas tienen por objeto final la entrega de títulos de propiedad individual como forma de tenencia final del inmueble regularizado, no existe resguardo alguno a la comercialización futura de los predios regularizados que evite la especulación del mercado.

## Conclusiones

Como se ha desarrollado a lo largo del trabajo, el hábitat informal ha ido cambiando su dinámica de formación, desde las primeras villas a los asentamientos de los últimos años, modificando sus características y dimensión y la forma de conformarse. Se implican en su conformación diferentes actores sociales, que responden a sus propias lógicas, como el Estado, que a través de sus políticas o la falta de ellas para los sectores de bajos recursos influye en la conformación, y a su vez a través de la regularización de la tenencia introduce un bien de uso al mercado transformándolo en un bien de cambio; el mercado inmobiliario y constructivo, por otro lado, que se encuentra destinado a la porción de la sociedad exclusivamente solvente, pero que influye en el valor de suelo de la ciudad toda, ordenando así el espacio y restringiendo su uso solo para algunos; por su parte, los movimientos sociales que inciden en la autoproducción del hábitat informal en muchos casos, pero también en visibilizar y reclamar por el déficit habitacional que es más representativo en la población de bajos recursos; y en las antípodas de los movimientos sociales se encuentran los propietarios de terrenos que no poseen valor de mercado, e inciden directamente en la conformación del hábitat informal para dotar de algún valor a su propiedad. Se puede entender entonces el hábitat informal como la reacción de la población de bajos recursos que necesita dónde vivir a la disputa por el territorio de los actores mencionados.

Ahora, en relación con el cambio de dinámica en su conformación, se puede decir que si bien los asentamientos más recientes han sido producto de tomas masivas, la mercantilización de los terrenos, una vez que inician el proceso de regularización, los asemeja a la dinámica de una villa, donde cada familia se iba mudando de a poco al área donde podían acceder para conformar su vivienda, con la diferencia de que hoy se da a través del pago en una o varias cuotas, a cambio de un papel de compra venta o algún certificado de RUBH o RENABAP, los que —como se indicó en el desarrollo del trabajo— no son títulos de propiedad.

De acuerdo con las figuras e información desarrolladas, podemos afirmar que la mayor cantidad de ofertas de venta del mercado informal se da en los asentamientos conformados más recientemente. Como se explicó, existen valores muy variados en la misma zona geográfica; incluso existen valores más altos en la periferia que en zonas más cercanas al centro, entendiendo que las externalidades en el mercado informal no necesariamente son las mismas que el mercado formal, por más que en muchos aspectos tengan comportamientos similares, como la búsqueda de accesibilidad, localización, potencialidad, etc. Entre los factores que forman parte de la estrategia de venta, y que podemos entender como externalidades que influyen en el valor que se le da al suelo, están:

si posee algún tipo de construcción, llamada mejora, la cual puede estar o no terminada; si es accesible (calle o pasillo) y qué cercanía presenta a vías de circulación de importancia o medios de transporte, o cercanía a equipamientos, como centros de salud y escuelas, si posee algún tipo de papel, sea RUBH o RENABAP, boleto de compra-venta, etc.

En relación con el RUBH o RENABAP, es imperante entender el porqué de su importancia, ya que influye notoriamente en el valor del suelo en el mercado informal, y es que —como se afirmó en el desarrollo— las políticas de este tipo dan al destinatario la posibilidad de acceder a créditos y servicios a los que anteriormente en el hábitat informal no podía. No obstante, ninguno de los dos representa un título de propiedad, lo que no impide utilizarlo como bien de cambio. Esto último nos lleva a reflexionar acerca del rol de las políticas públicas habitacionales y su impacto real en el territorio. Más allá de las intenciones que pudieran tener los actores que las piensan y las ejecutan, parecieran no tener en cuenta otras dimensiones aparte de la habitacional o urbanística, dejando de lado muchas veces dimensiones igual de relevantes en una solución integral, como la económica, la social, la cultural, la política, etc., como así tampoco la visión de quien habita en la informalidad; informalidad que quizás depende desde qué perspectiva se observe.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P.** (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19, pp. 55-73.
- Alcalá, Laura** (2011). La forma de urbanización de la política de vivienda y su impacto en el Gran Resistencia. *Cuarto Seminario sobre Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local*. Instituto de Planeamiento Urbano y Regional- FAU UNNE.
- Barreto, M. Á.** (1995). Inundaciones en el Gran Resistencia durante 1982-1983. Comportamiento del sistema urbano y la renta del suelo durante la crisis. *Cuaderno Urbano*, 1, pp.7-47.
- Barreto, Miguel** (2013). Primera Jornada-Debate. El suelo urbano en Resistencia y su área metropolitana. Problemas y alternativas de solución. Realizada el 27 de marzo de 2013. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE. Resistencia, Chaco. [http://arq.unne.edu.ar/boletin/descargas/boletin1/1ra\\_jornada.pdf](http://arq.unne.edu.ar/boletin/descargas/boletin1/1ra_jornada.pdf)
- Barreto, M.; Abildgaard, E. & Puntel, M. L.** (2019). Tolerancia y precariedad. Advertencias de la política de regularización del Gran Resistencia al RENABAP. *En Actas digitales de 1 Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat*.

- Benítez, M. A.** (2003). Movimientos sociales y expansión urbana: las ocupaciones de tierra en la ciudad de Resistencia. Chaco. *Cuaderno Urbano espacio, cultura, sociedad*, 3. Pp. s/d.
- Benitez, María A.** (2008). Intervenciones estatales en materia habitacional en asentamientos en Resistencia, Chaco. *Revista ÁREA digital* núm. 10, mayo 2008. Ed. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Chaco, Argentina.
- Cazorla, M. V.** (2018). Revisión histórica de las políticas habitacionales, para los sectores de bajos recursos, implementadas en el Área Metropolitana del Gran Resistencia. *Actas de Jornadas de comunicación científica y tecnológica de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE*. Resistencia, Chaco.
- Cazorla, M. V.** (2019). La producción del hábitat informal vs. hábitat formal de la ciudad de Resistencia. Estrategias habitacionales productoras de fragmentación urbana. En *Actas Digitales del XXXVIII Encuentro de Geohistoria Regional (2018)*, Argentina: Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI)-CONICET/UNNE. 2019. 978-987-4450-07-4.
- Clichevsky, N.** (2000). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana*, 8 pp. 59-72.
- Cravino, M.** (2006). Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento. (pp. 257).
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A. & Arqueros, M. S.** (2014). Análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *INVI*, 28, Mayo, 29(80), pp. 17-51.
- Fernández Wagner, R.** (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. Capítulo 1. En: Cravino, María Cristina (Org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones UNGS, Los Polvorines.
- Galvaliz, S.; Giró, M.; Rus, M. F.; Olmedo, M. Del R.** (2018). Implicancias del mercado de suelo en la configuración de órdenes en la ciudad. análisis de casos testigo en Resistencia (Chaco) y Corrientes, Argentina. En *Actas Digitales del III Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*.
- López, S. & Romagnoli, V.** (2016). Estrategias de acceso al hábitat el proceso de ocupación de las tierras del "Ex Campo de Tiro" del Área Metropolitana Gran Resistencia. Chaco, Argentina. *Actas de Congreso Internacional CONTESTED\_CITIES*, Eje N.º 2, Artículo N.º 2-513.

- Pírez, P.** (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. En *Quid 16* N.º 6. *Revista del Área de Estudios Urbanos*. ISSN: 2250-4060. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2085>
- Pírez, P.** (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, Puebla, México. (pág. 8-14). [https://www.researchgate.net/publication/274313532\\_Actores\\_sociales\\_y\\_gestion\\_de\\_la\\_ciudad](https://www.researchgate.net/publication/274313532_Actores_sociales_y_gestion_de_la_ciudad)
- Rebord, G.; Mulatero Bruno, D.; Ferrero, A. & Astesano, C.** (2018). Mercado informal del suelo urbano en Córdoba. En Cravino, M.C. (Ed.), *La ciudad renegada: aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas* (pp. 123-160). Primera ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-630-374-3. 

# Política urbana y política represiva: criminalización de tomas de tierras en la ciudad de Cipolletti (2003-2015)

---

**Mariana GIARETTO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Profesora adjunta regular de Sociología (Teoría) y de Sociología Política; investigadora (categoría III)

## **Lugar de trabajo**

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, Cipolletti, Río Negro.

## **Eje temático 4**

Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización.

## **Resumen**

En este trabajo presentamos el análisis de ciertos modos de intervención del Estado en la problemática de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en la ciudad de Cipolletti (Río Negro, Argentina). Estas dificultades son estructurales y responden a los procesos de urbanización capitalista y a las contradicciones que la apropiación de renta urbana imprime en las ciudades. Durante la posconvertibilidad, en Cipolletti el Estado en sus diversos niveles y poderes desplegó una política predominantemente represiva, cuya modalidad más usual fue la criminalización de las tomas de tierras. De allí que la política pública orientada al acceso de suelo y vivienda, en este caso, tiene como anverso procesos de criminalización que condicionan y limitan su despliegue.

Nuestro trabajo de campo consistió en la búsqueda de información oficial documentada sobre política urbana y la realización de entrevistas a lxs diversos sujetxs involucrados en la problemática urbana: agentes inmobiliarios, referentes barriales y, por supuesto, funcionarixs públicxs. De este modo, logramos reconstruir algunos aspectos de la normativa y de las políticas habitacionales en la ciudad de Cipolletti en el período 2003-2015, reparando en la especificidad de la política represiva que apunta a la criminalización de las tomas de tierras.

**Palabras clave:** Toma de tierras; Estado; política urbana; criminalización.

## Introducción

### **Problematización de las relaciones entre política urbana y procesos de criminalización de tomas de tierras<sup>1</sup>**

Nuestro problema de investigación refiere a las relaciones entre política urbana y política represiva en los modos de intervención estatal en los conflictos generados por tomas de tierras en la ciudad de Cipolletti<sup>2</sup>. Entendemos al Estado como una forma que adquieren las relaciones sociales capitalistas en un momento histórico determinado (Hirsch, 2001), como un modo de existencia de esas relaciones, cuyas contradicciones se condensan materialmente en sus diferentes aparatos, instituciones, políticas, discursos, prácticas. Las políticas urbanas en tanto políticas públicas no pueden abordarse por fuera de esas contradicciones; incluso, es necesario enmarcar las posibilidades de intervención estatal como parte de un proceso de ensayo-error en el que desde el personal de Estado se intenta responder a los requerimientos de la acumulación de capital. Esos intentos están atravesados por el carácter anárquico de dicha acumulación y su histórica tendencia a las crisis, y también por las dificultades del propio personal de Estado de averiguar de manera constante qué se debe hacer para responder a esos requerimientos y cómo hacerlo, a sabiendas de que sus acciones u omisiones se encuentran motivadas por el principio de autoconservación de dicho personal como tal (Álvarez Huwiler & Bonnet, 2018). En este sentido, la política pública adquiere la forma de un proceso de ensayo-error en el que se despliega una racionalidad acotada tendiente a lograr soluciones sub-óptimas (Wirth, 2017), en el mejor de los casos, o simplemente a desplazar en tiempo y espacio las demandas que originan los conflictos.

De modo que entendemos las políticas urbanas como el conjunto de acciones – prácticas y discursivas– que, por acción u omisión, operan sobre una cuestión socialmente problematizada referente a la producción, uso y apropiación del espacio urbano y que inciden en la estructura y el funcionamiento de las ciudades. En el caso de la ciudad de Cipolletti, advertimos que las políticas orientadas a la planificación urbana, así como las

---

1. Este trabajo es parte del PICT "Procesos de conformación del hábitat popular a partir de las tomas de tierras y la autopromoción de la vivienda en Patagonia", dirigido por Santiago Bachiller, y del proyecto de investigación "Estado y violencias: perspectivas y problemas sobre conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019)" (Código 04/D119) FADECS, UNCO.

2. La ciudad de Cipolletti se encuentra ubicada en el norte de la Patagonia argentina, en el centro del Alto Valle de Río Negro y en la zona de la confluencia de los ríos Neuquén y Limay, que dan origen al río Negro. La superficie total del ejido municipal es de 525.780 hectáreas: 1485 ha corresponden al ejido urbano, 13.441 ha son de zona rural irrigada, mientras que 510.855 ha son del territorio ubicado en la margen sur de los ríos Limay y Negro, extendiéndose hacia al oeste frente a Piedra del Águila y Picún Leufú. Es parte del conglomerado urbano que incluye a Neuquén capital y varias ciudades aledañas del alto valle y la confluencia (Plottier, Centenario, Cinco Saltos, Allen y Fernández Oro).

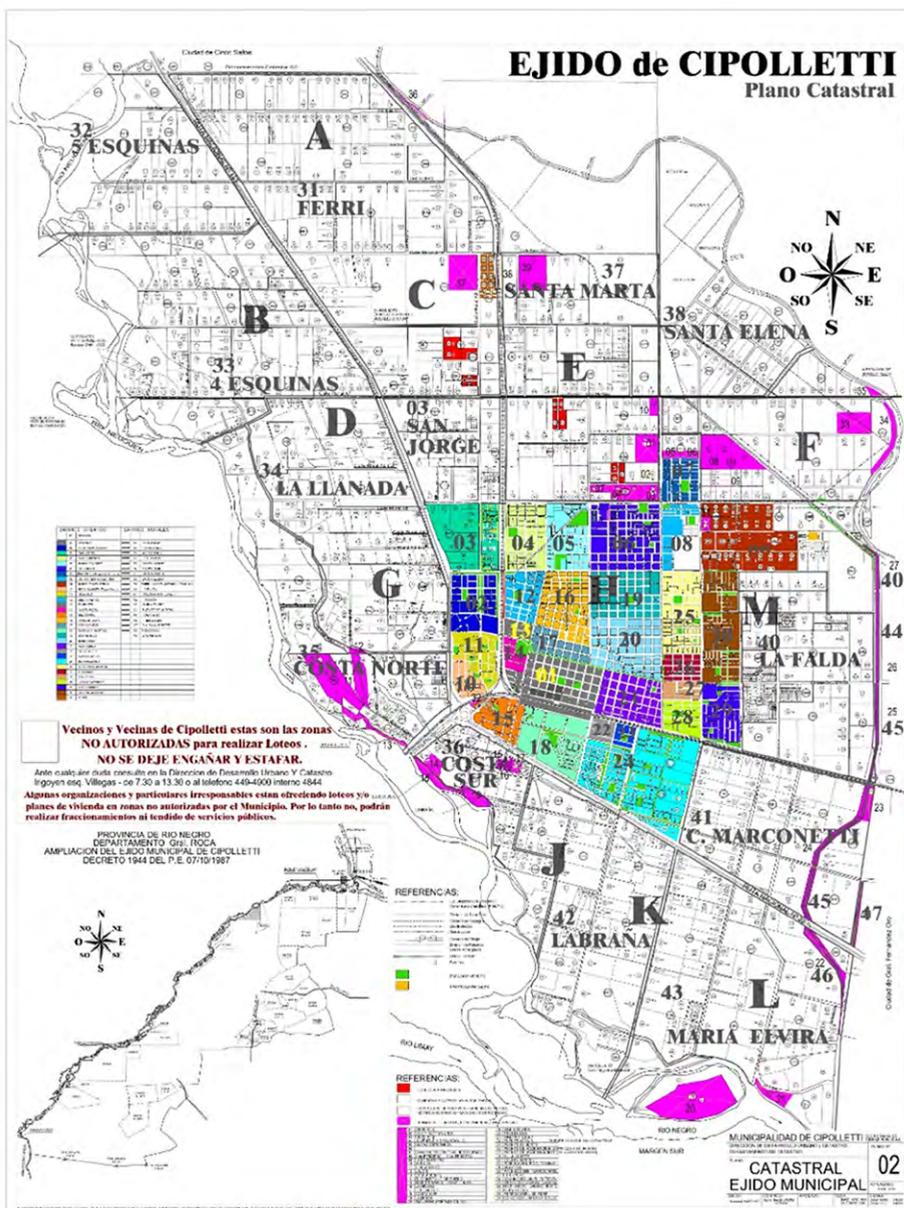


Figura N.º 1. Plano catastral del ejido urbano de Cipolletti que incluye asentamientos

Fuente: elaboración de la Dirección de Desarrollo Territorial del Municipio de Cipolletti

políticas de producción de suelo urbano y de viviendas<sup>3</sup>, se encuentran atravesadas por una política represiva bajo la modalidad de criminalización de los sectores populares. Entonces, el núcleo de nuestro problema apunta a comprender la política urbana en términos de proceso de ensayo-error, dando cuenta del desborde de sus propios límites, expresado en los conflictos por tomas de tierras y, fundamentalmente, en los procesos de criminalización que el mismo Estado despliega sobre quienes las protagonizan.

La sedimentación y expansión continua de los asentamientos y barrios populares en la ciudad de Cipolletti se torna evidente cuando advertimos que la ciudad se encuentra dividida en 45 barrios formales y casi la misma cantidad de barrios no regularizados (ver figura N.º 1). En ese sentido, consideramos que se da cierta dualización espacial vinculada con la dualización económica y social propia del modo de acumulación de capital durante la posconvertibilidad (Bonnet, 2018), por la que un estrato altamente competitivo vinculado con sectores de producción y exportación de hidrocarburos convencionales y no convencionales se relaciona de manera asimétrica con un estrato marginal que depende del dinamismo de aquel sector. Mientras se elevan torres residenciales de alta gama, se expanden y densifican los asentamientos precarios. Esa dualización económica incide en las posibilidades y modos de apropiación del espacio urbano, por lo que la capacidad de pago del sector petrolero incide en las expectativas y, por lo tanto, en los precios del suelo y la vivienda en esta zona afectada por el *boom* de Vaca Muerta.

El trabajo está estructurado en tres partes. Luego de la presentación del problema, reconstruimos algunos aspectos del recorrido metodológico de nuestra investigación, identificando las principales técnicas y dificultades en relación con el trabajo de campo. A continuación, exponemos el análisis de ciertos aspectos de la política de planificación urbana en Cipolletti, problematizando la discrepancia entre discursos y prácticas que posibilitan la criminalización de los conflictos por tomas de tierras. Tras analizar ciertos aspectos de estos procesos de criminalización, esbozamos algunos comentarios finales a modo de conclusión.

## Acerca del recorrido metodológico

Ante estas tendencias y conflictos que se materializan en los modos de habitar la ciudad, nos preguntarnos cuál ha sido el papel del Estado. Este es uno de los ejes de indagación de nuestro trabajo de campo, tanto en la búsqueda de información

---

3. Una versión ampliada de este trabajo se encuentra en proceso de edición para su publicación como parte del capítulo 2 del libro de producción final del PICT mencionado. En ella se puede encontrar también el análisis de políticas de producción de suelo urbano y de viviendas. Por razones de extensión, aquí solo presentamos el análisis de las políticas de planificación urbana, focalizando en el marco normativo que nos permite problematizar la relación entre Código Urbano y Código Penal.

oficial documentada sobre la política urbana como en las entrevistas realizadas a lxs diversxs sujetxs involucradxs en la problemática urbana: agentes inmobiliarios, referentes barriales y funcionarixs públicxs. El acceso a información pública y sistematizada ha sido uno de los principales obstáculos de todo nuestro proceso de investigación. El Estado revela su opacidad al no contar, no suministrar, no generar y/o manejar discrecionalmente, según el caso, información sobre sus propias políticas. En relación con las posturas de lxs diferentes entrevistadxs sobre el papel del Estado en la problemática urbana, revelan una percepción ambigua que, en algunos casos y por momentos, se torna incoherente; sostienen que Cipolletti es una ciudad planificada pero desordenada; sostienen que el Estado está ausente, pero que limita las posibilidades de crecimiento y de expansión urbana, sostienen que el Estado es impotente ante la complejidad de estos procesos, pero al mismo tiempo dicen que es responsable y tiene las herramientas para incidir en el problema de las tomas de tierras.

Acercarse al problema urbano en Cipolletti se parece al intento de desenmarañar un conjunto de nudos espesos y conflictivos en los que, sin lugar a dudas, el Estado incide en la articulación y desarticulación de experiencias de tomas de tierras. Identificamos como principales instituciones intervinientes en los conflictos al gobierno municipal a través de la Dirección de Hábitat, la Dirección de Desarrollo Territorial, Acción Social y el Consejo Deliberante; al gobierno provincial a través del Instituto para la Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) y también a través de la Legislatura Provincial, que pauta los marcos normativos en los procesos de expropiación; al Ministerio Público Fiscal, que encabeza los procesos de denuncia y judicialización de las tomas de tierras; al sistema judicial en sus fueros civil y judicial y a la policía provincial.

Con el propósito de reconstruir algunos aspectos de la normativa y de las políticas habitacionales en la ciudad de Cipolletti en la posconvertibilidad, focalizando en el período 2003-2015 y reparando en la especificidad de la política represiva que apunta a la criminalización de las tomas de tierras, desplegamos dos tipos de técnicas de producción de conocimiento: técnicas de exploración de fuentes de orden documental y técnicas de exploración de orden vivencial (Calello & Neuhaus, 1999).

A partir de la investigación documental, contamos con diversos recursos, tales como normativa estatal (municipal, provincial y nacional) acerca del acceso a la vivienda, documentación jurídica y sentencias de las causas, informes y registros oficiales y no oficiales sobre los conflictos analizados. En cuanto a las técnicas vivenciales, hemos realizado observación no participante en asambleas y reuniones barriales y en algunas instancias institucionales, como sesiones de Consejo Deliberante o audiencias judiciales, aunque en algunas de ellas sí hemos participado activamente, por ejemplo, como testigos conceptuales en juicios por el delito de

usurpación. Además de entrevistas a algunos referentes de la actividad inmobiliaria y de funcionarixs vinculadxs a la problemática urbana, realizamos entrevistas y mantuvimos diversas conversaciones con referentes y vecinxs de diversas tomas de tierras de la ciudad en el período que va desde 2012 a 2019, incluyendo algunas en años previos que hemos recuperado por sus aportes a la historicidad del problema.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

### **Planificación urbana: del Plan Cippolletticien a la discrepancia entre discurso y prácticas**

Cuando nos acercamos al problema de la intervención del Estado en la producción de ciudad, en el caso de Cippolletti encontramos una compleja relación entre la normativa y las ordenaciones estatuidas que regulan la producción de ciudad, por un lado, y, por otro, los relatos de diversos entrevistadxs que dan cuenta de las prácticas políticas habituales. De allí que nuestro propósito sea comprender cómo la política urbana se desenvuelve entre el desfase y la articulación de la normativa con las prácticas.

A partir de lo planteado por Jaramillo (2009), el punto que justifica la intervención del Estado en el mercado de suelo urbano es su tendencia a privatizar las externalidades positivas en cabeza de los propietarios, pero socializar las externalidades negativas a costa del conjunto de la población. Por eso señala que

Una de las funciones más importantes del Estado en las ciudades contemporáneas es la reglamentación y planificación urbanas. Esto surge de una constatación evidente, pero que tal vez hoy no sobre recordar: la operación espontánea del mercado genera muchos efectos indeseables: hiperdensificación, obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, segregación socioespacial, congestión, proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, etcétera. El Estado asume entonces una función regulatoria que tiene como objetivo buscar resultados de coherencia, equidad y eficiencia, entre otros, que el mercado inmobiliario por sí mismo no es capaz de garantizar. Desde luego, el sentido de estas acciones es intervenir el funcionamiento del mercado del suelo (p. 304).

Esta operación espontánea y sus efectos indeseables se ven con claridad en la problemática urbana. En los relatos aparecen continuamente junto al reclamo de intervención estatal:

A ver, la gente... va delante del Estado, cuando el Estado no regula y no te dice lo que tenés que hacer, la gente hace las cosas igual... Si no hay políticas de Estado, el privado no va a hacer más que negocios, entonces no puede ser (Colegio de Arquitectos de Río Negro, entrevista 26 de septiembre de 2017).

En algunos casos como este, partiendo de la idea de ausencia de intervención y, en otros casos, planteando la ineficacia y los desaciertos de esta, como sostiene otrx de nuestrxs entrevistadxs:

esto fue un error de una política, porque los políticos con tal de hacer cosas para ganar la simpatía de los futuros electores hacen muchos desastres. Muchos desastres. Si se hubiese permitido que mucha gente que tenía chacras en zonas donde se hicieron las tomas, que yo se lo exigí al Municipio y se lo exigí durante mucho tiempo, para que eso lo habilitaran para hacer loteos de propietarios de esas chacras, a precios muy bajos... Ahora que se dieron cuenta y empezaron a trabajar en la Municipalidad, en esta Municipalidad con los barrios del norte (sector inmobiliario, entrevista 3 de mayo de 2017).

Así aparece un Estado que no regula, pero que impide el avance de la urbanización sobre zonas productivas. Un Estado que va detrás de la gente, en especial de la que toma tierras: "en ese momento cuando empieza el Barrio Obrero<sup>4</sup> yo tenía una denuncia por asociación ilícita, por coacción agravada, por violencia contra la policía, resistencia a la autoridad, el Estado me denunció, el que era en ese momento secretario de gobierno de la municipalidad de Cipolletti" (B.º Obrero, entrevista, 20 de diciembre de 2019). Al mismo tiempo, en palabras de otrx de nuestrxs entrevistadxs es un Estado facilitador de negocios, porque "si vos haces las cosas como te dice el Municipio, no es un Municipio molesto, ni es un Municipio costoso, por eso a las empresas les interesa participar de Cipolletti" (sector inmobiliario, entrevista 25 de septiembre de 2017).

Cabe detenernos en este punto y preguntarnos cuáles son las posibilidades, límites y fines de la intervención del Estado en la producción de ciudad y si realmente logra esa función reguladora. En esta dirección, entendemos que la intervención del Estado es necesaria para garantizar las condiciones generales de producción y reproducción de la acumulación de capital. Sabemos que el interés global capitalista es lograr una acumulación lo más lucrativa posible, y como los capitalistas individuales compiten entre sí para obtener la mayor cantidad de ganancia posible —en este caso vinculadas con las sobreganancias de localización<sup>5</sup>— es el Estado el que garantiza a través de sus políticas las condiciones materiales generales de acumulación de capital, entre ellas la más importante es la de no destrucción y reproducción de la fuerza de trabajo (Heinrich, 2008), incluyendo la cuestión de la vivienda.

---

4. El 9 de abril de 2009 un numeroso grupo de familias protagonizó la toma de terrenos al norte de la ciudad constituyendo el sector A del B.º Obrero, en tierras sin uso productivo y en estado de abandono, cuyo supuesto propietario era Carlos Romero, uno de los apoderados de la familia Alias, a quien se le habrían donado esas tierras. Días más tarde, el 20 de abril, dada la gran afluencia de familias, se conformó el sector B en terrenos de la propiedad de Renato Apablaza. El sector A con 300 familias y el sector B con 160 familias constituyeron en ese momento el asentamiento más numeroso de la ciudad, en tierras consideradas en aquel entonces por el municipio como no aptas para la urbanización, por lo que se inicia inmediatamente la judicialización.

5. Para Topalov (1979), "Si existe la renta del suelo es porque existe la diferenciación en el espacio de las condiciones en cuanto a la valorización de los capitales. Si existe la renta del suelo actualmente es porque existe el uso capitalista del espacio y las sobreganancias de localización. (...) Y la sobreganancia tiene precisamente como fundamento la apropiación privada, parcelada, del espacio y la ausencia de control social en cuanto a la formación de los valores de uso urbano. En otras palabras, la renta del suelo devuelve al capital la imagen de su propio movimiento, de su desarrollo desigual." Y agrega: "la propiedad del suelo tiende a ser transformada por el capitalismo, integrada al modo de producción dominante. La ganancia domina a la renta y no lo inverso" (p. 21). De allí que, entendamos al Estado garantizando la acumulación de capital, incluso yendo en contra de los intereses de capitales particulares, porque sin ganancia no hay renta.

El estudio concreto de las operaciones de urbanización puede ser emprendido a partir de la identificación de esas contradicciones. La planificación urbana constituye una forma de regulación social de la formación de efectos útiles de aglomeración a nivel de la operación de urbanismo: sus características y sus límites, en cada período, pueden ser analizados con base en el estudio concreto de las contradicciones que hacen necesaria la intervención del Estado (Topalov, 1979, p. 21). Según quien fuera intendente en dos oportunidades, luego gobernador de la provincia y senador nacional, Alberto Wereltineck, estas contradicciones son evidentes:

El problema es que la tierra tiene, mediante los actos del mercado y los actos del Estado, tiene una fuerte dosis de especulación. Hoy el que tiene tierras o el que compra tierras tiene una rentabilidad enorme que no la tiene ninguna otra actividad lícita en la zona, en el país. Entonces lo que más se le pide a los Estados es que habiliten zonas para loteo, pero está comprobado que cuando el Estado habilita tierras para loteo, lo que termina pasando después es que producto de decisiones de todos esos propietarios de la tierra se adueñan de la ganancia de la tierra y el resto sigue sin acceder (Intendencia de Cipolletti, entrevista 15 de octubre de 2008).

Ciertamente, reconocemos el papel central del Estado en el proceso de urbanización, que no solo demanda y produce espacio construido, sino que también define la regulación de la dinámica urbana a partir de la normativa y las decisiones de gestión. Lo que implica delimitar físico-jurídicamente las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, imponer reglas de edificación que modulen las características morfológicas y constructivas, regular el crecimiento de los servicios urbanos, habilitar o prohibir determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establecer obligaciones a los propietarios del suelo urbano (Del Río et al., 2014).

En lo que atañe a Cipolletti, la regulación de la dinámica urbana a partir de cierta normativa tiene como matriz el **Plan Estratégico Cipolletticien**, que responde a un tipo de planificación estratégica en la que a partir de la dirección de un equipo de expertos se efectúa una consulta institucionalizada corporativa y se promueve la agregación de actores locales solo por temas, sin comprensión de la integralidad, lo que deriva así en la mera legitimación de un plan político-estratégico preconcebido, con una cartera de proyectos que guiarán las políticas urbanas que seguir por la gestión del gobierno local (Poggiese, 2009).

Cipolletti tiene un plan estratégico en el cual no va a permitir un crecimiento superior a los 100.000 habitantes; ya estamos en 80 y tantos mil, ya debemos estar pasando los 90, más o menos calculale en unos dos años un crecimiento bastante acelerado... Hay una normativa, de que no se puede sobrepasar por el tema de la infraestructura, el tema del agua. El tema de plan estratégico fue justamente armar una estrategia para poder hacer un proyecto adecuado para la ciudad. Vos no podés ir, como ha pasado en parte de la Argentina, un crecimiento impresionante, una explosión demográfica y hoy vos tenés el problema del

agua, la electricidad, infraestructura, no, no es decir es un problema a futuro (Área de Obras Públicas, entrevista 4 de enero de 2008).

El objetivo de aquella convocatoria fue definir un perfil de la ciudad "que permita lograr competitividad, desarrollo local sustentable, gobernabilidad, motivación y atracción para las inversiones, entendiendo esto como único sostén de la integración social" (Cipolletticién, 2000). Este objetivo central y los sectores que fueron convocados para constituir el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo<sup>6</sup> muestran con claridad la exclusión tanto de los sectores populares como de las organizaciones sociales que representan sus intereses (sindicatos, partidos políticos de izquierda, organizaciones barriales, etc.). Esto se cristaliza en la representación de Cipolletti como una "ciudad con alta calidad ambiental, impulsora de actividades productivas competitivas y de servicios especializados, integrada social y territorialmente, incorporada a un nodo regional con proyección nacional e internacional" (Ordenanza 024/03 Plan estratégico). Lo anterior tiene que ver fundamentalmente con el beneficio que tiene el Estado de la planificación, el Estado en la concepción de todos, pero fundamentalmente para que no pase lo que ha pasado en otros lugares en los que, producto de la urbanización, se utilizaron para otro fin las tierras aptas para el cultivo. Todos sabemos que esto es un valle artificial, todos sabemos que la riqueza que tiene el valle es la producción de la tierra; entonces, si nosotros no frenamos el uso inmobiliario de los sectores de producción, probablemente las futuras generaciones no tengan a dónde vivir. Este es el gran desafío (Intendencia de Cipolletti, entrevista 15 de octubre de 2008).

Ante este diagnóstico, el personal de Estado asume la necesidad de la planificación urbana y diseña ciertos mecanismos de intervención. El más relevante es el **Consejo de Planificación**, que está integrado por diversas instituciones que manifiestan sus puntos de vista sobre el uso del suelo. Sin embargo, en diversas entrevistas el consejo y su funcionamiento aparecen más como una entelequia institucional que como un espacio de planificación operativo. Según palabras de una de las funcionarias más antiguas vinculadas con el problema del hábitat: "Por Carta Orgánica existe el Consejo de Planificación, pero la verdad yo no te podría decir con exactitud si hay reuniones; yo creo que sí, cuando hay cuestiones de fondo se los debe convocar, pero, bueno, no te puedo dar certeza" (Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, entrevista 18 de diciembre de 2019).

A partir de esta matriz y frente a la reproducción de las tomas de tierras como mecanismo de urbanización de los sectores populares, la gestión municipal puso en vigencia un **Código de Planeamiento Urbano**<sup>7</sup>, y propone como solución a estos

---

6. Anexo 2/Ordenanza de Fondo N.º 024/03 Artículo 11º / Cláusula Transitoria / Designación Integrantes Consejo Directivo, Comité Ejecutivo y Equipo Técnico del Consejo de Planificación Estratégica.

7. Ver Código de Planeamiento Urbano en <http://cipolletti.gov.ar/> acceso el 23 de junio 2009.

conflictos la creación del **Distrito Vecinal Noreste**<sup>8</sup>. En el plano normativo<sup>9</sup> se realizaron sucesivas modificaciones al Código de Planeamiento Urbano<sup>10</sup>, por lo que la normativa vigente se asienta en el Código de Planeamiento Urbano plasmado en la Ord. de Fondo N.º 355/18 y en la Ord. de Fondo N.º 319/17<sup>11</sup>, que efectiviza la declaración de utilidad pública sujeta a expropiación de parcelas zona Norte. Según la normativa 355/18, su objetivo es el ordenamiento territorial tanto del ejido urbano, área rural y áreas de reserva ambiental y paisajísticas. Si bien debería ser el marco normativo de aplicación que surja del Plan Urbano, este actualmente es el que opera como herramienta de planificación territorial principal.

Se pueden destacar como objetivos específicos de estas modificaciones los siguientes: incluir en la ordenanza anterior (276/16) del plan urbano la reglamentación de las áreas de expansión urbana; incluir la reglamentación de las UG (Unidades de Gestión) de la 1 a la 12 que habían sido aprobadas en la Ordenanza N.º 237/14 y otorgar la facultad al Poder Ejecutivo de formar equipos técnicos que lleven adelante la integración de los actores involucrados para la redistribución predial y propongan el plan para cada unidad de gestión con sus características de uso, ocupación, indicadores urbanísticos, trama urbana, definición de rentas diferenciales y la figura legal vinculante.

En relación con la **expansión del área urbana**, el código reglamenta específicamente la extensión de la planta urbana que se había aprobado en la Ordenanza N.º 237/14, que corresponde a una extensión de aproximadamente 600 ha hacia el norte sobre lo que era suelo rural, "chacras". Cabe destacar que sobre el sector norte de la ciudad se encuentran localizados la mayor cantidad de asentamientos populares, viviendas de programas estatales y viviendas construidas por cooperativas. La delimitación de la nueva extensión incluye dentro de su perímetro la totalidad de estos asentamientos e incorpora a la trama urbana el Distrito Vecinal Noreste. Este nuevo territorio está dividido en **unidades de gestión**, y según la ordenanza, cada uno tendrá un plan específico y parámetros urbanísticos propios. Este punto es importante por dos cuestiones: la ciudad está en zona de explotación de hidrocarburos y pasan por ella dos rutas nacionales, con lo cual las áreas industriales y de servicios de ruta son numerosas y realmente representan un negocio en el mercado del suelo. A su vez, se establece en la normativa —aunque de manera más específica en la Ordenanza N.º 236/14— la participación en la renta diferencial que prevé la cesión del 20 % de

---

8. Ver Ordenanza de Fondo 079/06 en <http://cipolletti.gov.ar/> acceso el 23 de junio 2009.

9. El análisis de la normativa surge de la colaboración de la Arq. Ailín Hernando, integrante del PICT.

10. Ver Código de Planeamiento Urbano: Ord. de Fondo N.º 168/10 y N.º 169/10, publicada en Boletín Oficial 126; Código de Planeamiento Urbano: Ord. de Fondo N.º 211/13, publicada en Boletín Oficial 195; Código de Planeamiento Urbano: Ord. de Fondo N.º 237/14, publicada en Boletín Oficial 222.

11. Publicadas en Boletín Oficial 269, 295 y 322, respectivamente.

suelo urbanizado, es decir, con infraestructura, descontando calles, espacios verdes y reservas fiscales. Estas cesiones formarán parte del banco de tierras.

La aprobación del **Banco de Tierras** como instrumento no es específica de esta ordenanza; sin embargo, es importante destacar que cuenta con dicho instrumento y que la presente ordenanza destina las cesiones de suelo para la conformación del banco. Es importante, además, contar con este instrumento sobre todo cuando se aprueba la expansión de la planta urbana. Actualmente, el municipio tiene serios problemas para implementar las cesiones y conformar el banco. Según lo conversado con personal municipal, no está instrumentado y no existe un ente que lo gestione. A su vez, depende de la voluntad política de la nueva gestión de dar curso.

El establecimiento de la normativa código urbano con sus modificaciones regula los usos, subdivisión y ocupación del suelo urbano y rural de la localidad de Cipolletti. Para ello utiliza tres grandes instrumentos: la zonificación, el fraccionamiento y la ocupación del suelo. Si bien no podemos aquí explayarnos sobre las características de cada uno de estos instrumentos y sus modos de vinculación, sí nos parece relevante señalar que existe una distancia significativa entre lo que la normativa plantea y lo que sucede efectivamente en el territorio. Esto se ve con claridad en el avance de la urbanización sobre tierras consideradas como rurales, tanto por sectores altos y medios que lotean chacras anteriormente destinadas a la fruticultura como por parte de sectores populares que toman tierras en desuso. Estos procesos concretos y materiales suelen no ser registrados en los planos oficiales de la ciudad, lo que claramente implica un intento de invisibilización de las contradicciones de la urbanización capitalista, aunque basta con recorrer la ciudad para verla atravesada por conflictos y disputas por el espacio urbano.

eso tiene que ver con la actividad petrolera..., primero requiere de mucha inversión. Una vez que está hecha y ya empiezan a extraer, es como que se estabiliza, después cae y vos tenés que volver a la actividad sustentable. Entonces, ¿qué nos pasa acá en el valle? Por ejemplo, en Cipolletti, tierra que es dentro del oasis que tenemos dentro de todo lo que es el valle, eh, el alto valor del suelo hace que la rentabilidad de la actividad frutihortícola o la actividad primaria no es rentable respecto a la urbanística. Entonces todo el mundo quiere urbanizar, todo el mundo quiere... su suelo para... para buscar renta rápida, y eso en el tiempo... eh, es perjudicial, porque una actividad que es sustentable como la frutihortícola en el tiempo que sirve para todas las generaciones se ve perjudicada por esta actividad que es la urbanística, que es... es más tentadora. ¿No? (Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, entrevista 22 de septiembre de 2017).

Existen múltiples casos que de manera directa o indirecta se relacionan con esta lógica rentística del avance de la urbanización. Como hemos analizado en un trabajo anterior, los casos de la construcción de tres torres residenciales de alta gama y la experiencia del B.º Obrero son ejemplos que muestran la cara y contracara no solo de la mercantilización del espacio urbano, sino el desenvolvimiento de la política urbana

como parte de un proceso de ensayo-error que intenta garantizar las condiciones de reproducción del capital (Giaretto, 2018). Sin embargo, la adecuación de las políticas urbanas a los requerimientos de la acumulación de capital es problemática y se desprende de los propios relatos de nuestros entrevistados, pues esas políticas se desenvuelven con la forma de ensayos y errores, y estos últimos operan como **límites** de esa adecuación y, a la vez, como **condiciones de posibilidad** de dicha adecuación, en la medida en que solo a partir de dichos errores el personal del Estado puede reconocer esos requerimientos de la reproducción capitalista y ajustar sus políticas (Álvarez Huwiler & Bonnet, 2018, p. 172).

la gente dice "no hay planificación" ¿no? Planificación hay, el problema es el control de lo que se planifica. Vos tenés, por un lado... yo digo "esto es un área urbana. Esto es un área rural. Esta es un área para servicios. Esta es un área para tal cosa". Se define en una Ordenanza, en una normativa, en un plan,... el control, o el poder de policía es una herramienta que está dentro de la práctica municipal y que tiene que ejercerla el Estado Municipal... ahí empiezan a surgir los inconvenientes. Por ejemplo, una inmobiliaria o un actor que quiere hacer un desarrollo inmobiliario en una zona rural ¿no? Viene acá... le decimos "no se puede", entonces empiezan a buscar figuras legales para poder subdividir el suelo, porque para poder urbanizar una parcela, hay un proceso, en ese proceso vos tenés que presentar primero que sea factible, si vos querés dividirla a la tierra tenés que presentar un plano mensura. Para presentar el plano mensura tienen que venir por Catastro y yo se los tengo que autorizar por parte de la Provincia. No se le da... ¿Qué hacen? Generan competitividad: "Para cuando el Municipio apruebe, yo te vendo este pedacito..." Y así... (Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, entrevista 22 de septiembre de 2017).

Entonces, en Cipolletti existen políticas que tienden a planificar la urbanización. Existe un Plan Estratégico, existe un Consejo de Planificación, existe un Código de Planeamiento Urbano con sucesivas modificatorias. También existen innumerables modos de hacer ciudad que desbordan, impugnan, discrepan y avanzan sobre esas políticas de planificación urbana, por formales, por abstractas, por insuficientes, por ineficaces. La planificación ensaya y yerra, y mientras sigue ensayando, el Estado sostiene una faceta permisiva para los agentes inmobiliarios y, al mismo tiempo, activa una faceta represiva para los sectores populares.

Nosotros estamos pidiendo la modificación del Código Penal. El planteo es que, si nosotros tenemos una propuesta para todos, lo que no podemos permitir es que cualquiera haga con la tierra lo que quiera. Si la falta de algo te hace que lo tomes por la fuerza, estamos en presencia de un delito. Si vos tomás una tierra que no es tuya, es un delito. En esto la justicia decía que para que sea un delito tenía que haber clandestinidad, violencia... tenés que ir de noche y cortar el alambrado y bla Tomás bla. Entonces, nosotros lo que planteamos es que la justicia penal pueda impedir la ocupación, este es el punto, y que dé tiempo al Estado a la negociación... si no hay clandestinidad, no hay delito, y la justicia penal te dice que no tiene nada que hacer... Nosotros siempre decimos que la manera de resolver la ocupación es en las primeras 24 horas, después pasó, olvidate ya, no resolvés nunca más nada (Intendencia de Cipolletti, entrevista 15 de octubre de 2008).

Mientras se repite un discurso que alega una “ciudad para todxs”, las prácticas que revelan su carácter demagógico y excluyente son criminalizadas. De este modo, el Código Penal deviene no solo en el marco en el que opera la defensa y reproducción de la propiedad privada como requerimiento de la acumulación de capital en general, sino también como instrumento para criminalizar las acciones directas de recuperación y toma de los medios de subsistencia por parte de lxs trabajadorxs. En Cipolletti, el Código Penal es parte constitutiva de las políticas de planificación urbana.

### **La criminalización como política estatal ante las tomas de tierras**

En la ciudad de Cipolletti, así como es extendida y habitual la práctica de tomar tierras para garantizar el acceso a la vivienda, es reiterada la respuesta estatal de criminalizar a quienes las protagonizan. Si bien quienes sufren dicha criminalización son quienes pueden dar cuenta de la complejidad y el sufrimiento que implican estos procesos<sup>12</sup>, en este punto resulta necesario incorporar la política represiva como parte de las políticas públicas desplegadas para intervenir en estos conflictos. Abordamos esos procesos de criminalización como una modalidad que adopta la política represiva que reviste la forma de un proceso de ensayo y error, que se manifiesta en sucesivos ajustes-desajustes, en los que se define y redefine qué conflictos se convierten en delitos, a quiénes y bajo qué modalidades se criminaliza, qué agencias estatales intervienen en los procesos de criminalización, qué personal y qué recursos del Estado se ven implicados en el diseño y la implementación de la criminalización como política pública (Giarretto, 2020).

Esta política consta de una criminalización primaria, en la medida en que implica la elaboración de reglas de penalización y despenalización, que en el caso de tomas de tierras se encuentran tipificadas en el Artículo N.º 181 del Código Penal bajo el delito de usurpación, y también es contemplada la acción judicial de Interdicto de recobrar en los Artículos N.º 2238 a 2243 del Código Civil. Ambas formas de penalización implican la posibilidad de interponer como medida cautelar la orden de desalojo. En este sentido, esa criminalización primaria es reforzada por la selectividad del poder policíaco en los territorios en el marco de la criminalización secundaria (ídem).

La gran mayoría de las tomas de tierras de la ciudad de Cipolletti han sido y/o son criminalizadas, entendiendo que esa criminalización implica estrategias de estigmatización, judicialización y/o de militarización territorial (Korol & Longo, 2009). Desde aquella primera toma del Anai Mapu en el 96, pasando por la toma de Ferri en

---

12. En el libro de producción colectiva del PICT, el capítulo 3 se aboca a recuperar los relatos de quienes protagonizan tomas de tierras.

2003, el Barrio Obrero en 2009, Los Sauces en 2010, Awka Liwen en 2012, el listado llega hasta la actualidad, en la que las últimas ocho tomas durante la pandemia ya tienen causas judiciales y órdenes de desalojo en marcha.

Como señalamos anteriormente, el gobierno municipal ha sostenido una política de judicialización de los conflictos por tierras promoviendo que lxs propietarixs y/o la fiscalía denuncien en el sistema penal a quienes toman tierras para vivir. Con diversos recorridos y experiencias, en general los procesos judiciales no han logrado condenar a nadie ni tampoco se han llevado adelante desalojos masivos violentos. Sin embargo, nos interesa detenernos el papel que cumple el Ministerio Público Fiscal, con el fiscal jefe encabezando los procedimientos en territorio junto a la policía provincial. En la mayoría de las tomas, la fiscalía arremete en el territorio en los primeros momentos, amedrentando a las familias —sean mujeres solas con niñxs, ancianxs o como estén conformadas— con las causas judiciales, con la violencia policial, amenazando con hacerles perder el trabajo si lo tienen, y una serie de atropellos y aprietes que intentan desactivar la toma a través de la individualización y el disciplinamiento. Luego la batalla sigue en tribunales, donde se arman las causas, se articulan estrategias por parte de la fiscalía para pedir inmediatamente el desalojo e intentar condenar a lxs supuestxs usurpadorxs.

La posición de la Fiscalía es clara: la posición jurídica del caso es que se trata de un delito, y vamos a pedir formulación de cargos y desalojo. Entendemos que el problema encierra un contenido social que no desconocemos. Y la resolución de ese problema es política, a través de políticas sociales. Mientras tanto, nosotros tenemos que aplicar la ley. Ellos (los ocupantes) deben plantear sus necesidades en desarrollo humano, hábitat o el organismo competente; no se puede quitar la tierra a otros. La gente cree que porque la chacra no está sembrada es tierra en desuso y se la puede quitar; esa idea se instaló muy fuerte y es contraria a la ley. Es un delito la usurpación (fiscal jefe, declaración periodística, 22 de septiembre de 2020).

Si tuviéramos acceso a información oficial documentada sobre la cantidad de recursos y funcionarios implicadxs en los procesos de criminalización, no solo confirmaríamos el carácter de política pública de la criminalización, sino que comparativamente es probable que sobrepasen los recursos, tiempo, funcionarios implicadxs en intentar solucionar el problema de acceso a la vivienda de quienes toman tierras. En palabras de una de las protagonistas, se torna evidente cómo opera la criminalización. El contenido del relato justifica la extensión de la cita.

Acá nos hicieron primero la denuncia penal, que quedamos absueltos porque no hubo un delito... La justicia me amenazaba, me apretaba, creo que la primera vez que conocía... era juez en ese momento, a Herrera. Wereltineck se negaba a reunirse con nosotros; entonces

de acá no nos movemos hasta que nos dé la reunión, e hicimos una sentada afuera de la municipalidad, y nos quedamos ahí con carpa, con bardo, hasta que no nos den la reunión no nos vamos de acá. Ahí me hicieron una denuncia por el corte en la calle Irigoyen, era la primera, así real, como no había forma de que nosotros bajáramos un cambio en la medida que habíamos tomado. Viene el secretario, y me viene a buscar ahí a mí, y me dice que tengo que presentarme ante Herrera, que era el juez, entonces yo me presento y voy con once compañeros, a ver qué era lo que querían. Entonces yo llego, aparte siempre fui cocorita, y le digo: "Mirá, vengo acá porque le voy a tener que hacer una denuncia al intendente porque se niega; nosotros tomamos las medidas que tomamos porque se niega a darnos una reunión y está incumpliendo los deberes funcionarios, porque al pueblo lo tiene que recibir". "Acá no vengas a gritar", me dijo Herrera, "porque acá el que manda soy yo, y si yo quiero te mando presa". Cuando nos dijo así, imaginate, nos prendimos fuego, yo me prendí fuego, y le entré a golpear la mesa: "¡¡Meteme presa, ¿te da la nafta?!". Así le dije, "te da la nafta a vos para meterme presa". Entre que el tipo termina de decir eso, los vecinos estaban mandando mensajes a los que estaban en la plaza, se vinieron todos al juzgado. Él estaba en el Juzgado N.º 2 que da para la calle y empezó a ver que llegaba gente y gente... Ahí empezaron las denuncias, Wereltineck hizo denuncia, Gatti también hizo denuncia, los concejales hicieron denuncia, Romero nos hizo una bocha de denuncias. Yo nunca le di mucha pelota a las denuncias (B.º Obrero, entrevista 20 de diciembre de 2019).

Se criminaliza la acción de tomar la tierra, se criminalizan el reclamo, la protesta, la interpelación y la demanda a las autoridades del gobierno local. En este caso, el Poder Judicial en su fuero penal respondió directamente a las denuncias del Poder Ejecutivo local, pero no lograron justificar el carácter ilícito de la toma de tierras a la hora de ocupar el lugar. Por eso avanzaron en la causa en el fuero civil, en autos: "ROMERO CARLOS ADOLFO Y OTROS S INTERDICTO DE RECOBRAR S/ CASACIÓN" (EXPTE. N\* 26124/12-STJ-), en la que Romero reclamó recobrar la propiedad. El juez Cabral y Vedia dictó el desalojo en un proceso muy irregular. Nunca notificó a los vecinos de la existencia de la causa y, por lo tanto, nunca pudieron ejercer su derecho de defensa. En el año 2010 Cabral y Vedia dictó la orden de desalojo, y notificó a los vecinos de ella. Ante esto decidieron presentarse en el juicio a ejercer su defensa ante la Cámara de Apelaciones, que abrió una instancia de mediación con intervención de la DIMARC (Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos).

En relación con el sistema judicial en su fuero civil, en una reunión con la referente del B.º Obrero y la abogada defensora, el juez del Juzgado Civil N.º 1, que había ordenado en tres oportunidades desalojar a las más de 600 familias de ese barrio, planteó que su trabajo era hacer cumplir la ley, que consideraba el derecho a la propiedad tan importante como el derecho a la vivienda, y que el derecho a la vivienda no lo tienen que garantizar los privados a quienes les usurpan las tierras, sino el Estado. Cuando el juez pidió que entendieran que su trabajo era ordenar el desalojo para que se cumpla la ley, apelaba no solo al principio de autoconservación como personal de Estado, sino también y, al mismo tiempo, a la conservación de la reproducción capitalista,

porque esa ley es nada más y nada menos la que garantiza el derecho a la propiedad privada por encima al derecho a la vivienda. Sin embargo, y porque esa reproducción capitalista se desenvuelve en términos de contradicciones y conflictos, ese mismo juez sabe que el derecho a la vivienda existe porque es el que garantiza un espacio para la reproducción de la fuerza de trabajo, por eso les dice que la solución es política y que deben avanzar en el proyecto de expropiación, algo que lxs vecinxs tuvieron muy claro desde el principio, y por eso avanzaron en esa dirección, aunque tuvieran que padecer el proceso de criminalización.

Como si esto fuera poco, en el caso del B.º Obrero el juez dio por sentado que tanto Romero como los otros diez poderdantes eran los propietarios, lo que quedó desacreditado con la presentación de un informe de dominio que no constaba en la causa, porque el juez nunca ordenó la producción de una prueba tan elemental: la única que podía brindar certeza en torno a la propiedad del terreno disputado. Finalmente, las tierras fueron declaradas de utilidad pública y expropiadas para avanzar en el regularización y urbanización del barrio.

## Conclusiones

### A modo de comentarios finales

Este trabajo presenta algunos aspectos de una investigación más amplia acerca de las dificultades de acceso al hábitat por parte de sectores populares en ciudades de la Patagonia. Uno de los ejes de análisis de ese proceso de investigación social consiste en problematizar los modos de intervención estatal en los conflictos por tomas de tierras. En el caso de Cipolletti, y a partir de la propuesta de la mesa, focalizamos en las vinculaciones entre la política urbana y la política represiva, reconstruyendo el marco normativo en el que se dan procesos de criminalización de tomas de tierras.

De este modo, exponemos que el Estado en sus intentos de regular el funcionamiento del mercado de suelo no solo no logra revertir la tendencia de privatizar las externalidades positivas en cabeza de los propietarios y de socializar las externalidades negativas a costa del conjunto de la población, sino que además la refuerza con una estrategia represiva de criminalización de esa población.

La política urbana adquiere la forma de un proceso de ensayo y error, en el que intenta planificar diseñando un Código Urbano, ensayando modificatorias de la normativa que posibiliten ajustes ante los propios límites de sus previsiones. Sin embargo, los procesos de organización colectiva desbordan esos ensayos y revelan errores que se acumulan y estallan en conflictos por tomas de tierras. Ahí es cuando la política estatal deviene en

política represiva, se intenta saldar con el Código Penal los fallidos del Código Urbano y el Estado deja al descubierto su carácter intrínsecamente represivo cuando se trata de defender el corazón capitalista de esta sociedad: el régimen de propiedad privada. Criminalización que es resistida por quienes toman tierras demostrando los límites de ese modo de intervención estatal en los conflictos sociales.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Huwiler, L. & Bonnet, A.** (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, vol. 63, N.º 233, pp. 169-192.
- Bonnet, A.** (2018). Notas sobre la economía y la política en la Argentina reciente. En Giaretto, Mariana (Comp.) *Luchas territoriales y estado. Criminalización y resistencias en el sur*. Fiske Menuco, Publifadecs.
- Bonnet, Alberto** (2020). De la dignidad. Reflexiones sobre la racionalidad de las acciones insurreccionales. *Conflicto Social*, vol. 13, N.º 24.
- Del Río, Juan P.; Vértiz, Francisco & Ursino, Sandra** (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, N.º 11, pp. 77-86.
- Giaretto, Mariana** (2011). *Ciudad en conflicto. Un análisis crítico de las relaciones entre Estado capitalista y tomas de tierras urbanas*. Fiske Menuco, Editorial Publifadecs.
- Giaretto, Mariana** (2018). Estado y mercado en la producción de ciudad: condiciones de acceso a la vivienda en el Alto Valle de la Patagonia. Ponencia presentada en *VIII Jornadas de Historia de la Patagonia: Miradas sobre el pasado, presente y futuro*, CURZA, UNCo, 24 al 26 de octubre.
- Giaretto, M.** (2018). Aportes para un análisis crítico de los procesos de criminalización de las luchas territoriales en el sur de Argentina. *Entropía*, vol. 2, N.º 4, pp. 57-76.
- Giaretto, Mariana** (2020). Criminalización de luchas territoriales en el norte de la Patagonia (2009-2015). *Conflicto Social*, vol. 13, N.º 24.
- Heinrich, Michael** (2008). *Crítica de la economía política: una introducción a El Capital de Marx*, Madrid, Escolar y Mayo.
- Hirsch, J.** (2001). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, N.º 24.
- Jaramillo, S.** (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de Los Andes.

- Poggiese, H.** (2009). Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos. En Poggiese, H. y Cohen Egler Tamara (Comps.) *Otro desarrollo urbano*, Bs. As., CLACSO.
- Topalov, C.** (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México, Edicol.
- Wirth, M.** (2017). Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado. En Bonnet, Alberto y Adrián Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del estado*. Buenos Aires, Herramienta, pp. 401-439.

## Fuentes

- Declaración periodística fiscal general de Cipolletti. <https://www.lmcipolletti.com/fiscal-la-solucion-la-toma-tierras-es-politica-n734205>
- Entrevista Intendencia de Cipolletti, 15 de octubre de 2008.
- Entrevista Área de Obras Públicas, 4 de enero de 2008.
- Entrevista Dirección de Desarrollo Territorial de la Municipalidad de Cipolletti, 22 de septiembre de 2017.
- Entrevista Colegio de Arquitectos Río Negro, 26 de septiembre de 2017.
- Entrevista Sector inmobiliario, 3 de mayo de 2017.
- Entrevista Dirección de Hábitat del Municipio de Cipolletti, 18 de diciembre de 2019.
- Entrevista B.º Obrero, 20 de diciembre de 2019. 

# Incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de conjuntos de vivienda de interés social (periferia de Pasto, Colombia)

**Silvio. L. MESIAS**  
**Camilo. J. MONTENEGRO**  
**Camilo. R. MUÑOZ**

**Dajhan A. CORDOBA**  
**Darío. F. RAMIREZ**

## Cargos o filiaciones

Asesor de tesis; autor de tesis; coautor; coautor; coautor.

## Lugar de trabajo

Director y docente del departamento de Arquitectura

de la Universidad de Nariño; estudiante de Arquitectura de último semestre de la Universidad de Nariño; estudiante de

Arquitectura de la Universidad de Nariño; estudiante de Arquitectura de la Universidad de Nariño;

estudiante de Arquitectura de la Universidad de Nariño.

## Eje temático 4

Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización.

## Resumen

La presente investigación busca analizar la incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de los conjuntos de vivienda de interés social localizados en la periferia subordinada de una ciudad intermedia con relevancia demográfica que concentra bienes y servicios en el año 2021. De esta manera, se entiende la segregación residencial socioeconómica o SRS como un proceso de diferenciación social evidenciado en la desigual distribución del territorio entre los grupos sociales que las habitan. Las principales afectadas son las clases bajas, que han sido segregadas de manera involuntaria en dichos conjuntos, donde no cuentan con las oportunidades y el acceso a los servicios básicos para una vida digna y una movilidad social ascendente. Según lo anterior, la metodología se basa en la investigación realizada por Marengo y Elorza en 2016, donde utilizan un proceso estadístico en una variable de segmentación socioeconómica (años de estudio del jefe de hogar) para obtener los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS de las zonas que contienen los conjuntos. En caso del presente estudio, se busca hallar dichos niveles en las secciones urbanas de la ciudad que los albergan, esperando así que estas tengan altos niveles de homogeneidad y SRS.

**Palabras clave:** Segregación residencial socioeconómica; conjuntos de vivienda de interés social; periferia; ciudad intermedia; homogeneidad / heterogeneidad.

## Introducción

La segregación residencial socioeconómica o SRS se define como la inexistencia de mezcla de diferentes grupos sociales en las zonas residenciales de una ciudad, donde el atributo socioeconómico es el diferenciador entre los sujetos (Rodríguez, 2001) que denota la distribución desigual de los grupos socioeconómicos en el territorio metropolitano (Rodríguez, 2008), cuyo origen se debe a las desigualdades sociales y el mercado inmobiliario (Molina, 2008). Por lo tanto, este fenómeno tiene una relación directa con la desigualdad (Sabatini et al., 2001) evidenciada en la disímil distribución de cargas y beneficios (Bret et al., 2016) de los diferentes estratos sociales en el territorio que habitan en la ciudad (Veiga, 2007), que se concentran a causa de múltiples características que tienen en común, como características socioeconómicas, etarias, étnicas, religiosas, origen migratorio, entre otras (Molina, 2008). Tal relación se manifiesta de múltiples maneras, como la contigüidad físico espacial de las residencias de diversos grupos sociales (White, 1983), la homogeneidad social que se presenta en ciertas zonas del territorio (Sabatini, 1999) y la concentración de grupos sociales en zonas determinadas de la ciudad (Sabatini et al., 2001). Esta última manera es un conflicto territorial de diferentes grupos sociales en la periferia de las ciudades, ya que tal zona ha sido objeto de concentración de clases altas (Borja, 2008) que se autosegregan de manera voluntaria (Villaca, 2001) porque buscan aislarse del resto de la población (Carman & Yaconivo, 2011) con el fin de protegerse (Borja, 2008) y mantener sus lazos culturales e identitarios (Villaca, 2001), y también clases bajas (Mier et al., 2012), que son segregadas de manera involuntaria (Villaca, 2001) por parte del Estado y las clases altas antes mencionadas (Sabatini et al., 2001) a través de vías violentas, políticas de control y seguridad (Cofré, 2007; Bret et al., 2016).

El problema es que mientras el primer grupo habita esta zona con grandes ventajas, como fácil accesibilidad a los equipamientos básicos (Rolnik, 2001), bienes y servicios (Molinatti, 2013), una alta heterogeneidad que significa diversidad social porque correlaciona la diversidad de recursos con los habitantes del territorio (Katzman, 1999) y una baja segregación (Sabatini et al., 2001) que se ha generado porque estas poblaciones se han apoderado de áreas con ventajas comparativas para el ejercicio del poder político, social y económico (Cofre, 2007), el segundo grupo lo hace de manera precaria (Mier et al., 2012), con desventajas en el acceso a servicios medioambientales (Massey, 1993), de salud, de educación, de infraestructura social básica (Molina, 2008) e ingresos generados por oportunidades de trabajo accesibles (Mier et al., 2012), ya que tales áreas albergan amplios estratos de pobreza (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) que se asocian a una serie de estigmas, temores, valoraciones (Saraví, 2008) y una alta homogeneidad social que se deriva en una alta segregación (Sabatini et al., 2001) por el encierro y reproducción de pobreza que genera (Rodríguez & Arriagada, 2004), ya que

no es posible la inmediatez física con otros grupos sociales (Rodríguez, 2001). Por lo tanto, se generan fenómenos de exclusión social y pobreza (Sabatini et al., 2001) que evidencian la accesibilidad de determinados grupos sociales a zonas de la ciudad de su preferencia gracias a su poder adquisitivo (Cofré, 2007), lo que demuestra que existe una minoría de la población que posee bienes y privilegios en abundancia y una mayoría cuya provisión es escasa o nula (Vignoli, 2001), que sufre en su entorno problemas de ilegalidad, irregularidad e informalidad (Smolka, 2001) por la estigmatización (Easterly & Levine, 2001) y la inexistente mezcla de estratos debido a su nivel de consumo, su prestigio o su poder (Rodríguez, 2001) Esto limita la interacción con diferentes grupos socioeconómicos (Rodríguez y Arriagada, 2004) y sus posibilidades de una movilidad social ascendente (Arriagada & Rodríguez, 2003).

La concentración de las clases bajas antes mencionadas se da en zonas de la periferia (Rodríguez, 2008) que se encuentran desconectadas del resto de la ciudad por el gran distanciamiento (Mier, Terán, Vásquez y Ziccardi, 2012) y sobre todo por falta de infraestructuras viales y urbanísticas aceptables (Roscoche 2005). Estas habitan en urbanizaciones residenciales pobres materializadas en conjuntos de vivienda de interés social (Hidalgo, 2007) generados por medio de programas del Estado que tienen como fin invertir la menor cantidad de dinero posible (Sabatini, 2000), sin tener en cuenta la calidad de los conjuntos ni la calidad de vida que van a llevar sus habitantes (Rodríguez & Sugranyes, 2011). En consecuencia, la localización se da en estas áreas por su bajo costo, ya que no tiene servicios y equipamientos próximos por los costos sociales y urbanos que requieren para su implementación (Rodríguez & Sugranyes, 2004).

La SRS, al ser un concepto tan complejo, ha sido objeto de estudio de numerosas investigaciones, ya que su impacto negativo sobre la calidad de vida de habitantes de zonas residenciales segregadas es un fenómeno que se presenta en múltiples países y ciudades del territorio latinoamericano. En la investigación realizada por Hidalgo (2007), las políticas destinadas a la producción de vivienda de interés social se encargaron de crear zonas residenciales en la periferia del área metropolitana de Chile para satisfacer esa única necesidad, sin tener en cuenta otras necesidades insatisfechas provenientes de la falta de servicios, equipamientos e infraestructura urbana. Esto generó un espacio monofuncional, segregado y fragmentado, que niega el acceso a las ventajas de vivir en la ciudad a sus habitantes para optar por mejores condiciones de vida.

Tal segregación también se ve evidenciada en la ciudad de Canela, Brasil, donde Cofre (2007) reveló cómo la ciudad se encuentra dividida en dos; por una parte, se encuentra el centro, que cuenta con una alta inversión pública y privada por ser de gran potencial turístico, y por otra parte se encuentra la periferia, con carencias en infraestructura vial y urbanística, que oculta la pobreza. Esta última es habitada por la mayor parte

de la población, que se encuentra segregada no solo a nivel espacial, sino a nivel social, por no tener acceso al mercado laboral del turismo del que goza una minoría. Algo similar sucede con la investigación realizada por Molina (2008) en la ciudad de Barrancabermeja, Colombia, donde las comunas orientales del municipio se ven muy afectadas por el fenómeno de la segregación residencial, ya que se han formado por procesos urbanos de origen informal en los cuales no existe la planificación territorial, y concentran así pobreza y estigmas sociales fundados por la creciente violencia.

También en la investigación de Molinatti (2013) en la ciudad de Córdoba, Argentina, se comparten dichas características, ya que los altos niveles de SRS que son a causa de las diferentes políticas públicas habitacionales se dan en las relocalizaciones de asentamientos informales en grandes complejos habitacionales construidos en la periferia pobre y semirrural en el norte, este y sur de la ciudad. En el caso de la investigación de Durán et al. (2016), se visibiliza que el fenómeno de la segregación es causado por la imposición de las nuevas formas de vida, como sucedió en la parroquia rural de Cumbayá en la periferia de Quito, donde las clases altas se localizaron en zonas donde habitaban clases bajas y las obligaron a desplazarse a otros barrios periféricos donde son marginados.

Independientemente del origen de la segregación, se pueden observar los efectos negativos que genera, como en la investigación de Marengo & Elorza (2016), donde el fenómeno ha impedido el acceso a ciertas ventajas que ofrece la centralidad de la ciudad y las posibilidades de contacto con un medio social diverso y variado a los habitantes de los proyectos de vivienda social periféricos en la ciudad de Córdoba, Argentina, al igual que en la investigación de Mier et al. (2012) en la ciudad de México, donde tales problemas hacen que los habitantes tengan dificultades para responder a las exigencias de la sociedad para integrarse en ella.

Dicho lo anterior y visibilizando el gran impacto que tiene la SRS sobre la localización y distribución de los conjuntos de vivienda de interés social sobre las zonas marginales de las ciudades latinoamericanas, la investigación tiene como objetivo principal analizar la incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de los conjuntos de vivienda de interés social en ciudad intermedia, teniendo como caso de estudio la periferia urbana en la ciudad Pasto en el año 2021. Tal objetivo se logrará por medio de objetivos específicos que se estructuran de la siguiente manera:

- Identificar y definir enfoques teóricos de la segregación residencial socioeconómica que permitan concretar una estructura metodológica para ejecutar en asentamientos de vivienda de interés social en la periferia.

- Aplicar la estructura metodológica identificada que permita comprender el comportamiento de la segregación residencial socioeconómica.
- Analizar los resultados obtenidos en el marco de la segregación residencial socioeconómica.

Finalmente, la utilidad que tiene la presente investigación es que logrará poner en evidencia la incidencia de la SRS sobre la distribución de los conjuntos de vivienda de interés social, ya que tal relación genera un gran impacto al crear zonas homogéneas y, por consiguiente, complica la vida de los habitantes de dichos proyectos debido a su condición socioeconómica desfavorable. Lo anterior es evidencia de cómo el mercado inmobiliario y del suelo, al ser el encargado de la fluctuación del precio de la tierra y su adquisición a determinados grupos sociales con diferentes poderes adquisitivos, ocupa el territorio y las condiciones con las que este cuenta; por ende, en el caso de la periferia ocupada por las clases más desprotegidas cuenta con graves problemas económicos, sociales, ambientales y de infraestructura urbana por ser una zona subordinada y marginalizada de la ciudad. Así pues, dada la magnitud del concepto es de suma importancia estudiarlo, analizar su incidencia y posteriores consecuencias, ya que esto permite evidenciar una realidad de las ciudades intermedias en Latinoamérica y, puntualmente, en la ciudad de Pasto, donde no existen estudios recientes sobre el tema.

## **Metodología**

Para analizar la incidencia de la segregación residencial socioeconómica en la distribución de los conjuntos de vivienda de interés social localizados en la periferia urbana de la ciudad de Pasto en el año 2021, se toma como referente la metodología de la investigación realizada por Marengo y Elorza en 2016, en la cual se establecen etapas que abordan la localización de los conjuntos de vivienda de interés social en la periferia de toda la ciudad y la aplicación de una variable de segmentación socioeconómica bajo cálculos estadísticos (años de estudio del jefe de hogar), para determinar los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS en las secciones urbanas donde los conjuntos se localizan. Adicionalmente a ello se proponen otras dos variables (hacinamiento y necesidades básicas insatisfechas), según la investigación de Arriagada y Rodríguez en 2004, pero que para el desarrollo actual del estudio no se tienen en cuenta.

### **Etapas 1: identificación**

1. Localización de los conjuntos de vivienda de interés social en la periferia de la ciudad de Pasto.
2. Recopilación de datos de la variable que se va a analizar (años de estudio del jefe de hogar) por secciones urbanas de toda la ciudad a través del CENSO 2018 realizado por el DANE.

## **Etapa 2: cálculos estadísticos**

1. Cálculo de la media, cálculo estadístico de la varianza, cálculo de la desviación estándar y cálculo del coeficiente de variación de la variable por cada sección urbana de la ciudad.
2. Clasificación del coeficiente de variación antes calculado en cuatro intervalos porcentuales para determinar los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS en cada sección urbana:
  - 1 – 10 % por encima y por debajo de la media (alta heterogeneidad y baja segregación).
  - 11 – 20 % por encima y por debajo de la media (segregación moderada).
  - 21 – 30 % por encima y por debajo de la media (alta segregación).
  - 31 – 40 % por encima y por debajo de la media (alta homogeneidad y muy alta segregación).
  - Superior al 40 % por encima y por debajo de la media (alta homogeneidad y muy alta segregación).

## **Etapa 3: diagramación**

1. Creación de un plano de la ciudad de Pasto en ARCGIS dividido por secciones urbanas.
2. Incorporación de la base de datos de los intervalos porcentuales al plano de Pasto para identificar los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS en cada sección urbana a través de una gama de colores.
3. Interpolación del plano de localización de los conjuntos de vivienda de interés social para determinar su ubicación en las secciones urbanas con sus respectivos niveles.

## **Etapa 4: análisis**

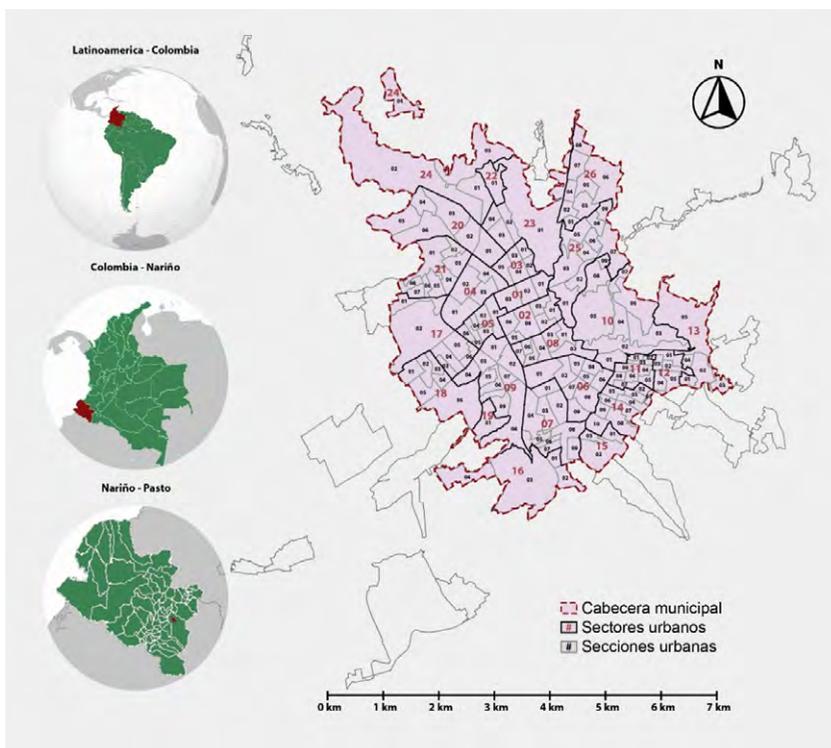
1. Análisis comparativo entre el plano de Pasto con los intervalos de coeficientes de variación *vs.* el plano de la ciudad de Córdoba con sus respectivos intervalos procedente de la investigación de Marengo y Elorza.
2. Análisis comparativo entre el plano de Pasto con los conjuntos de vivienda de interés social localizados *vs.* el plano de la ciudad de Córdoba con su respectiva localización de conjuntos procedente de la investigación de Marengo y Elorza, para contrastar los comportamientos de aglomeración / dispersión de los conjuntos.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

A continuación, se exhibirá el desarrollo de los resultados de la presente investigación y su posterior discusión, realizando un comparativo con los resultados obtenidos en la investigación realizada por Marengo y Elorza en Córdoba, Argentina (2016), en la cual se basó la metodología del actual estudio. Por lo tanto, lo que se observará a continuación serán los altos niveles de homogeneidad y SRS que tiene la ciudad de Pasto, Colombia,

en general, y que son mayores aun en las zonas donde se concentran los conjuntos de vivienda de interés social. A diferencia de la ciudad de Córdoba, Argentina, donde existe una mayor variedad de niveles y que pese a que los conjuntos de vivienda también se concentran en zonas con altos niveles de homogeneidad y SRS, lo hacen de una forma más dispersa.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que el área de estudio es la cabecera municipal de la ciudad de Pasto, ya que dentro de sus límites se localizan los conjuntos de vivienda de interés social en la periferia; después se realizó una división de esta por sectores urbanos y, posteriormente, estos se subdividieron en secciones urbanas. Tal proceso de división y subdivisión se efectuó porque los datos obtenidos por medio del DANE 2018 se encuentran clasificados de tal manera.



**Figura 1. Localización de la ciudad de Pasto, delimitación de su cabecera municipal, división por sectores urbanos y subdivisión por secciones urbanas.** Fuente: elaboración propia sobre la base de la delimitación, división y subdivisión del DANE 2018

Para el presente estudio se tuvo en cuenta solo una de las variables de segmentación socioeconómica anteriormente mencionadas (años de estudio del jefe de hogar), al igual que la investigación de Marengo y Elorza en 2016. Una vez identificados los sectores urbanos y sus respectivas secciones urbanas en el mapa de la ciudad, se procedió a designar los datos correspondientes a cada sección urbana según la base de datos del DANE 2018 para posteriormente procesarlos según cálculos estadísticos que dieron como resultado final el coeficiente de variación que se encuentra relacionado directamente con los niveles de homogeneidad/ heterogeneidad y SRS. Debido a que la ciudad cuenta con una gran cantidad de secciones urbanas, metodológicamente se decidió tomar una muestra representativa de cada uno de los siguientes intervalos de coeficiente de variación, donde cada uno representa niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS según la investigación de Marengo y Elorza en 2016:

- Variación del 1 – 10 % (alta heterogeneidad y baja SRS)
- Variación del 11 – 20 % (SRS moderada)
- Variación del 21 – 30 % (SRS alta)
- Variación del 31 – 40 % (alta homogeneidad y muy alta SRS)
- Variación superior al 40 % (alta homogeneidad y muy alta SRS)

Según lo anterior se observa que los dos últimos intervalos corresponden a una misma clasificación en cuanto a niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS, y que el último no corresponde a la metodología que se tomó como referencia de Marengo y Elorza en 2016. Esto se debe a que en un marco general Pasto es un lugar con altos niveles de homogeneidad y SRS; por lo tanto, fue necesario incluir otro intervalo para identificar las secciones urbanas que se encontraban mayormente afectadas por los fenómenos antes mencionados. Por consiguiente, a continuación, se indicará el proceso estadístico que se realizó en las muestras para obtener el coeficiente de variación. Se debe tener en cuenta que solo se obtuvieron tres muestras correspondientes a los últimos tres intervalos, ya que la ciudad no cuenta con secciones urbanas con coeficientes de variación comprendidos en los dos primeros intervalos.

La muestra del intervalo de variación del 21 – 30 % está representada por la sección urbana 02 perteneciente al sector urbano 04; la muestra del intervalo de variación del 31 – 40 % está representada por la sección urbana 04 perteneciente al sector urbano 02 y la muestra del intervalo de variación superior al 40 % está representada por la sección urbana 03 perteneciente al sector urbano 25. A continuación, se presentarán los datos de las secciones urbanas antes mencionadas (tabla 1) y su colocación en tablas de frecuencias (tabla 2) que son necesarias para realizar los cálculos estadísticos para finalmente llegar a los coeficientes de variación comprendidos en los intervalos (tabla 3), según la metodología de Marengo y Elorza en 2016.

**Tabla 1****Acumulado de los años de estudio del jefe de hogar de las secciones urbanas tomadas como muestras de los intervalos del coeficiente de variación**

Muestra del intervalo de variación	Secuencia	Duración en años de los niveles académicos	Acumulado de los años de estudio del jefe de hogar
21 - 30%	Consecutivo	1 año (Preescolar)	0 personas con 1 año de estudio
		5 años (Básica primaria)	33 personas con 6 años de estudio acumulados
		4 años (Básica secundaria)	26 personas con 10 años de estudio acumulados
		2 años (Media académica y Media técnica)	117 personas con 12 años de estudio acumulados
	No consecutivo	2 años (Normalista)	3 personas con 14 años de estudio acumulados
		3 años (Técnica profesional o Tecnológica)	54 personas con 15 años de estudio acumulados
	Consecutivo	5 años (Universitario)	417 personas con 17 años de estudio acumulados
		3 años (Especialización, Maestría o Doctorado)	282 personas con 20 años de estudio acumulados
		0 años (Ninguno)	15 personas con 0 años de estudio
31 - 40%	Consecutivo	1 año (Preescolar)	1 persona con 1 año de estudio
		5 años (Básica primaria)	118 personas con 6 años de estudio acumulados
		4 años (Básica secundaria)	53 personas con 10 años de estudio acumulados
		2 años (Media académica y Media técnica)	209 personas con 12 años de estudio acumulados
	No consecutivo	2 años (Normalista)	10 personas con 14 años de estudio acumulados
		3 años (Técnica profesional o Tecnológica)	160 personas con 15 años de estudio acumulados
	Consecutivo	5 años (Universitario)	152 personas con 17 años de estudio acumulados
		3 años (Especialización, Maestría o Doctorado)	63 personas con 20 años de estudio acumulados
		0 años (Ninguno)	16 personas con 0 años de estudio
Superior al 40%	Consecutivo	1 año (Preescolar)	0 personas con 1 año de estudio
		5 años (Básica primaria)	47 personas con 6 años de estudio acumulados
		4 años (Básica secundaria)	11 personas con 10 años de estudio acumulados
		2 años (Media académica y Media técnica)	30 personas con 12 años de estudio acumulados
	No consecutivo	2 años (Normalista)	0 personas con 14 años de estudio acumulados
		3 años (Técnica profesional o Tecnológica)	4 personas con 15 años de estudio acumulados
	Consecutivo	5 años (Universitario)	4 personas con 17 años de estudio acumulados
		3 años (Especialización, Maestría o Doctorado)	1 persona con 20 años de estudio acumulados
		0 años (Ninguno)	9 personas con 0 años de estudio

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de la variable años de estudio del jefe de hogar proporcionados por el DANE 2018

La anterior tabla hace referencia a los años de estudio acumulados de los jefes de hogar según la duración en años de los niveles académicos, teniendo en cuenta los niveles consecutivos que se van sumando a medida que se avanza, y los no consecutivos que se suman de manera independiente a partir de la media académica y técnica.

<b>Tablas de frecuencia del acumulado de los años de estudio del jefe de hogar de las secciones urbanas tomadas como muestras de los intervalos del coeficiente de variación</b>					
<b>Muestra del intervalo de variación</b>	<b>X</b>	<b>F</b>	<b>X . F</b>	<b>(X-<math>\bar{X}</math>)<sup>2</sup></b>	<b>(X-<math>\bar{X}</math>)<sup>2</sup>.F</b>
<b>21-30 %</b>	1	0	0	234,31	0,00
	6	33	198	106,24	3505,92
	10	26	260	39,78	1034,33
	12	117	1404	18,55	2170,67
	14	3	42	5,32	15,97
	15	54	810	1,71	92,29
	17	417	7089	0,48	200,10
	20	282	5640	13,64	3845,39
	0	15	0	265,93	3998,91
<b>Total</b>	-	<b>947</b>	<b>15443</b>	<b>685,96</b>	<b>14853,58</b>
<b>31-40 %</b>	1	1	1	142,93	142,93
	6	118	708	48,38	5708,30
	10	53	530	8,73	462,87
	12	209	2508	0,91	190,71
	14	10	140	1,09	10,92
	15	160	2400	4,18	668,97
	17	152	2584	16,36	2486,73
	20	63	1260	49,63	3126,60
	0	16	0	167,84	2685,41
<b>Total</b>	-	<b>782</b>	<b>10131</b>	<b>440,05</b>	<b>15483,43</b>
<b>Superior al 40 %</b>	1	0	0	56,11	0,00
	6	47	282	6,20	291,54
	10	11	110	2,28	25,06
	12	30	360	12,32	369,48
	14	0	0	30,35	0,00
	15	4	60	42,37	169,49
	17	4	68	72,41	289,64
	20	1	20	132,47	132,47
	0	9	0	72,09	648,81
<b>Total</b>	-	<b>106</b>	<b>900</b>	<b>426,60</b>	<b>1926,49</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología de Marengo y Elorza 2016

La anterior tabla sitúa los datos recolectados anteriormente en un cuadro de frecuencia, donde X es la marca de clase o el acumulado de los años de estudio del jefe de hogar y F es la frecuencia o veces en que los datos se repiten en la población. Las posteriores operaciones se realizaron con el fin de obtener ciertos datos para llegar al coeficiente de variación.

Una vez realizadas las tablas de frecuencia de los tres intervalos, se procedió a utilizar sus respectivos resultados para obtener los siguientes cálculos estadísticos: cálculo de la media, cálculo estadístico de la varianza, cálculo de la desviación estándar para llegar finalmente al cálculo del coeficiente de variación.

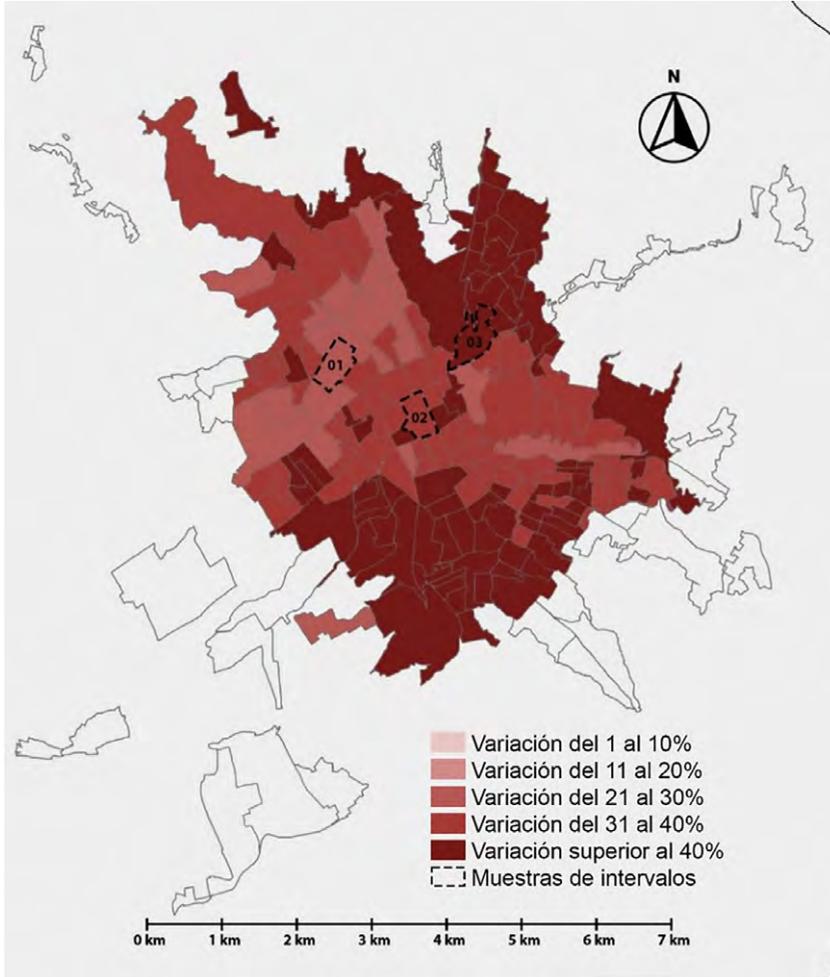
<b>Cálculos estadísticos de las secciones urbanas tomadas como muestras de los intervalos del coeficiente de variación</b>				
<b>Muestra del intervalo de variación</b>	<b>Media</b> $X = (\sum X.F) / (\sum F)$	<b>Varianza</b> $\delta^2 = (\sum (X - \bar{X})^2 . F) / n$	<b>Desviación estándar</b> $\delta = \sqrt{\delta^2}$	<b>Coefficiente de variación</b> $Cv = (\delta / \bar{X}) . 100$
21-30%	16,31	15,68	3,96	24,29 %
31-40%	12,95	19,80	4,45	34,35%
Superior al 40 %	8,49	18,17	4,26	50,21%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología de Marengo y Elorza, 2016

Los anteriores cálculos se replicaron en todas las secciones urbanas pertenecientes a todos los sectores urbanos de la cabecera municipal de la ciudad para obtener un plano con los coeficientes de variación y por consiguiente los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS.

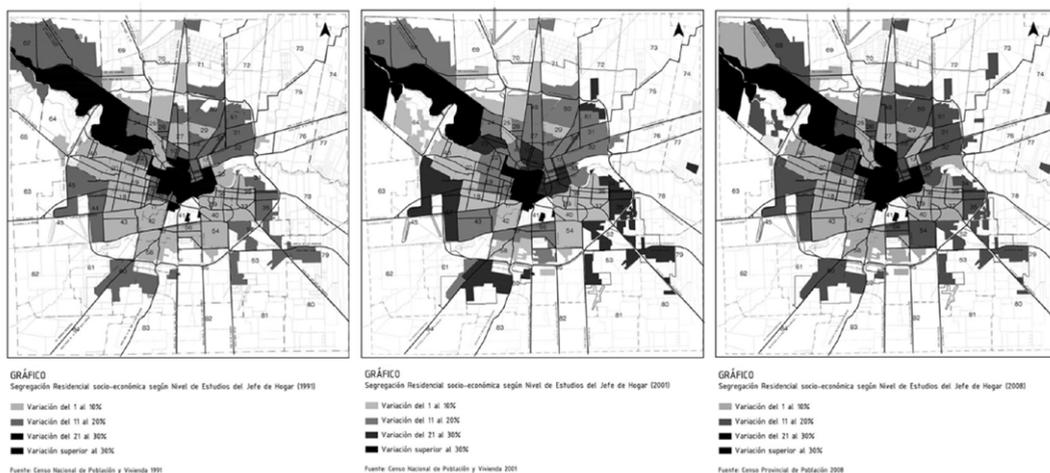
El plano de la página siguiente revela que a un nivel general la ciudad de Pasto tiene altos niveles de homogeneidad y SRS, ya que las secciones urbanas de toda la ciudad están comprendidas en los tres últimos intervalos. Pese a los altos niveles de toda la ciudad, se observa que las fracciones urbanas localizadas en parte del norte, nordeste, sur, sureste y suroeste tienen mayores niveles, ya que están comprendidas en el último intervalo.

En el caso de la investigación realizada por Marengo y Elorza en 2016, se reveló que los niveles de segregación en la ciudad de Córdoba, Argentina, eran más variados, ya que los cuatro intervalos de coeficientes de variación estaban presentes en las fracciones censales de la ciudad, que fue la unidad geográfica elegida para la medición. Esto quiere decir que en Córdoba, como existen zonas altamente segregadas, también hay zonas con una baja segregación, a diferencia de la ciudad de Pasto, donde toda la ciudad se encuentra altamente segregada y ciertas zonas están aún más segregadas que otras.



**Figura 2. Coeficientes de variación de las secciones urbanas de la ciudad de Pasto.** Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología de Marengo y Elorza, 2016

En los planos de la página siguiente se observan los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS de la ciudad de Córdoba en tres cortes censales (1991, 2001 y 2008), donde se evidencia que a medida que avanzó el tiempo los niveles de homogeneidad y SRS aumentaron a nivel general. También se identifica un patrón en los tres cortes, donde el centro de la ciudad y el noreste se encuentran con muy altos niveles de homogeneidad y SRS, y casi la totalidad de la periferia cuenta con un alto nivel.



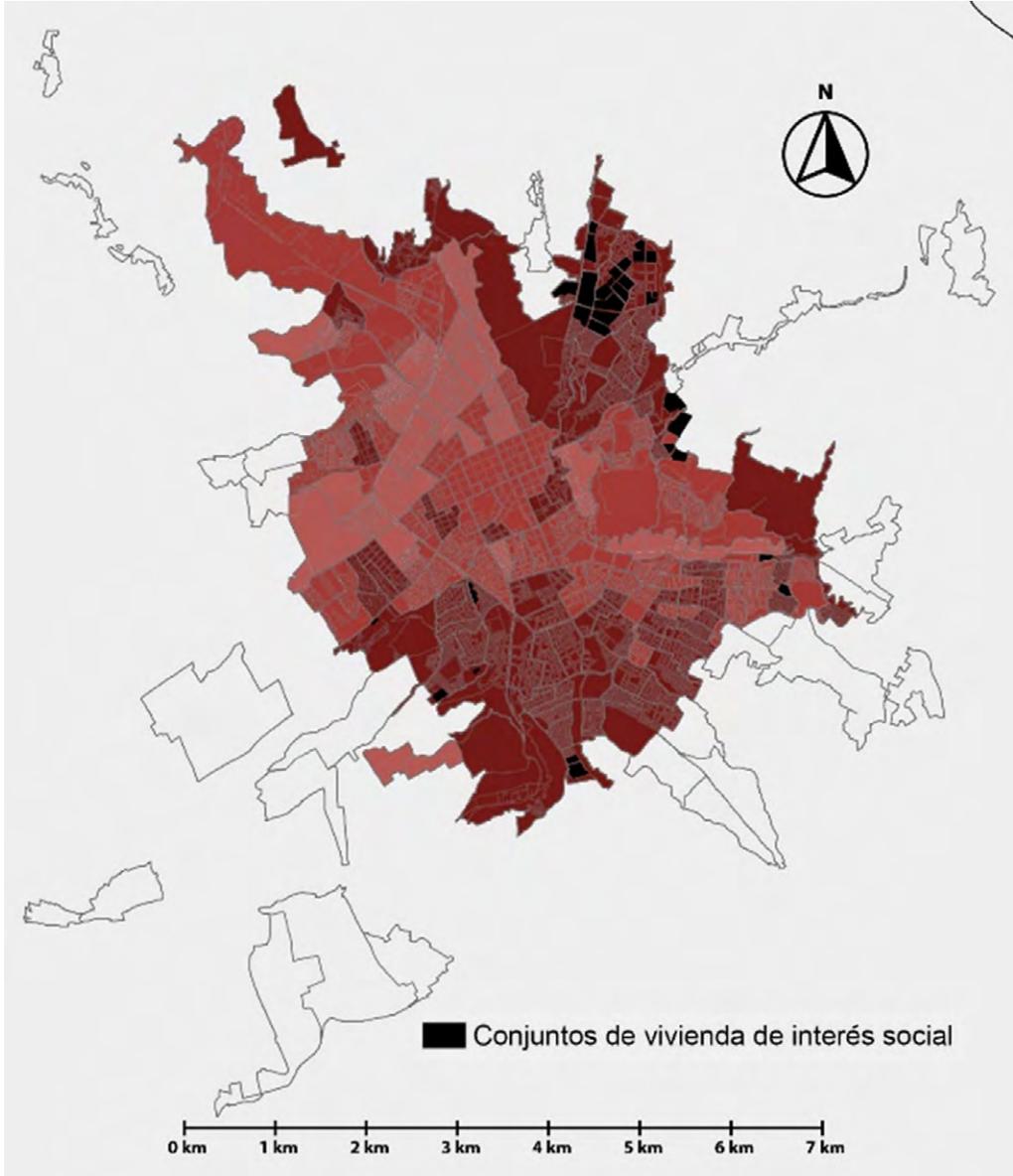
**Figura 3. Niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS de la ciudad de Córdoba en tres cortes censales.** Fuente: resultados de la investigación *Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano 1991-2008* de Marengo y Elorza, 2016

Una vez que se identificaron los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS según los intervalos de coeficiente de variación de las secciones urbanas de la ciudad de Pasto, se procedió a localizar los conjuntos de vivienda de interés social en la periferia sobre tal plano, para así identificar qué tan segregadas a nivel socioeconómico se encuentran las secciones que los contienen.

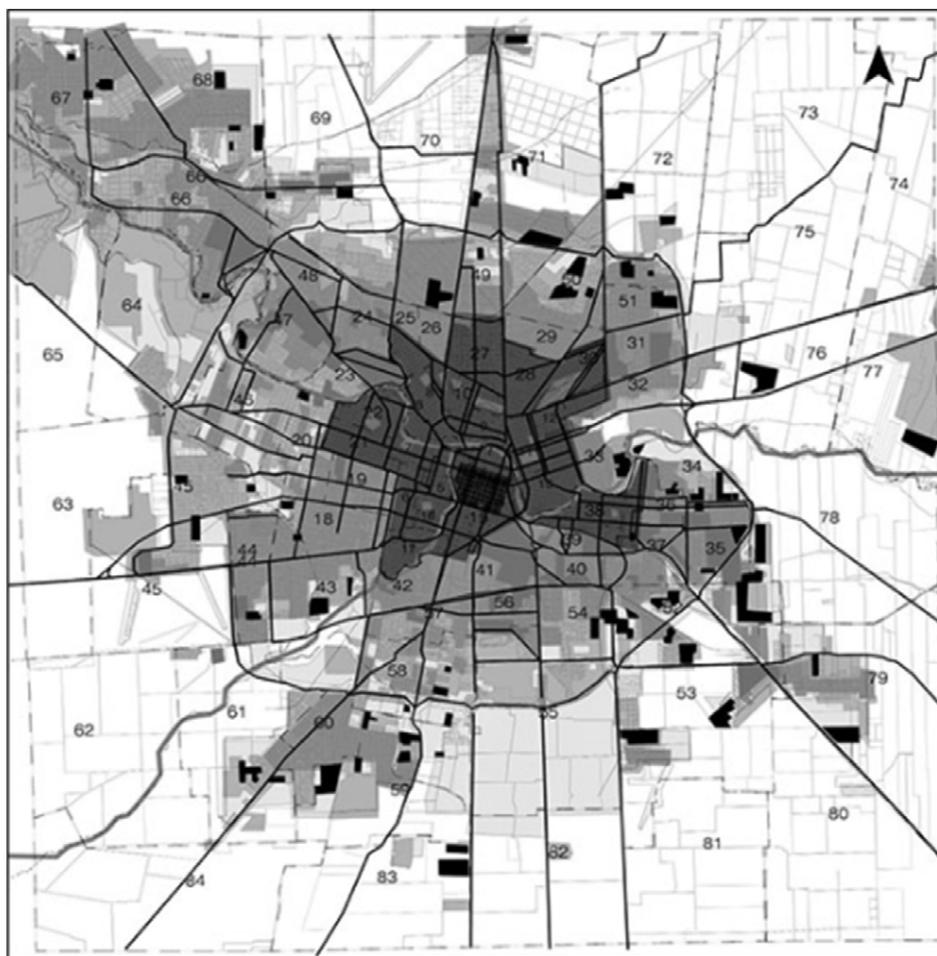
En figura 4 se observa que la mayor parte de los conjuntos de vivienda de interés social localizados en la periferia de la ciudad de Pasto se sitúan en las zonas con más altos niveles de homogeneidad y SRS de la ciudad, como la zona sur, suroeste, y sobre toda la zona nordeste, que alberga la mayor cantidad de conjuntos de toda la ciudad.

En la figura 5 se observa que en la ciudad de Córdoba los conjuntos de vivienda de interés social se sitúan en zonas con altos niveles de homogeneidad y SRS, pero lo hacen escasamente en las zonas con el mayor nivel, y con respecto a su localización se detalla que la mayoría se da en la periferia hacia todas las direcciones, menos al sur.

Una vez analizada la manera en que los conjuntos de vivienda de interés social se localizaban en las zonas con altos niveles de homogeneidad y SRS en las ciudades de Pasto y Córdoba, se procedió a realizar un análisis comparativo para observar el comportamiento de aglomeración / dispersión de los conjuntos sobre el territorio.



**Figura 4. Localización de conjuntos de vivienda de interés social en la periferia sobre los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS de la ciudad de Pasto.** Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología de Marengo y Elorza, 2016



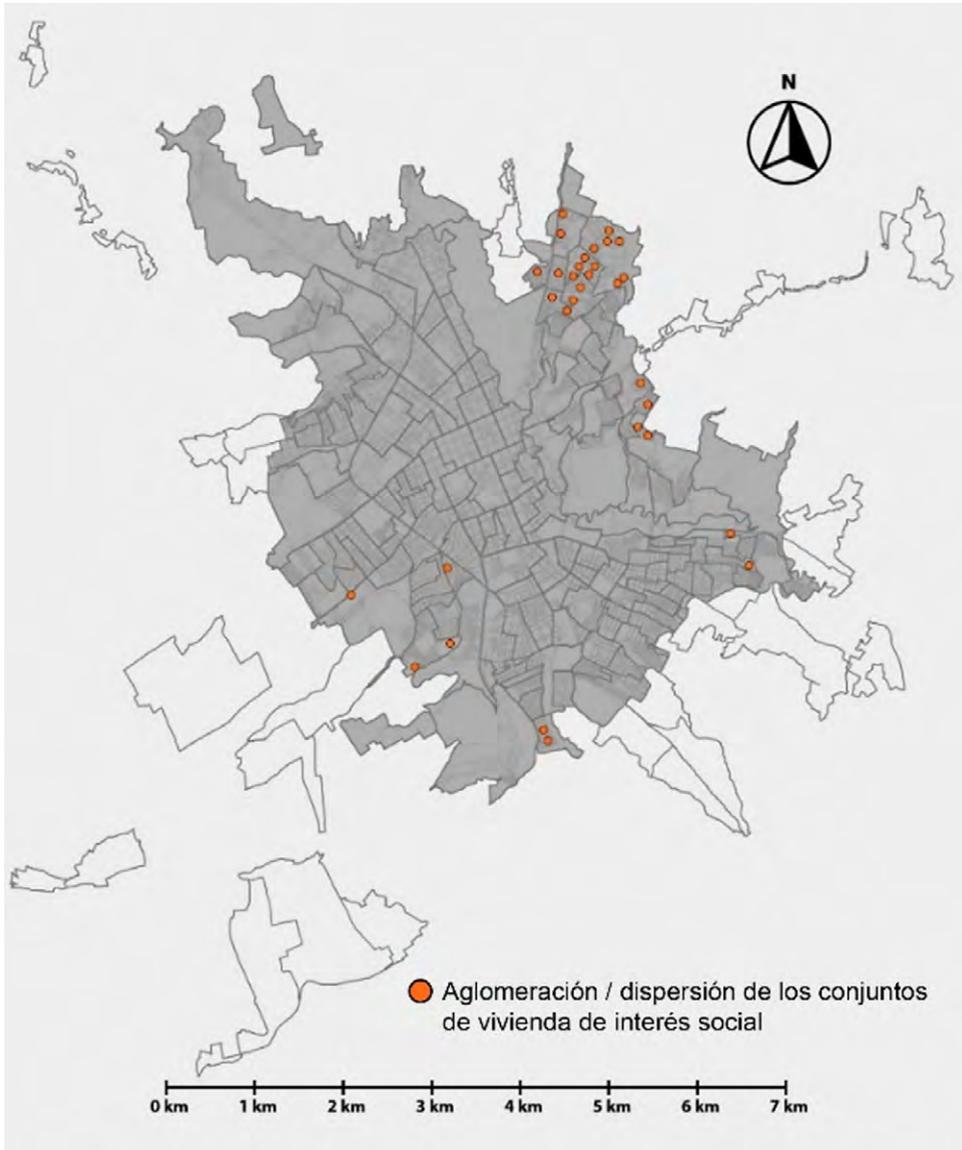
## GRÁFICO

### Localización de Vivienda Social 1991 - 2008

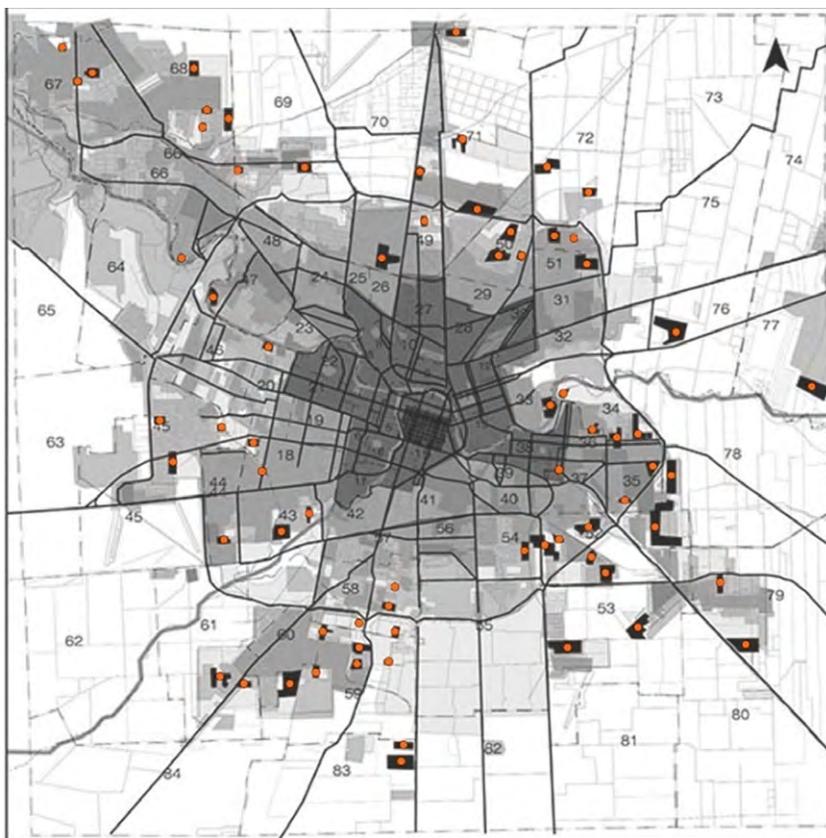
■ Vivienda Social

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social - Gobierno de la Pvcia. de Córdoba

**Figura 5. Localización de conjuntos de vivienda de interés social sobre los niveles de homogeneidad / heterogeneidad y SRS de la ciudad de Córdoba.** Fuente: resultados de la investigación Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano 1991-2008 de Marengo y Elorza 2016



**Figura 6. Comportamiento de aglomeración / dispersión de los conjuntos de vivienda de interés social en Pasto y Córdoba.** Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología del presente estudio y los resultados de la investigación *Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano 1991-2008* de Marengo y Elorza, 2016



**Figura 6. Comportamiento de aglomeración / dispersión de los conjuntos de vivienda de interés social en Pasto y Córdoba.** Fuente: elaboración propia sobre la base de la metodología del presente estudio y los resultados de la investigación Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano 1991-2008 de Marengo y Elorza, 2016

En los anteriores planos se observa que el comportamiento de los conjuntos de vivienda de interés social sobre el territorio de las ciudades de Pasto y Córdoba es diferente, ya que mientras en Pasto los conjuntos en su mayoría se aglomeran en la zona noreste de la ciudad, en Córdoba los conjuntos en su mayoría se encuentran dispersos sobre todo el territorio, menos en la zona sur.

## Conclusiones

- Teniendo en cuenta los cálculos estadísticos realizados a las muestras, se puede visibilizar que existe una relación inversa entre el promedio de años de estudio del jefe de hogar y el coeficiente de variación, lo que quiere decir que entre menor sea el promedio de años de estudio de los jefes de hogar en las fracciones urbanas que se tomen, su respectivo coeficiente de variación será más alto y por consiguiente los niveles de homogeneidad y SRS.
- En una ciudad intermedia los conjuntos de vivienda de interés social se localizan en las fracciones urbanas periféricas con mayores niveles de homogeneidad y SRS.
- En una ciudad intermedia existen zonas con altos niveles de homogeneidad y SRS donde los conjuntos de vivienda de interés social se aglomeran, pero hay otras zonas con las mismas características donde ocupan el territorio de manera dispersa.

## Referencias bibliográficas

- Arriagada Luco, C. & Rodríguez Vignoli, J.** (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Cepal.
- Borja, J.** (2008). Miedos, segregación y mercado en la ciudad globalizada. *Revista Nueva Sociedad*, 213.
- Bret, B.; Gervais-Lambony, P. & Hancock, C.** (Eds.) (2016). *Justicia e injusticias espaciales*. UNR Editora.
- Carman, M. & Yacovino, M. P.** (2011). Los usos intolerables de la tierra en la ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno.
- Cofré, R. I.** (2007). Segregación socio-espacial en ciudades turísticas. El caso de Canela (RS), Brasil. *Estudios y perspectivas en turismo*, 16(2), 195-211.
- Departamento administrativo nacional de estadística DANE** (2018). Censo nacional de población y vivienda Colombia 2018. <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp>
- Durán, G.; Martí, M. & Mérida, J.** (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (56), 123-146.
- Easterly, W. & Levine, R.** (2001). *It's not factor accumulation: stylized facts and growth models*. Banco Central de Chile.
- Hidalgo Dattwyler, R.** (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 33(98), 57-75.

- Kaztman, R.** (1999). Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay.
- Marengo, M. C. & Elorza, A. L.** (2016). Vivienda social en Córdoba: efectos en la segregación residencial y el crecimiento urbano (1991-2008). *Revista Invi*, 31(86), 119-144.
- Massey, D. S.** (1993). Apartheid estadounidense: la segregación y la formación de las clases bajas. *Revista estadounidense de sociología*, 96 (2), 329-357.
- Mier y Terán, A.; Vázquez, I. & Ziccardi, A.** (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. *Sociologías*, 14(30), 118-155.
- Molina-López, L.** (2008). Barrancabermeja: Segregación socioespacial y desequilibrios funcionales. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 1(2).
- Molinatti, F.** (2013). Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): Tendencias y patrones espaciales. *Revista Invi*, 28(79), 61-94.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A.** (2004). El problema de vivienda de los" con techo". *EURE (Santiago)*, 30(91), 53-65.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A.** (2011). Vivienda privada de ciudad. *Revista de Ingeniería*, (35), 100-107.
- Rodríguez, J. & Arriagada, C.** (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Eure (Santiago)*, 30(89), 05-24.
- Rodríguez Vignoli, J.** (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* Cepal.
- Rodríguez Vignoli, J.** (2008). Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina. *EURE (Santiago)*, 34(103), 49-71.
- Rolnik, R.** (2001). Exclusión territorial y violencia: el caso del estado de São Paulo, Brasil. *Geoforum*, 32 (4), 471-482.
- Roscoche, L.** (2005). A distribuição espacial da infra-estrutura turística no perímetro urbano do Município de Canela-RS e sua influência sobre os habitantes locais. *Maestrado Acadêmico em Turismo, Brasil, Universidade de Caxias do Sul. Estudios Urbanos y Territoriales*, (35).
- Sabatini, F.** (1999). *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F.** (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Eure (Santiago)*, 26(77), 49-80.
- Sabatini, F.; Cáceres, G. & Cerda, J.** (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure (Santiago)*, 27(82), 21-42.

- Saraví, G. A.** (2008). Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *Eure* (Santiago), 34(103), 93-110.
- Smolka, Martim** (2001). El funcionamiento de los mercados de tierra en América Latina: algunas características. En Smolka, M. (ed.), *Tierra de Exclusión*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy (en prensa).
- Veiga, D.** (2007). Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática. Ana Clara Torres Ribeiro (Comp.) *El rostro urbano de América Latina. O rosto urbano da América Latina*.
- Villaça, F.** (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio nobel.
- White, M. J.** (1983). La medición de la segregación espacial. *Revista estadounidense de sociología*, 88 (5), 1008-1018. 

# Auto-organización y redes territoriales en la constitución del barrio 27 de Octubre: toma, judicialización y conformación del entramado socio-institucional

---

**Viviana Elizabeth MORENO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Profesional técnico en la Dirección de Vinculación Tecnológica, Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNPAZ. Doctoranda en Ciencias Sociales UNGS-IDES.

## **Lugar de trabajo**

Universidad Nacional de José Clemente Paz.

## **Eje temático 4**

Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización.

## **Resumen**

Este trabajo se enmarca en una línea de investigación del proyecto Políticas de hábitat en villas y asentamientos en cinco aglomerados urbanos argentinos (Área Metropolitana de Buenos Aires, San Carlos de Bariloche, Río Grande, Gran Tucumán y Gran Jujuy) (2010- 2020), dirigido por María Cristina Cravino. La investigación —en curso— se efectúa en un asentamiento de reciente conformación en el municipio de Pancasán, noroeste de la provincia de Buenos Aires.

El abordaje se realizó desde una perspectiva cualitativa. En lo que va de nuestro trabajo exploratorio, realizamos quince entrevistas en profundidad, observaciones y análisis de documentación secundaria, (expediente judicial [397 fojas], información institucional de las organizaciones barriales —informe técnico urbanístico, proyecto de ley—, periódica, de audiovisuales, entre otros). Del total de entrevistas, se consultó a vecinos del barrio, militantes e informantes clave en el período 2019-2020.

El trabajo parte de un estudio de caso, que intenta desentrañar la historia de constitución de un barrio informal en el distrito del noroeste del Conurbano Bonaerense. La investigación pretende recuperar el proceso de ocupación del predio, la conformación de la trama social e institucional barrial, a la luz del contexto sociopolítico en el que sucedió la toma de tierras.

**Palabras clave:** Toma de tierras; judicialización; auto-organización; redes.

## Introducción

El presente trabajo tiene por propósito desenhebrar la historia de constitución de un barrio informal en un distrito del Conurbano Bonaerense. Para ello, brindaremos algunas características del asentamiento, recuperaremos la ocupación del predio, reseñaremos el proceso de judicialización del conflicto y, finalmente, aludiremos a la conformación de la trama social e institucional barrial, a la luz del contexto sociopolítico en el que sucede esta toma de tierras.

En particular, interesa recuperar la autoorganización, las redes socioterritoriales y el rol del Estado en el proceso de constitución del barrio 27 de Octubre<sup>1</sup>, así como relevar la participación de miembros de la ex JP del Movimiento Evita —hoy integrantes de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular— Encuentro Peronista (UTEP-EP) en este proceso.

### 1. Características del barrio “27 de Octubre”

El asentamiento se crea en un predio de 112 hectáreas<sup>2</sup> y el macizo territorial tiene una disposición rectangular. Las parcelas se encuentran ubicadas en una zona periférica, al sudeste del casco urbano (alejado unos kilómetros del centro), en un vértice que divide el partido de otros dos distritos, donde sus arterias principales hacen las veces de límite natural con estos. A su vez linda con una base aérea.

En lo que respecta a la conectividad, hay accesibilidad y vinculación con el resto de las localidades aledañas, a través de mejorados y asfaltos. No ocurre lo mismo en el interior del barrio, donde solo existen calles de tierra, muchas de ellas con rellenos realizados por los propios vecinos —cascote, piedra partida—; algunas presentan muy mal estado, lo que dificulta el paso de vehículos en la mayoría de los sectores del barrio.

Durante muchos años, parte del predio, frente a la base aérea, se usó como basural y quema, donde arrojaban residuos camiones y carreros de manera sostenida hasta 2016. En la actualidad esta sigue siendo una problemática, si bien se impulsó un saneamiento de la zona por el municipio de Pancasán, en 2017<sup>3</sup>, la no ocupación del espacio dio lugar al deterioro del lugar, roturas de luminarias y emergencia de pequeños basurales clandestinos, lo que puso en riesgo nuevamente la salubridad del lugar.

---

1. Los nombres de los/las entrevistados/as referidos en este trabajo (así como de los lugares que habitan) han sido modificados, a fin de preservar sus identidades. Solo en los casos en que se hace mención a funcionarios/as, legisladores/as o políticos/as de alto reconocimiento público se consignó su nombre verdadero.

2. Información obtenida de un relevamiento urbanístico realizado en 2015 en el marco de la presentación de un Proyecto de Ley de Expropiación de estas tierras y por iniciativa de miembros de la Juventud Peronista del Movimiento Evita que acompañaron a las familias (Expte. Legislativo D – 238/15-16).

3. Sobre la problemática del basural y quema, se realizaron cuatro informes periódicos y la cobertura de medios audiovisuales, locales y provinciales en 2016, a partir de la movilización y denuncia de vecinos emplazados cerca de la zona. En 2017, el municipio, desde la Secretaría de Obras Públicas, realizó un saneamiento —desmalezamiento, retiro de residuos del suelo, alisamiento y compactación de la tierra— e instaló luminarias en la zona.

El barrio está atravesado por un arroyo canalizado, que se encuentra perfilado y revestido en sus márgenes de hormigón armado. El curso de agua divide el barrio en dos sectores: uno de sus laterales concentra el área más poblada; el otro tiene un porcentaje muy acotado de ocupación y presenta un descampado (sector del basural). El afluente, a su vez, se encuentra obstaculizado por residuos y vegetación que hacen que el agua no circule superficialmente. La mayoría de las viviendas están emplazadas a una distancia considerable del afluente; sin embargo, algunas están a la vera del curso de agua. También advertimos que se destinó un terreno contiguo al afluente como espacio de juego, sin cerramiento entre la plaza y el arroyo.

En las adyacencias del barrio (a un kilómetro aproximadamente), se construyó un complejo habitacional a través del Plan Federal de Viviendas. Cabe destacar que en el distrito se crearon 3102 viviendas mediante esta modalidad, lo que lo sitúa entre los distritos con mayor construcción de viviendas de la provincia de Buenos Aires (Varela & Wagner, 2012, p. 21). En lo que respecta a los establecimientos educativos, existen dos instituciones, una de nivel primario y otra de nivel secundario, cercanas al barrio. En cuanto a los centros asistenciales de salud, cuentan con una Unidad Sanitaria, en un barrio contiguo, con la especialidad de clínica médica; un Centro Integrador Comunitario (CIC) donde se brinda la especialidad de obstetricia y un hospital un poco más alejado, donde funcionan varias especialidades.

## 2. La ocupación del predio y judicialización del conflicto

La toma<sup>4</sup> se inició el 17 de enero de 2012<sup>5</sup>; ingresaron alrededor de 500 personas al predio, por un sector que no estaba alambrado, lo que denota que fue organizada. En el orden de lo judicial, hubo un conjunto de presentaciones con un ritmo vertiginoso en el período 2012-2013. En lo que sigue, denotaremos los sucesos más significativos en orden cronológico.

El cuidador del lugar, tuvo exposiciones contrapuestas de lo ocurrido, ante la justicia. En una declaración testimonial (27-01-2012) relató que “en pocos minutos quinientas personas ingresaron al predio, siéndole imposible oponer resistencia, debido a que las personas no aceptaban escucharlo [...] los sujetos rompieron postes y alambrados”. Añade que contaron con la colaboración de personas que llegaron al lugar en camiones, con el logo del municipio, quienes facilitaron la limpieza de los terrenos y el ingreso e instalación de las familias. Agrega también que hubo un nuevo ingreso de personas, tiempo después (el 26 de enero de 2012), en horas de la noche, por lo que “cree que habrían más de mil personas [...] En las divisiones que hicieron, las familias (instalaron) casillas de madera, casas rodantes, carpas, permaneciendo dichos lugares siempre ocupados”<sup>6</sup>. Veremos luego que meses después (06-09-12) manifiesta lo contrario, que no hubo violencia en la toma.

---

4. Partimos del concepto de toma de María Cristina Cravino (2014).

5. Hubo un intento previo de ocupación de esas tierras, un año antes, que no prosperó (Fs. 200-202).

6. Declaración Testimonial (Fs. 207, reverso; 256 anverso y reverso).

Los primeros seis meses, luego de la toma, hubo iniciativas judiciales impulsadas por los privados<sup>7</sup>, y tuvieron como destinatarios el Poder Ejecutivo Municipal, La Unidad Fiscal N.º 22 y N.º 23, la Fiscalía General Departamental del Juzgado de Garantías N.º 3, la Seccional Tercera de Pancasán, el Centro de Operaciones Policiales de la Provincia de Buenos Aires, entre otros. El expediente consta de sucesivos pedidos de expulsión<sup>8</sup> de las familias del predio, presentación de placas fotográficas tomadas por el cuidador del predio, de lo que fue la toma, misivas de las modificaciones en las características del predio, copia de la sociedad anónima y titularidad de las tierras, recibos de impuestos municipales, y residenciales, a modo de prueba de las conexiones clandestinas a la red eléctrica ya existente<sup>9</sup>, entre otros. Los requerimientos que se realizaban al Poder Judicial conllevaron inmediatas medidas de las fuerzas de seguridad local de identificación de las personas que allí se asentaron<sup>10</sup>.

Luego de la segunda mitad del primer año, podemos relevar iniciativas de los vecinos y de actores sociales y gubernamentales que interceden en su defensa y que acompañaron a las familias en diferentes momentos. Entre las acciones emprendidas estuvo la búsqueda de un patrocinio de un letrado, desde comienzos de 2013. De ahí que la conformación del barrio estuvo fuertemente condicionada por los avatares de la judicialización del conflicto.

En lo que respecta a las medidas iniciadas por los propietarios del predio, en la solicitud de lanzamiento, fechada el 6 de febrero de 2012, se menciona que el predio se encuentra totalmente tomado, que se han comenzado a efectuar construcciones en los terrenos. También se evidencia la presencia de vehículos —se adjuntan los dominios de estos—, y se añade que hay ingreso de vehículos que transportan materiales para la construcción. Además, se advierte

la necesidad de proteger la integridad física de los cuidadores que habitan el terreno [...] (y que) la demora en liberar el predio generará directos perjuicios en los habitantes de la zona, que se ven obligados a convivir con usurpadores que vienen de otras localidades, con el consiguiente riesgo para la comunidad<sup>11</sup>.

---

7. (Fs. 201-350).

8. Salanueva y González (2011) advierten que para los pobres el contacto con la organización judicial es principalmente con la justicia penal y es mediado por la policía. Transcurridos 38 años del retorno de la democracia, las condiciones de desigualdad del acceso de los pobres a la justicia se mantienen. Nuestra justicia se encuentra claramente sesgada en materia de clase social (media/alta), género (masculino), raza (blanca), religión (católica) e ideología (conservadora).

9. Denuncia de hechos nuevos, 27-01-12 (F. 205).

10. Treinta y tres vecinos fueron notificados del delito de "Usurpación de Propiedad". El subcomisario señaló que "algunos moradores se negaron a colaborar con la presencia policial (oponiéndose) de manera 'grotesca' a aportar sus datos personales y a recibir la notificación" [sic]. Este observó vehículos y pudo corroborar que sus conductores son los que "alientan a las personas a permanecer en el lugar desoyendo las indicaciones policiales de retirarse" (Fs. 217-231; 235-236, 266-290).

11. (Fs. 251; 264-265).

Los privados, en el marco de este conflicto requirieron a una organización social (a la que prestaban parte de sus tierras para actividades deportivas, integrada por vecinos de barrios de distritos aledaños) que presentaran una nota a las autoridades judiciales rechazando la toma de tierras<sup>12</sup>. Así, la Comisión Directiva de un Club Infantil presentó un escrito en contra de los nuevos vecinos del barrio "27 de Octubre", en el que esgrimen:

la usurpación ha creado un nuevo foco delictivo generando miedo y malestar entre los vecinos por los "posibles" daños que estas personas podrían ocasionar [...] un grave peligro físico y patrimonial para las personas, nuestras familias y en definitiva para nuestra comunidad toda.

Elías (2000) advierte sobre prácticas de "establecidos", que se presentan como superiores a otro grupo, "nuevos residentes", quienes son objeto de exclusión y estigmatización, como sucede en este caso. De igual modo a la experiencia que analiza el autor, los límites entre el barrio 27 de Octubre y sus aledaños son poco evidentes en términos de estándares de vivienda, de habitantes, etc. La diferencia tangible es entre habitantes de larga data y recién llegados.

La Comisión Directiva del Club Infantil agregó que las dos líneas de colectivos que circulan en la zona "habrían" expresado que "de no cesar la ocupación ilegítima del predio no transitarán más, [...] ya que la misma se ha tornado un lugar extremadamente peligroso para circular [...] lo que privaría a los vecinos del 'único' y 'más directo' acceso a (la autopista)"<sup>13</sup>. Son significativas las palabras enunciadas en 'potencial'; una vez más aparece lo que Kessler (2010) llama el sentimiento de inseguridad. No hay una sola mención de estos actores a hechos delictivos "reales" ocurridos a raíz de la toma de tierras. El petitorio que se presentó cuenta con la firma de "supuestos" vecinos de las zonas aledañas al predio. El entrecomillado remite a que el listado que se anexa no tiene ningún enunciado ni alusión a los barrios a los que pertenecen esas firmas, que bien podrían estar destinadas a cualquier evento.

Por el contrario, cuando analizamos el accionar de los habitantes del barrio 27 de Octubre, hallamos que cada escrito presentado contaba con la identificación de las personas, su rol institucional o el sector del barrio al que pertenecían; incluso en algunas misivas se adjuntaba la procedencia nativa –como fue el caso de los habitantes que escribieron una carta al cónsul de Paraguay–, todas medidas en la línea de ser reconocidos<sup>14</sup>.

---

12. Como veremos luego, los privados actuaron de modo similar en otro distrito donde poseen tierras; esto es, articularon con una organización social barrial, prestaron parte del predio para actividades recreativas, en la búsqueda de colaboración en el cuidado de su patrimonio.

13. (F. 308).

14. Cabe destacar que la principal dirigente barrial cuenta con copia y manejo del expediente. Así también, los delegados poseían actas de los acuerdos alcanzados, esto es, ante cualquier puesta en cuestión de los dirigentes o de su rol representativo los vecinos tenían documentos que respaldaban su accionar.

La solicitud de expulsión fue postergada por un requerimiento de la Comisión Nacional de Tierras (CNT)<sup>15</sup>. Esta entidad solicitó el 29 de febrero de 2012 "una prórroga del lanzamiento a fin de poder tomar intervención y así atemperar las consecuencias que pudiera ocasionar la medida dado las numerosas familias que habitan el predio y la presencia de niños en el mismo"<sup>16</sup>.

Así se dio comienzo a un proceso de negociación, propiciado por el juzgado y la fiscalía que intervienen en la causa, entre el municipio de Pancasán, la CNT, el Poder Ejecutivo provincial y los privados en el marco de una Mesa de Gestión. En este proceso fueron convocados otros organismos como consultores, como fue el caso del representante de la Empresa ABSA, por la red de cañería de agua cruda que atraviesa el predio, no apta para consumo, y de la que se estaban realizando perforaciones clandestinas que ponían en riesgo la salud de las familias en el predio.

En el marco del proceso de negociación en las audiencias, Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires propone realizar un relevamiento social, a fin de evaluar la cantidad de familias que habitan actualmente el predio, previamente a la relocalización. Del censo realizado se desprende que habitan 612 familias (al 29-03-12). Se acuerda dividir los terrenos, rezonificar como zona mixta; el municipio, por su parte, se compromete a conseguir el acompañamiento del Poder Legislativo local, para esta iniciativa.

A mediados de abril de 2012, el propietario presenta los planos del lugar, propone un sector donde podría reubicarse a las familias; el municipio informa que precisa una semana para contar con la autorización del intendente y llevar adelante la iniciativa de rezonificación, con el plano facilitado por los propietarios. Entre fines de abril y mayo los representantes del municipio dejan de acudir a las audiencias. El juzgado atiende la solicitud de una audiencia con los habitantes del predio. Recién en esta instancia comienzan a hacer escuchar su postura, e informan que ya hay familias que están edificando en el predio. En una nueva audiencia el 24 de mayo, representantes del municipio expresan la necesidad de confirmación del Estado Nacional respecto de la inversión en infraestructura que pretende efectuar en el lugar. Se acuerda una reunión, entre estas instancias, para convenir los pasos que seguir en la sede municipal.

A fines del mes de julio de 2012, el Municipio, en acuerdo con los propietarios, propone realizar un Parque Industrial en los terrenos donde habitan las familias y relocalizarlas en otro sector del predio (en parte donde funcionaba el basural, cuyas características ya

---

15. La ex Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica, por Decreto N.° 1715 (2014), pasó a ser la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

16. La intervención de la Comisión Nacional de Tierras (01-03-12), en sintonía con la suspensión de la medida de lanzamiento y atendiendo a la situación de las familias, situó en la agenda pública la cuestión de la propiedad privada frente al interés público y social, elementos relevantes a la hora de evaluar la compleja situación generada por la presencia de menores que conforman los núcleos familiares en el predio (Fs.315-317).

enunciamos). En este proceso, la Comisión Nacional de Tierras confeccionó un escrito que sintetizaba los ejes en tratativas sobre el acuerdo de relocalización:

Surge ahora la siguiente propuesta de traslado y relocalización de los vecinos para la resolución de la situación habitacional con las siguientes características: el propietario donará 14 hectáreas para que las familias ocupantes accedan a la propiedad de un lote que tendrá un precio social, a fin de que puedan relocalizarse permitiendo realizar el parque industrial y un centro comercial. Solo se trasladaran a las familias al nuevo predio, una vez que éste se encuentre en condiciones de ser habitado.

Mientras esto se lleve a cabo, las familias permanecerán en el predio ocupado. Escrito de la Comisión Nacional de Tierras/ Municipalidad de Pancasán.

Este escrito entregado a los vecinos no se adecuaba con lo firmado en el convenio entre los privados y el Municipio. En el documento de construcción del parque industrial, con fecha 24 de julio de 2012, se hacía explícita mención (cláusula decimoquinta) a lo siguiente:

se fija la donación de 14 hectáreas con destino a vivienda social; se establece el destino de 94 hectáreas para la construcción del parque industrial, y 2 para uso de los propietarios de las tierras con fines comerciales. De igual modo se indica como condición para el sostenimiento del convenio: "i) lograr el desalojo de los actuales usurpadores ii) construir un muro perimetral que cierre el terreno destinado al parque industrial cuyas características deberán ser suficientes para disuadir nuevas intrusiones del terreno [...] iii) instalar vigilancia para impedir nuevas usurpaciones u ocupaciones [sic].

La municipalidad, por su parte, debía cumplir con todos los trámites y actividades necesarias<sup>17</sup> para lograr la instalación del parque industrial dentro del plazo de dos años, sucesos que no se concretaron.

Mecha, una de las referentes del barrio 27 de Octubre, nos relata la intervención de los delegados:

Esto no fue nada oficial, fue así nomás [...] 'una vez que esté en condiciones se iba a trasladar, mientras tanto (íbamos) a permanecer en el predio ocupado' [...] (los vecinos) leían esto, pero en el papel del Convenio decía que "se tenía que desalojar y después iban a hacer la donación" [...] por eso hicimos una campaña, yo salí con otros vecinos (delegados), salimos a concientizar a los vecinos 'ojo que esto no es lo mismo que ustedes van a firmar, ojo que acá dice [...] de palabra dijeron esto, pero por escrito decían que había que vaciar (Mecha, referente barrial, 2020, p. 21).

Lo mencionado denota la nueva postura del Municipio respecto del uso de las tierras. En la cláusula cuarta del convenio, se establece que

la explotación del Parque Industrial estará a cargo de la Sociedad. Sólo luego de ejecutadas por la Municipalidad la totalidad de las obras descriptas en la cláusula segunda. Esto implica, que la Sociedad capitalizará las inversiones realizadas, aumentará el capital social y emitirá acciones representativas del 51% del nuevo capital, entregándolas a la Municipalidad.

Por su parte, en el proceso de negociación, los delegados de los habitantes del

---

17. El municipio debía rezonificar y recategorizar el uso del predio, de modo que fuera compatible con el desarrollo de las áreas urbanas, comerciales y del parque industrial; construir a su costa las instalaciones necesarias para la provisión de redes de energía eléctrica, de distribución de gas natural, de alumbrado y de sistemas de canales para los desagües cloacales y pluviales e industriales, entre otros (Fs. 358-361).

predio, acompañados por un abogado defensor, manifiestan su propuesta de pagar las tierras<sup>18</sup> y quedarse en el lugar. En palabras de una dirigente social:

Fuimos parte de la mesa de mediación, donde conocimos a los dueños, entonces es donde yo les expongo —la Comisión de Tierras no querían (que hablemos) dijeron que vayamos a escuchar— y no, si ya estás ahí, abrí la boca porque dos oportunidades no vas a tener. Y entonces les digo “nosotros queremos pagarles las tierras, no queremos que nadie nos regale”, y entonces salta uno de los dueños y dice “cómo, acá a nosotros nos están obligando a donar 14 hectáreas, a gente que no tiene donde caerse muertos” y le digo: “No, estás equivocada, nosotros venimos planteando siempre que nosotros queremos pagar una cuota social o lo que valgan los terrenos, pero queremos quedarnos ahí”. “No —dijo la dueña de las tierras—, pero a nosotros nos propusieron esto”. (El Director General de Asuntos Legales del municipio no sabía dónde meterse) [...] Miriam Denegri (de la Dirección Nacional de Tierras) me decía “vos tenés conciencia que la gente se tiene que ir de ahí, porque están en un lugar contaminado, vas a ser responsable de que maten a sus hijos con el agua contaminada”. Le dije “hasta ahora no hay ningún muerto”. (Mecha, referente barrial, 2020, p. 11).

La Comisión Nacional de Tierras evidenció en las audiencias las incongruencias en las negociaciones (septiembre de 2012). Advierte que el convenio no contempla en forma escrita que las tierras donadas por los privados estarán destinadas a las familias que actualmente habitan en el predio. Además, hace recomendaciones de políticas y sugiere medidas para el aprovechamiento de los espacios en proyecto urbanístico del parque industrial (Fs.362-368).

De lo enunciado sobre las negociaciones por la construcción de un parque industrial, se desprende que los propietarios requieren el desalojo, inversión privada del municipio, previamente a la donación de las tierras, según lo plasmado en las cláusulas 3 y 15 del convenio (Fs. 358 reverso y 360), y como evidencian los representantes de los habitantes del predio. El accionar de la firma privada se condice, además, con la modalidad de usufructo de otro predio ubicado a unos pocos kilómetros del analizado. Dichas tierras, 12,5 hectáreas, se encuentran emplazadas en el distrito contiguo de León (Tella et al., 2007), y fueron ocupadas por vecinos de cuatro barrios del distrito, a fines de enero de 2012, quienes habían protestado en reiteradas oportunidades por el abandono del lugar, su falta de cercamiento, basurales clandestinos, sucesos delictivos en el lugar, entre otros.

Este predio en el municipio aledaño de León había sido cedido en comodato (por diez años) a una organización social para la realización de un Parque Social (Tella et al., 2007). La iniciativa de este emprendimiento, si bien saneó el lugar durante un breve lapso, no se concretó, por falta de inversiones, por lo que el basural se originó nuevamente. Los vecinos ante medios locales denunciaron que camiones del municipio

---

18. Nardín (2018, p. 155) parafraseando a Fara (1988) señala que “la idea de la propiedad privada está presente aunque las circunstancias lleven a los sujetos a no respetarla, y la voluntad de pago es una manera de legitimar una situación reconocida como ilegal”.

arrojaban residuos allí. La causa por la toma de tierras en el distrito de León recayó en el mismo juzgado y fiscalía, que actuó en el caso de la toma de Pacansán; sin embargo, se resolvió rápidamente a favor de los propietarios y se logró la expulsión de los vecinos.

La toma de tierras en León, contemporánea a la ocurrida en el predio donde se fundó el barrio 27 de Octubre, fue mencionada en el expediente judicial<sup>19</sup>. De igual modo, se aludió a la toma del Parque Indoamericano<sup>20</sup>, sucesos que se intentaron tomar como antecedentes<sup>21</sup> para dirimir la ocupación en el barrio 27 de Octubre, a favor de los propietarios. Los casos de Pancasán y León nos hablan de un tipo de modalidad de tenencia de la tierra en el Conurbano, sin integración a la trama urbana (esto es, sin veredas, desagües, luminarias, etc.), donde los propietarios esperan que el Estado realice inversiones para así valorizar su capital, sin responsabilizarse del impacto de estos predios<sup>22</sup> semiabandonados en quienes habitan en las cercanías, como se pudo corroborar en estas experiencias.

En el mes de septiembre de 2012, el fiscal General Departamental solicita la remisión de la causa del barrio 27 de Octubre, para proseguir con las medidas de prueba; el juez acepta el pedido y despacha la causa a la UFI N.º 22. Se prorroga nuevamente el lanzamiento por 90 días. En este nuevo proceso, las autoridades judiciales se apersonaron en el lugar para recabar pruebas.

Así, obtuvieron otra Declaración Testimonial del cuidador del predio (06-09-12), quien, a diferencia de sus dichos anteriores, manifestó que no hubo violencia en el momento de la toma:

El discente (declara que) resulta ser el empleado de La Firma [...] desde hace 12 años, desempeñándose como cuidador del predio de 110 hectáreas [...] en su límite todo un campo llamado, La Loma, propiedad de otra persona. El campo se utilizaba para tener hacienda vacuna, algunos caballos y chanchos propiedad con animales [...] En el mes de enero comenzó ingresar gente sin autorización al terreno, instalando casillas precarias,

---

19. Cravino (2014) no recuerda, parafraseando a Carman (2011), que la naturaleza funciona como un 'recurso cultural' que refuerza una determinada política de lugares. Así, según este enfoque, existe en el imaginario social un límite simbólico para ocupar un "parque", aun cuando la realidad lo asemeje a otra cosa, como ocurrió en el caso del distrito de León que mencionamos.

20. La toma del Parque Indoamericano problematiza dimensiones tales como xenofobia, racismo, represión inusitada de la protesta social, conflictos habitacionales, enfrentamientos de "pobres contra pobres" (Arenaza, 2014), conflictos entre poderes gubernamentales de distinto orden, jerarquías urbanas (Cravino, 2014). Creemos que se apela a este antecedente y al ocurrido en un distrito contiguo al caso analizado, a los fines de ejemplificar la preeminencia de intereses de sectores de poder.

21. Solicitud de Revisión del Archivo, Fiscalía Descentralizada. Las Bayas. UFI 22. Fs. 388-396.

22. La existencia de tierras vacantes, sin uso, mantenimiento, cerramiento, que propicia la existencia de basurales clandestinos, y, por ende, múltiples problemáticas, ambientales y sociales en los barrios donde están emplazadas no se problematiza judicialmente. De igual modo, el deterioro que ocasionan en la calidad de vida de los habitantes de estos entornos, tampoco.

premoldeadas con estacas e hilos. Que los mismos comenzaron a ingresar por el ángulo lindero con el campo La Loma y la calle Francisco Echazú, en donde no había alambrado, sino que sólo estaba la calle por lo que ingresaron sin ejercer violencia ni romper nada [...] (y que) separaba el terreno de la calle un puente precario que había instalado una empresa que estaba trabajando en el canal)<sup>23</sup>.

Esto último se condice con lo declarado por el comisario del distrito donde está ubicado el predio. Este manifiesta conocer el predio con anterioridad, y que las hectáreas estaban desocupadas y se utilizaban para invernadero de caballos, hacienda vacuna, y que carecía de alambrado continuo o algún tipo de cercado. Lo manifestado coincide también con lo declarado por vecinos de un barrio contiguo al predio (01-10-2012), ante responsables de la UFI N.º 22, que se presentaron en el lugar para tomar su declaración. Uno de estos, con más de treinta años viviendo en el lugar, señaló que "La gente ingresó por (una) calle donde no había alambrado, cerco y que nunca vio el predio alambrado [...] La gente ingresó de manera pacífica y lentamente y continuaron entrando hasta el mes de marzo". Otro de ellos agregó: "ingresaron personas al lugar y en pocas horas ocuparon todo el predio [...] Las personas ingresaron caminando y sin romper nada [...] Han edificado casas de material y muchos han comprado o vendido sus terrenos"<sup>24</sup>.

Contemporáneamente al proceso judicial, los habitantes del predio enviaron misivas en búsqueda de apoyo: al cónsul paraguayo (13-09-2012) y al gobernador de la provincia de Buenos Aires (29-09-2012), ambas con las firmas de los representantes del barrio y de los residentes de la comunidad paraguaya. Ante las nuevas evidencias recabadas, el fiscal resuelve el archivo de la causa (03-10-2012) por falta de pruebas (Fs-385-387). Esta última medida fue apelada por el abogado defensor de la firma, que requiere la solicitud de revisión de Archivo a la UFI N.º 22 (Fs.388-396).

El año 2013 se inaugura con una mayor movilización de los habitantes del predio. A mediados de enero, envían una carta a la presidenta de la Nación; presentan una propuesta de fideicomiso comunitario, en acompañamiento con organizaciones religiosas de la zona que se proponen a mediar con los propietarios del predio; estos últimos envían una misiva al intendente local en la manifiestan su preocupación por el accionar de las fuerzas de seguridad y designan un abogado defensor que representa a seis vecinos del barrio, que asumieron el rol de delegados y que representan a 1500 vecinos asentados (Fs. 388-390). La representación de los habitantes del predio puso en evidencia el crecimiento de la toma y la necesidad de designar a un abogado de oficio, para los vecinos que no son representados por el abogado defensor enunciado.

---

23. Declaración Testimonial (F. 371 anverso).

24. Declaración Testimonial de vecinos de barrios aledaños al predio, 01-10-2012 (Fs. 380-383).

El abogado defensor de las familias que habitan en el predio realiza una solicitud de sobreseimiento al juez de garantías (25-02-2013). En ella requiere la intervención de un asesor de menores, la realización de un nuevo censo para estimar el crecimiento del barrio y pone de manifiesto la desidia de los propietarios, quienes, al no intervenir en el control y cerramiento del predio, facilitan que se siga ampliando la toma (Fs.391-395).

El 27 de febrero de 2013, se resuelve la revocación del archivo de la causa y se da intervención a la Oficina Alternativa de Conflictos (F. 387). Los vecinos una vez más se movilizan con distintas iniciativas: solicitan una audiencia con la presidenta de la Nación, con el aval de organizaciones sociales y religiosas: Pastoral social, SERPAJ, Movimiento Evita<sup>25</sup> y JP Evita y una universidad; tiempo después protestan frente a la sede municipal.

También acontecen medidas de control policial de las tierras e impedimento del ingreso de camiones con materiales de construcción al predio. En el mes de octubre de 2013, se presenta el proyecto de Ley de Declaración de Utilidad Pública y expropiación de los terrenos ante la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, el cual solo obtuvo media sanción.

El 30-01-2014 muere en el predio uno de los líderes barriales,<sup>26</sup> en marco de una serie de enfrentamientos que se venían suscitando (en los que resultaron heridos de bala vecinos y militantes sociales) con vecinos de barrios aledaños al asentamiento, por acceso a las tierras y a infraestructura (tendido de luz). Lo señalado denota las consecuencias de la usencia del Estado local en la provisión de infraestructura, en la integración a la trama urbana de este asentamiento, como así también en brindar seguridad a los habitantes de este barrio informal. Esto conllevó la paralización de las iniciativas judiciales y barriales de los vecinos por un tiempo. Luego la memoria de este líder se tornó bandera para el reclamo de justicia para él, su familia y para continuar requiriendo el reconocimiento del Estado local del barrio.

Finalmente, en torno a las iniciativas barriales cabe destacar que en 2018 el barrio consigue su incorporación al Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)<sup>27</sup>, con el acompañamiento de la JP Evita. En el marco de esta iniciativa, se efectuó un censo en el barrio. La coordinadora del RENABAP, regional Oeste, nos facilitó los datos que se

---

25. Longa (2018, p. 348) señala que "el Movimiento Evita es un movimiento social conformado entre finales de 2004 y principios de 2005 en Argentina. El movimiento se estructura a través de frentes de masas y de secretarías. Los frentes de masas del movimiento son: juventud, sindical, mujeres, diversidad, profesionales, estudiantil, campesino y economía popular. Las secretarías son: organización, educación, salud, prensa", entre otras.

26. Respecto de la historia de este líder barrial, ver Moreno (2021).

27. INFORME RENABAP, 22 de marzo de 2019.

obtuvieron del relevamiento en el barrio. Según lo recabado, habitaban 5212 personas y vivían 1813 familias. En cuanto a las características poblacionales, Bacco (CTEP) refirió que la toma la hicieron los argentinos y la tierra la compraron los extranjeros. Un porcentaje significativo de la población del barrio es de origen paraguayo y en menor medida, boliviano y peruano.

Hasta aquí se puede advertir que la resolución de este proceso no aconteció unilateralmente, atendiendo a los intereses de los propietarios, por el grado de autoorganización barrial y el acompañamiento, puntual y sostenido, de múltiples actores sociales y políticos a las familias. En lo que sigue, veremos que este reconocimiento y entramado con actores externos tuvo como contraparte el establecimiento de un entramado institucional en el barrio en constante forjamiento.

### 3. Entramado organizativo

En lo que respecta a la trama institucional, se destinaron espacios para usos comunitarios y/o recreativos, donde se denota la activa participación de la comunidad y se advierten acuerdos sedimentados, así como el acompañamiento sostenido del movimiento Evita en la consolidación del barrio. Uno de los ámbitos de mayor relevancia es la capilla y centro comunitario Nuestra Señora de Caacupé<sup>28</sup>. La rememoración de su historia está surcada por discursos contrapuestos, por lo que desenhebrar el proceso de constitución de esta iniciativa implicó recuperar diferentes memorias de este acontecimiento, diversas subjetividades en pugna, pertenecientes a colectivos distintos, que plasmaron una estructura de funcionamiento ajena a lo planeado por sus fundadores.

Facundo Bacco<sup>29</sup>, sobre el tema, señaló que inicialmente se proyectó la construcción de un Salón de Usos Múltiples (SUM) como espacio de sociabilidad para los vecinos del barrio y la construcción de la capilla. En palabras del dirigente:

Acá la Capilla la hicimos con los vecinos. Juntamos todos los materiales [...] Primero hicimos una casilla y después conseguimos con (María Cecilia) Chachi Velásquez<sup>30</sup> un poco de material [...] En la (última) elección de Insaurrealde (2015), nos llama a las organizaciones -después de perder las legislativas- y ahí nos ayuda [...] para construir una parte [...] Acá (en la Capilla) dábamos apoyo escolar [...] Estamos haciendo la obra con el Argentina Trabaja, ampliando acá [...] Después nos matan a un vecino, la comisión se empezó a desarmar

---

28. Nuestra Señora de los Milagros de Caacupé, Paraguay (fecha de conmemoración 8 de diciembre) (fuente: <http://forosdelavirgen.org/415/nuestra-senora-de-los-milagros-de-caacupe-paraguay-8-de-diciembre/>).

29. El dirigente Facundo Bacco, cuando lo entrevistamos, pertenecía a la JP del Evita. Actualmente participa de un nuevo espacio político: Unión de Trabajadores de la Economía Popular, Encuentro Peronista (UTEP-EP), sindicato que nuclea a miles de delegados y delegadas de la CTEP, la Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán (fuente: <https://ctepargentina.org/nacio-la-utep/>).

30. Actual presidenta del Consejo Provincial de Educación, de la provincia de Santa Cruz (fuente: <https://www.eldiadeescobar.com.ar/politica/57626>).

y quedo a medias la construcción (de la Capilla) [...] Vino Misiones de Francisco y ahí conseguimos que nos puedan construir [...] En realidad esto iba a ser un SUM, se enojó la Chachi cuando se enteró que hicimos una Capilla, pero sirvió para que la Iglesia nos reconozca como barrio (Bacco, UTEP-EP, 2020, p. 5).

Lo señalado denota los cambios en torno al sentido principal que adquiere este espacio de sociabilidad. Inicialmente este espacio era un ámbito que congregaba a toda la comunidad y su historia. El frente de la capilla tenía un grabado con personas que mostraban su puño en señal de lucha colectiva (iniciativa del SERPAJ). Casi en la entrada, existía una gigantografía que sintetizaba el proceso de creación de este ámbito, con imágenes de vecinos y líderes del barrio que habían colaborado en la realización de este lugar, como Bailoretto (mártir fundador).

También aquí, luego de la toma, se juntaba la comisión de delegados y se efectuaban las asambleas en las que llegaban a participar cerca de mil personas. La comisión de vecinos, que asume el cuidado y organización de este espacio en la actualidad, le dio una fachada más propia de un ámbito estrictamente religioso. La capilla creció ediliciamente, por lo que se modificó sustantivamente la fachada de la institución. Aleida, la coordinadora general de la capilla, nos contó que el terreno de atrás de la edificación fue comprado recientemente por el obispado, y que allí proyectan poner un tinglado para las actividades multitudinarias que requieran realizarse en el exterior.

Con relación a las actividades que se brindan actualmente en el espacio religioso, menciona:

Yo empecé con el padre Marcos, y él me enseñó cómo tengo que trabajar en una capilla<sup>31</sup>, cómo me tengo que manejar. Hace dos años que vino (otro religioso que) es un cura que, no sé cómo decirte, no lleva tanto en cuenta esta capillita, viene para la misa, oficia la misa acá todos los domingos, hace bautismos, hay catequesis acá, se hizo la comunión el año pasado (2019), la confirmación se hace en la parroquia, nos vamos allá toda la capilla [...] este cura que tenemos nosotros es diocesano. Entrevista a Aleida, 14-01-20.

Lo mencionado denota un cambio significativo en lo simbólico y en el orden de las prácticas en este espacio. Si inicialmente era un espacio sociocomunitario y político, de reunión y de resolución de los problemas de los vecinos —en asamblea—, ahora solo se circunscribe a un ámbito donde solo se realizan actividades de orden religioso.

En el proceso de institucionalización de la capilla, miembros de la comunidad junto a integrantes del Movimiento Evita viajaron al Paraguay<sup>32</sup> (2015). Estos llevaron una escultura de la virgen de Caacupé, para que el papa Francisco la bendijera. La iglesia

---

31. Con el objetivo de caracterizar a los voluntarios que forman parte de la capilla, retomé la perspectiva desarrollada por Cardarelli et al. (1995), quien señala que el bajo voluntariado desarrollan sus tareas en el marco de la institución eclesial, pero no participan de instancias de decisión, así como tampoco tienen un reglamento que regule su participación. Son los curas o párrocos quienes toman las decisiones.

32. Integrantes de la JP del Movimiento Evita junto con vecinos del barrio se trasladaron a Paraguay para que el pontífice bendijera la virgen que dio nombre a este espacio de sociabilidad. En ambas imágenes se puede ver al dirigente Facundo Bacco portando una de las vírgenes que fue bendecida por el papa Francisco en esta visita al Paraguay (<http://www.elcivismo.com.ar/notas/21111/>).

Católica fue la primera institución que reconoció al barrio. El reconocimiento eclesial del barrio va a tornarse central en el proceso de negociación para la permanencia de los vecinos en el predio, tal como ocurrió en asentamientos del sur de la periferia de Buenos Aires (Cravino & Vommaro, 2018).

Otro ámbito de sociabilidad es el Potrero Bailoretto, que fue iniciativa de uno de los líderes barriales, en memoria del cual lleva su nombre. Otro espacio comunitario es el merendero, que funciona en la casa particular de una vecina del barrio, de origen paraguayo, que cuenta con recursos que le provee el UTEP-EP (exintegrantes de la JP Evita), tal como relata una de las fundadoras de este espacio, de origen boliviano:

V: ¿El merendero había sido iniciativa tuya?, ¿de los pibes del Evita?

Sonia: Al principio no fue merendero, merendero. Los chicos (JP Evita) siempre venían a hacer el apoyo escolar en la iglesia; ellos venían qué sé yo, venían por favor, agüita fría, traían juguito, traían algo preparado, galletitas, o si me podés poner agua, o para hacer chocolatada. Y un día le dije, bueno, la casa está disponible, porque con el agüita lo preparaban allá, no hay problema si lo quieren preparar acá, si quieren prepararlo en casa, que hagamos algo, lo hacemos.

V: Ahí los empezaste a conocer [...]

S: Un día me dijo Facundo (Bacco) que ellos tenían la posibilidad de conseguir leche, y yo le dije que podíamos hacer la merienda en casa, si quiere, y me dijo "que está bueno", y un par de vecinas más, de algunos nenes que venían al apoyo, que siempre estuvieron colaborando con Facundo.

V: ¿Te acordás más o menos qué año habrá sido cuando arrancaron?

S: Yo me mudé cuando mi nene un año, el nene que ahora tiene 5, va a cumplir 6 [...] fin de año de 2015 [...]

V: Vos me habías contado que tenían los martes, los viernes y los sábados...

S: Claro, junto al apoyo, ahí se les daba la merienda.

V: Y que en ese momento ya tenían 30 o 40 pibes.

S: Claro, en apoyo escolar había un montón de chicos, que venían de todas partes, más que todo por el apoyo, luego empezó la iniciativa del merendero.

V: ¿Primero fue el apoyo?

S: El apoyo [...] y al año siguiente recién empezamos con el merendero...

V: ¿Esos treinta o cuarenta pibes de la otra vez se mantuvieron en el merendero o hay nuevos?

S: Hay nuevos, hay chicos que ya son grandes, ya son jovencitos, quince años tienen, y ya no van, y otros ya son niños más chicos. Por eso allá (donde funciona el merendero ahora) hay niños chiquitos, carenciados, que de este lado (del barrio) (Sonia, 10-01-20, p. 27).

Como se anticipó en los dichos de la entrevistada, el apoyo escolar inicialmente se efectuaba en la capilla. Un integrante de la UTEP- EP, en la actualidad, rememora un episodio de conflictividad que ocasionó que dejara de brindarse este servicio:

[E]n el barrio necesitan tanto apoyo escolar, como una biblioteca. Pero lamentablemente, pasamos por una mala circunstancia con una vecina que le dimos la llave (de la capilla), confiamos nosotros que le iba a abrir a las compañeras (que brindaban el apoyo escolar), y no les abría, les rechazaban en el portón de la iglesia. Entonces llamamos a Facundo; él dijo vamos a hacer una reunión vecinal, lo que vamos a hacer, si están de acuerdo todos

los vecinos, es cambiar la cerradura y la llave<sup>33</sup>. Se hizo eso, y volvió a suceder lo mismo (de que no dejaban ingresar a las compañeras) y ahora no podemos ingresar a la capilla (Francisco, 10-01-20, p. 14).

Esta actividad se retomó una vez iniciado el ciclo lectivo, en marzo de 2020, cuando se realiza el merendero, pero se vio interrumpida una vez más por la situación de emergencia sanitaria a partir de la declaración de pandemia de la **COVID-19** por parte del gobierno nacional.

El caso de la posta sanitaria, inaugurada en 2016, fue un proyecto iniciado por la JP del Movimiento Evita, cuyo principal dirigente era Facundo Bacco. Este espacio se armó con la colaboración de los vecinos del barrio. La atención médica consistía — hasta fines 2019— en la prestación de un pediatra que asistía una vez por semana al barrio, los días sábados, y atendía tanto a niños como adultos. Actualmente solo las promotoras de salud acuden a este espacio y realizan actividades de primeros auxilios, como, por ejemplo, tomar la presión. Asimismo, participaron de un relevamiento de las condiciones de las patologías en salud del barrio.

Hasta aquí se puede advertir el crecimiento del barrio poblacional e institucionalmente, aspectos centrales en su proceso constitutivo y en la adquisición de reconocimiento externo. En este camino fue sumamente significativo el apoyo de la JP del Movimiento Evita, quienes estuvieron acompañando no solo el crecimiento organizacional del barrio, sino que colaboraron en cuestiones básicas del devenir de la vida cotidiana.

## Palabras finales

En este trabajo se procuró desandar el proceso de constitución de un barrio informal que está centralmente integrado por migrantes recientes. Este suceso nos permitió conocer cómo un “espacio abandonado” se pudo tornar “un lugar donde vivir”. Dicha experiencia, a su vez, nos ilumina respecto de procesos de conformación de tramas sociales e institucionales, actores intervinientes y representaciones sociales en torno a una toma de tierras.

El caso presentado nos advierte cómo entran en coalición el derecho a la propiedad privada y los derechos humanos. Es significativo cómo en los argumentos de los actores privados se esgrime actuar en favor del bienestar común de los habitantes de la zona en cuestión y sus aldeaños, y, sin embargo, sus acciones no se condicen con esa búsqueda.

---

33. Fernández Álvarez (2018) reflexiona acerca de prácticas colectivas que incluyen experiencias vitales en épocas disímiles. Las distinciones se establecen entre los fundadores del barrio y los nuevos habitantes que no compartieron lo inhóspito de los tiempos de la toma, la lucha por el acceso a la tierra, conllevaron a que “lo moralmente aceptado” como prácticas para lograr un lugar donde vivir diste de lo compartido por los nuevos vecinos.

Así también denotamos cómo la construcción simbólica de "peligrosidad" se asoció, desde ciertos actores, a los habitantes que procuraron tener un lugar donde vivir. Esto es, el acceso a la tierra desde el mercado informal los tornó en "no ciudadanos". Se construyó a los habitantes del predio simbólicamente como "usurpadores", "destruidores de propiedad privada", "violentos", imaginarios presentes en los dichos de vecinos de los barrios aledaños y en la causa judicial. Solo se refiere indirectamente a su condición de migrantes cuando se solicita que se considere como antecedente el conflicto en el Parque Indoamericano, esperando "pareciera" una resolución de la justicia, como en aquel suceso trágico.

Como ya anticipamos, el Estado local actuó ante esto de manera ambigua. Por un lado, procuró llegar a un acuerdo firmando un convenio con las firmas privadas, en el que se establecía como horizonte atender la cuestión habitacional (parcialmente) y, a su vez, destinar mayormente esas tierras a la realización de un Parque Industrial y comercial. Por otro lado, procuró llegar a un acuerdo con los vecinos asentados en el predio, vehiculizó la realización de un informe ambiental y un censo a las familias en varias oportunidades.

Sin embargo, el gobierno local mostró incongruencias en cuanto a dirimir los conflictos que se suscitaron en el barrio con integrantes de barrios aledaños, por la provisión de infraestructura, lo que trajo la agudización de conflictos, que terminaron con habitantes del predio heridos de bala y un muerto. Lo señalado aconteció en el marco de la prórroga de la medida del lanzamiento, por pedido de los habitantes ante de la Comisión Nacional de Tierras, y la consolidación institucional del barrio a través de la organización interna, la cristalización de espacios comunitarios y la ampliación de redes sociales, que conllevaron el reconocimiento de instituciones externas, como la iglesia Católica, que otorgó recursos para la construcción de una capilla en el barrio.

En este proceso un actor clave que acompañó la consolidación de la trama barrial e institucional fue la JP del Movimiento Evita. Se hicieron presentes en el barrio apenas un año después de la toma, y desde entonces emprendieron múltiples iniciativas en pos de ayudar a la constitución del barrio y el fortalecimiento de sus actores. Esto es, no colaboraron externamente con los vecinos del barrio 27 de Octubre en alguna acción puntual, como lo hicieron otras organizaciones ante las iniciativas barriales. La JP del Movimiento Evita tuvo una intervención sostenida durante todos estos años, alentando el crecimiento de los propios actores barriales, proveyendo contactos con otros actores y propiciando la autoorganización e institucionalización del barrio.

La relevancia de este acompañamiento sostenido en el tiempo tiene otra consecuencia, que fue el empoderamiento de los vecinos del barrio 27 de Octubre. Lo señalado no es menor, en tanto fue la autoorganización barrial la que terminó por

aglutinar y potenciar la colaboración de diferentes organizaciones e instituciones que los apoyaron en diferentes procesos, tal como se advierte en la designación de delegados, los censos por sector territorial, las presentaciones de petitorios ante diferentes instancias gubernamentales, la búsqueda del patrocinio de un letrado, la participación de representantes barriales en audiencias judiciales, el acceso al expediente judicial y su análisis por los principales dirigentes barriales y de la JP Evita, entre muchas otras iniciativas.

Podemos concluir que la acción colectiva sostenida en el tiempo, la afirmación de autoconciencia y la legitimidad conseguida fueron acompañadas con la posibilidad de hacer del barrio 27 de Octubre "un lugar donde vivir".

## Referencias bibliográficas

- Arenaza, Soledad** (2014). Imperio de la Ley, justicia por mano propia y negociación forzada del conflicto: el caso del Parque Indoamericano. En Cravino (Org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. San Miguel: UNGS.
- Cravino, M. C. & Vommaro, P.** (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. En *Población y Sociedad*. Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa. ISSN 1852-8562.
- Cravino, M. C.** (2014a). *Diccionario del léxico corriente de la política argentina. Palabras en democracia* (1983-2013). San Miguel: UNGS.
- Cravino, M. C.** (2014b). Causas y azares: la ocupación del Parque Indoamericano. En Cravino (Org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. UNGS.
- Cravino, M. C.** (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. UNGS.
- Cravino, M. C.** (2006). *Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. San Miguel. UNGS.
- Cravino, M. C.** (2003). Mercados informales de tierra y redes sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. En Abramo, P. (Org.) *A Ciudad de la Informalidad. O desafío ciudades latino-americanas*. Livraria Sette Letras.
- Fernández Álvarez, M.** (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 62, Quito, septiembre 2018, pp. 21-38. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

- Kessler, G.** (2010). El sentimiento de inseguridad y el temor al delito en Argentina. En Kessler, Svampa y González Bombal (Coord.) *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nardín, S.** (2018). Viejas y nuevas tomas de tierras. Controversias en torno a la acción directa en asentamientos informales de la periferia de Buenos Aires. En *Social em Questão* – Año XXI – n° 42 – Set a Dez /2018.
- Longa, F.** (2018). El barrio, la gestión y las movilizaciones. La experiencia del Movimiento Evita en un municipio del conurbano bonaerense (2004-2015). En *Revista: Trabajo y sociedad*. Editorial: Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el Desarrollo Social.
- Moreno, V.** (2021). Vida, Muerte y deificación de un migrante fundador de un barrio informal. En *II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares* (en prensa).
- Natalucci, A.** (2008). De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita. En *La huella piquetera: avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Al Margen. La Plata, Buenos Aires.
- Salanueva, O. & González, M.** (2011). *Los pobres y el acceso a la justicia*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Tella, G. et al.** (2007). La emergencia del parque social. Expresiones del proceso de contraurbanización en Buenos Aires. En *Espiral, Estudios sobre estado y Sociedad*. Vol. 13 no.38 Guadalajara ene./abr. 2007. Versión impresa, ISSN 1665-0565.
- Varela, O. & Wagner, R.** (2012). El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA. En *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. CICCUS-UNGS.
- Zalazar, R.** (2009). Los ritos de la muerte. La novena paha en el Paraguay. <https://antropologia.wordpress.com/2009/03/19/los-ritos-de-la-muerte-la-novena-paha-en-el-paraguay/> 

# Periferias urbanas y producción de ciudad en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires

**Beatriz PEDRO**  
**Mauricio CONTRERAS**  
**Ricardo APAOLAZA**

**Juan Pablo VENTURINI**  
**Francesca FERLICCA**  
**María Eugenia DURANTE**

## Cargos o filiaciones

Profesora titular, Taller Libre de Proyecto Social, FADU, UBA.  
Profesor adjunto Taller Libre de Proyecto Social, FADU, UBA.  
Investigador CONICET.  
Becario doctoral UBACyT.  
Doctoranda en Planificación Territorial y Políticas Públicas del Territorio.  
Becaria posdoctoral CONICET.

## Lugar de trabajo

Centro de Investigaciones en Vivienda y Hábitat, FADU, UBA;  
Centro de Investigaciones en Vivienda y Hábitat, FADU, UBA;  
Instituto de Geografía Romualdo Ardissonne, FFyL, UBA; Instituto de Geografía Romualdo Ardissonne, FFyL, UBA; IUAV, Università di Venezia; Centro

Interdisciplinario de Estudios Complejos, FAU, UNLP.

## Eje temático 4

Conflictos y disputas por el territorio en los asentamientos y procesos de judicialización.

## Resumen

Desde los años 90, en las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) el proceso de urbanización se desarrolla en forma fragmentada y polarizada. La expansión de urbanizaciones cerradas para sectores de ingresos altos se contraponen con la urbanización precaria de los sectores populares mediante loteos irregulares y asentamientos informales.

En este trabajo se analiza dicha tensión tomando como referencia el conflicto territorial que se desarrolló entre julio y octubre de 2020 en Guernica (municipio de Presidente Perón, zona sur del AMBA), donde más de dos mil familias luchaban por el acceso al suelo y la vivienda mediante la ocupación de 98 ha de tierra, parte de las cuales eran reclamadas por una firma inmobiliaria para construir barrios cerrados. El conflicto terminó con el desalojo violento de las familias.

Se desarrolla el proyecto de urbanización presentado ante la justicia y el Poder Ejecutivo provincial, elaborado desde las organizaciones sociales y el cuerpo de delegados junto con estudiantes y profesionales de la UBA y la UNLP, que conformaron la Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica. Este proyecto se basó en relevamientos de terreno, participación en los espacios asamblearios y trabajo de gabinete, recuperando herramientas de la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

**Palabras clave:** Periferias urbanas; producción de ciudad; disputa; AMBA; Guernica.

## Introducción

Durante el año 2020, ya bajo los nuevos gobiernos nacional y provincial, y en el contexto de pandemia de **COVID-19**, de las medidas de distanciamiento y protección, y con el impacto económico sobre la población más vulnerable, alrededor de treinta intentos de tomas de tierras se registraron en el Área Metropolitana de Buenos Aires y de La Plata. En la localidad de Guernica (partido de Presidente Perón), al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se desarrolló desde fines de julio la ocupación de unas 98 hectáreas por parte de familias que lucharon por el acceso al suelo y la vivienda. La ocupación fue sostenida por alrededor de 2500 familias, con gravísimos problemas de trabajo y vivienda agravados con el nuevo contexto. En la mayor parte de los casos no habían podido continuar pagando un alquiler por la falta de ingresos —e incluso habían sido desalojadas de los lugares donde alquilaban— o escapaban de situaciones de hacinamiento extremo.

El caso de Guernica se ha configurado como emblemático tanto de la problemática del déficit habitacional como de los efectos de la pandemia en el AMBA, y evidenció el conflicto por el destino del suelo urbano y periurbano. En Guernica se expresó un nuevo momento de la tensión entre dos modelos divergentes de producción de la ciudad: por un lado, el de los capitales inmobiliarios volcados a la expansión urbana dispersa y en baja densidad mediante urbanizaciones cerradas para sectores de ingresos altos y, por otro lado, el camino que marca la importante experiencia de urbanización popular que, basada en el consenso, la cooperación y el apoyo de los movimientos sociales y con la articulación con la universidad pública, apunta a producir una ciudad integrada e inclusiva que sea capaz de albergar y satisfacer las necesidades de las mayorías.

El objetivo de este trabajo es reconstruir los hitos fundamentales que se sucedieron y que vieron la interacción entre una variedad de actores: los habitantes, las organizaciones sociales y los movimientos políticos, el sector académico, los organismos de derechos humanos, la Justicia, las fuerzas de seguridad, los medios de comunicación, el Estado a través de los niveles municipal y provincial. Se pone el énfasis particularmente en caracterizar la sinergia entre los habitantes y el sector académico.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Luego de un repaso por la metodología de trabajo, en los primeros dos apartados del bloque de desarrollo y discusión, se describe el fenómeno de las tomas de tierras desde sus orígenes hasta la actualidad y las tensiones recientes con el avance de las urbanizaciones cerradas a nivel metropolitano. En un tercer apartado, se desarrolla el conflicto por la tierra en Guernica, caracterizando el proceso de asentamiento del barrio, su entorno municipal, identificando los actores e intereses en disputa, reconstruyendo la judicialización del

conflicto y analizando las diferentes respuestas gubernamentales (desde los niveles municipal y provincial). El último apartado se concentra en el análisis de la sinergia entre los habitantes y el sector académico, entre el saber popular y el saber profesional, que derivó en la generación de un proyecto de urbanización, de calidad técnica, que podría haberse utilizado para destrabar el conflicto. Como parte del proyecto elaborado, se analizan algunos de los instrumentos de la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat que se podrían haber aplicado, así como la articulación con programas de los Ministerios de Desarrollo Territorial y Hábitat y de Desarrollo Social de la Nación y otros programas provinciales, que hubieran permitido un proceso de integración socio-urbana con desarrollo integral del hábitat, con vivienda, servicios y espacios productivos y oportunidades de empleo para las familias involucradas. Finalmente, se hace un balance de todo el proceso y de lo sucedido con las familias desalojadas y se cierra el trabajo con las conclusiones finales.

## Metodología

Por un lado, el desarrollo que se presenta en los dos primeros apartados del siguiente bloque de este trabajo está basado en la revisión de bibliografía especializada. Por otro lado —y más importante a los fines de este trabajo—, todo el proceso de participación en el conflicto de Guernica, con la consecuente elaboración final del proyecto de urbanización, se fue valiendo de distintas instancias y herramientas metodológicas. En un primer momento, luego del acercamiento con delegados de la recuperación de tierras, se realizaron relevamientos de terreno con herramientas de GPS y de mensura para conocer la situación inicial de emplazamiento de las familias dentro de las tierras. Las tareas se acompañaron con el análisis de cartografía catastral de acceso público y el análisis de imágenes satelitales. Los datos obtenidos se procesaron mediante la plataforma Google Earth, Sistemas de Información Geográfica (SIG) y programas de diseño como AutoCAD.

A partir de esto, comenzaron las tareas de diseño de los planos como parte del proyecto de urbanización. Esta tarea se acompañó con la realización de diversos mapas temáticos de la zona mediante SIG y con la revisión de programas públicos y legislación sobre la materia, fundamentalmente la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Cabe aclarar que tanto las tareas preliminares como las tareas de gabinete posteriores fueron acompañadas permanentemente con actividades de tipo cualitativo, como entrevistas informales con las familias y la observación y la participación directas en los espacios assemblearios que se desarrollaban en los distintos sectores de la recuperación de tierras, donde se ponían en común las características del proyecto y se recibían los aportes de las familias, delegados y referentes de las organizaciones sociales.

## Desarrollo y discusión

### **El fenómeno de las tomas de tierra en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde sus orígenes**

La problemática de la vivienda y el hábitat de los sectores populares, y la toma en sus manos de su resolución, transitoria o permanente, con diferentes estrategias organizativas y espaciales, constituye una experiencia reiterada en nuestro país en distintas épocas y en diferentes situaciones político-económicas. Como describe Pedro (2011), como antecedentes se pueden mencionar las movilizaciones sociales de 1907 por problemas de vivienda, como fue la huelga de inquilinos de las piezas de los "conventillos" (hábitat de los obreros inmigrantes) en la ciudad de Buenos Aires, por las malas condiciones de habitabilidad y el aumento constante del valor de los alquileres. En la década de 1940 la inmigración interna y externa dio origen a la aparición de los caseríos precarios ("villas de emergencia" o "villas miseria"), ocupaciones espontáneas e individuales de espacios urbanos intersticiales y degradados que la ciudad descarta, que materializan la miseria creciente de vastos sectores obreros de la ciudad y su imposibilidad de acceder al mercado de la vivienda o de la tierra. La ocupación, colectiva y organizada, de conjuntos de viviendas construidos en el primer cordón del conurbano bonaerense, por miles de familias obreras, a principios de la década de 1970, fue la expresión de la emergencia impostergable y creciente de una necesidad en momentos de auge de la lucha social. Dubois (1997) recupera, desde una perspectiva antropológica, la experiencia organizativa previa y posterior a la toma del conjunto habitacional de José Ingenieros, Partido de La Matanza, en 1973, así como su vínculo con las experiencias de organización obrera fabril y la relación del diseño urbano con la organización social.

Las tomas colectivas de tierras destinadas a asentamientos de viviendas por parte de sectores obreros es la forma más reciente de abordaje popular de esta cuestión (se inician a fines de 1981 y se localizan particularmente en zonas urbanas y periurbanas del Gran Buenos Aires), y vuelven a expresar el surgimiento de movimientos sociales reivindicativos urbanos en momentos de auge de las luchas sociales, como destaca Moreno (1979), a la salida de la dictadura militar, y luego de años de sometimiento (como otros sectores populares) a condiciones brutales de represión, aislamiento y pauperización. Esa masa enorme de familias obreras venía siendo "víctima" de las políticas desindustrializadoras que se llevaron adelante en la Argentina desde 1976. Iñigo Carrera y Podestá (1988) revisaron las similitudes entre el proceso de expulsión territorial (hacia el periurbano) y el proceso de expulsión de las formas de inserción en el proceso productivo de este sector social indagando los rasgos transgeneracionales en sus experiencias ocupacionales.

Consideramos las ocupaciones colectivas de tierras como la forma de producción y construcción que adopta el hábitat popular en la década del 80, tras el fin de la última dictadura cívico-militar, y que se desarrolló y creció bajo los distintos gobiernos democráticos, en un contexto político de progresivo abandono de la solución de la problemática de la vivienda popular por parte del Estado. En los años 90 se constituyeron en el Gran Buenos Aires en uno de los espacios de refugio y organización de los desocupados, con nuevas y viejas formas democráticas de organización y lucha. Las formas organizativas, las reivindicaciones alrededor de las cuales se organizaron, la orientación con que las encararon y las alianzas sociales y políticas que establecieron fueron constituyendo a estas experiencias territoriales en referencia obligada de gobiernos y de organizaciones populares vecinales y cooperativas. Realizaron importantes aportes al movimiento popular de reclamo por la tierra y la vivienda, entre ellos, la fundamentación, elaboración y lucha por la promulgación (por parte del gobierno provincial) de "leyes de expropiación de predios privados" (27 casos en el conurbano), a favor de las miles de familias ocupantes. Esto fue acompañado por una serie de políticas específicas, entre las que se destaca el Plan Arraigo (SUVPBA, 1991) que dio cuenta de un giro político-conceptual en el cual se deja de visualizar la erradicación (o relocalización, en el mejor de los casos) como la única acción posible frente a las ocupaciones informales, y comienza a ver en la radicación vías alternativas de regularización progresiva.

Persiguiendo una finalidad de síntesis, Apaolaza y Venturini (2018) desarrollan una descripción tipológica según la cual los asentamientos ("a secas") son producto de acciones colectivas que se organizan alrededor de algún elemento político aglutinador (parroquia, movimiento social, partido político, etc.), en función de una toma de tierra inicial, realizada en un momento específico y por lo general acotado. Son procesos que suelen involucrar a algunas decenas o cientos de familias que, tras la invasión inicial, demarcan sus lotes y construyen rápidamente viviendas de emergencia para buscar afirmar una tenencia que, en caso de consolidarse, dará lugar a construcciones de mejor calidad. Esta organización por lo general va acompañada de la previsión de un trazado y formas urbanas que aseguran menores densidades y respeta las disposiciones legales, de manera tal de facilitar su futura inserción en la trama de la ciudad, el acceso a servicios y la regularización catastral. En dichos aspectos se encuentra una de las principales diferencias con las villas. Si bien los asentamientos son inicialmente ilegales, suelen tener más posibilidades de regularizar su situación, no solo por sus atributos de diseño y traza, sino también por su inserción casi exclusivamente periférica, en zonas urbanas populares. Por último, la delimitación simétrica de cada lote se explica también por la búsqueda de justicia y equidad en el momento de distribución de parcelas entre los ocupantes, lo que reduce además así el conflicto interno. Asimismo, si se acepta que la producción del espacio urbano

consiste básicamente en el fraccionamiento de tierra rural, la dotación de servicios (Torres, 1975) y, posterior o simultáneamente, la implantación de población que hará un particular uso de estos nuevos espacios y los investirá de sentidos y simbolismos (Correa, 1993), los asentamientos no solo representan un caso de autoconstrucción de la vivienda, sino también de autoproducción del espacio urbano.

En el ámbito nacional, el problema de los asentamientos informales ha tendido a incrementarse vertiginosamente durante las últimas décadas. La importancia de esta modalidad de hábitat popular —y sus consecuencias sociales y urbanas— fue recientemente reconocida desde la autoridad política, a través del llamado "Relevamiento Nacional de Barrios Populares", que la Jefatura de Gabinete de Ministros llevó adelante en coordinación con Techo Argentina y otras organizaciones sociales y políticas<sup>1</sup>, lo que dio como resultado la creación del "Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana" (RENABAP)<sup>2</sup> (Decreto N.º 358/2017 de Jefatura de Gabinete de Ministros). Estos relevamientos, ya de carácter oficial, reconocieron la existencia en Argentina de 4100 asentamientos informales (con más de 810.000 familias), de los cuales aproximadamente un 35 % se concentraban en el AMBA.

### **Tensiones en el crecimiento de la periferia desde la década de 1990 hasta la actualidad**

Si la periferia metropolitana de Buenos Aires era tradicionalmente el lugar ocupado por los sectores populares, desde los años 70, y con mayor fuerza en los 90, el suelo periférico comenzó a ser disputado por los sectores de altos ingresos. El principal vehículo de este proceso han sido las urbanizaciones cerradas privadas y los enclaves de actividades orientadas al consumo de la población que reside en ellas, localizados en función de la accesibilidad otorgada por las redes de autopistas (Janoschka, 2002). En paralelo, creció la pauperización de los sectores populares, a los cuales se le dificultó cada vez más el acceso al suelo y a la vivienda en condiciones formales, y se vieron crecientemente expulsados de las áreas más consolidadas de la ciudad (Apaolaza, 2016).

La implantación de inversiones inmobiliarias para sectores de ingresos medios y altos, de la mano de la expansión del sistema de autopistas, comenzó a crear un escenario de tensión inédito en torno al suelo periférico del AMBA. Se observa en las últimas décadas una intensificación de la segregación socio-residencial a pequeña escala en las periferias, por la disminución de la distancia geográfica entre sectores sociales extremos, lo cual se vincula su vez con la fragmentación urbana, que refiere a la presencia de barreras físicas (que remiten fundamentalmente al carácter amurallado de las urbanizaciones cerradas) que dificultan el funcionamiento integrado del tejido urbano (Cuenya, 2018).

---

1. Como Cáritas, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie o la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), entre otros.

2. <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>

Con respecto al crecimiento de las urbanizaciones cerradas, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) estudió la expansión de las grandes ciudades en Argentina entre 2006 y 2016 y constató que el 46 % de la superficie añadida a la aglomeración Gran Buenos Aires en ese período correspondió a urbanizaciones cerradas, frente a un 14 % de residencia informal y un 24 % del resto de los usos residenciales (Lanfranchi et al., 2018). Esta modalidad de urbanización se expandió en primer lugar sobre los partidos del norte del AMBA (Pilar, Tigre, Escobar), eje tradicional de localización de los sectores más acomodados. La tendencia continuó profundizándose durante los 2000 y 2010, a pesar del cambio en la situación macroeconómica del país con posterioridad a la crisis de 2001. El "nuevo modelo" y régimen de acumulación "neodesarrollista" continuó privilegiando el direccionamiento del excedente económico hacia la expansión urbana de alto estatus, con las periferias del AMBA como claro ejemplo de ello (Guevara, 2014). Ya desde mediados de los años 1990 este modelo se viene imponiendo progresivamente sobre municipios de la zona sur, que tradicionalmente estuvieron fuera del radar de este tipo de valorización inmobiliaria. Hoy se cuentan unas 600 urbanizaciones cerradas en toda el área metropolitana, que abarcan una superficie cercana a las 50.000 hectáreas (2.5 veces la superficie de CABA), pero con apenas unos 300.000 habitantes (Venturini et al., 2020).

A la especulación y la valorización vinculadas con las dinámicas de acumulación de capitales inmobiliarios para sectores de altos ingresos se contraponen el fenómeno masivo de las tomas de tierras, que con el tiempo se consolidan como asentamientos informales. Se trata de una modalidad de expansión urbana masiva y silenciosa que no ha parado de acentuarse con el correr de los años. Entre los años 2001 y 2015 se registraron más de 300 tomas de terrenos que pudieron permanecer posteriormente como barrios (solo uno de cada veinticinco sobrevive a los desalojos), con una población estimada en más de 400.000 habitantes (Apaolaza, 2018).

### **El conflicto por la tierra en Guernica**

Desde el 20 de julio de 2020 se desarrolló un conflicto en torno a 98 ha de tierra en la localidad de Guernica, cabecera del municipio de Presidente Perón, ubicadas sobre el borde sudoeste de la "mancha urbana" del municipio. La ocupación fue sostenida por alrededor de 2500 familias que en la mayor parte de los casos no habían podido continuar pagando un alquiler por la falta de ingresos —e incluso habían sido desalojadas de los lugares donde alquilaban—, o escapaban de situaciones de hacinamiento extremo, incluidas mujeres jefas de familia que escapaban de situaciones de violencia de género, y que buscaron en el nuevo contexto de política nacional y provincial la posibilidad de arraigarse en ese suelo y construir un nuevo barrio.

Desde un comienzo, desde las organizaciones sociales el proceso comenzó a ser referido no como una "toma" u "ocupación", sino como una "recuperación de tierras". El barrio que comenzó a nacer se estructuró en cuatro sectores o barrios internos: La Lucha, La Unión, 20 de Julio y San Martín (figura 1). Las 57 ha correspondientes a los barrios de La Unión y La Lucha fueron reclamadas por la firma El Bellaco SA, dedicada a emprendimientos inmobiliarios. La parcela bajo propiedad de esta firma (N.º 689 C) tiene una superficie total de 360 ha, sobre la cual se planea construir el complejo de barrios cerrados del Club de Rugby San Cirano. A la fecha solo se encuentra en construcción la primera etapa del máster plan, iniciada en 2014 en el extremo opuesto del predio. Las otras 41 ha en conflicto (sectores de San Martín y 20 de Julio) fueron reclamadas por otros propietarios de menor escala, la mayoría de los cuales estaban vinculados con el poder político local. Los predios en disputa son lindantes a tres barrios que son parte del RENABAP.



**Figura 1. Localización de los nuevos barrios surgidos de la ocupación de tierras de Guernica y contexto.** Fuente: elaboración propia

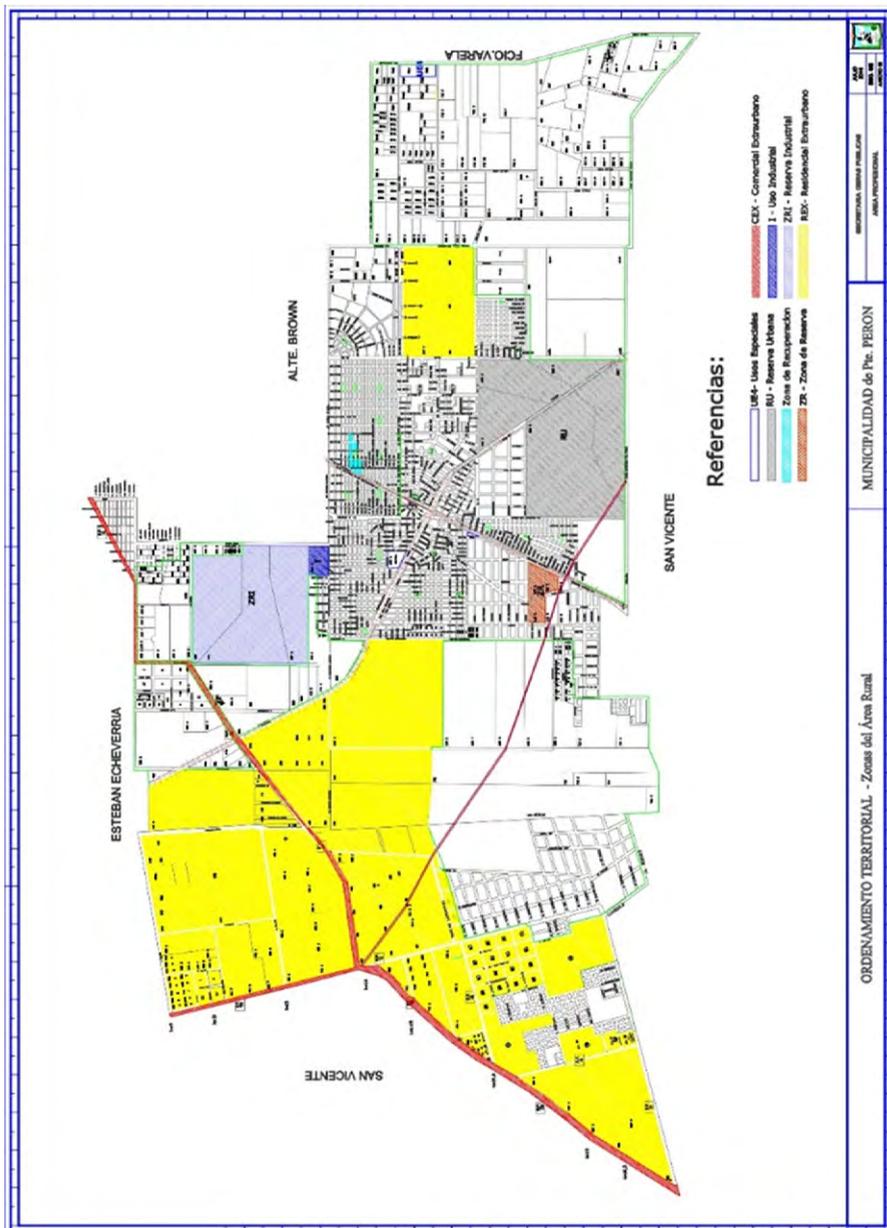


Figura 2. Código de Ordenamiento Territorial del Municipio de Presidente Perón. Fuente: Municipio de Presidente Perón

El Código de Ordenamiento Territorial del Municipio de Presidente Perón (figura 2) destina alrededor del 30 % de la superficie total del partido (3583 ha) al uso residencial extraurbano (en amarillo en la figura 2). Así, la gran parte de las tierras que aún permanecen sin urbanizar en el distrito quedan reservadas para grandes emprendimientos residenciales, como las urbanizaciones cerradas. Aparece claramente un posicionamiento del gobierno municipal en favor de las urbanizaciones cerradas, que se traduce en un juego de beneficios mutuos; por ejemplo, la provisión de infraestructura vial y la destinación del suelo municipal disponible a nuevos emprendimientos con la expectativa de recaudación fiscal. Un hito fundamental en el modelo de expansión dominante mediante urbanizaciones cerradas y que tiene un impacto directo sobre el municipio es la autopista Presidente Perón, actualmente en construcción, que constituye la continuidad del camino del Buen Ayre hasta la Ruta Provincial 2, configurando un tercer anillo de circunvalación de la ciudad de Buenos Aires, luego de la General Paz y el Camino de Cintura y antes de la Ruta Provincial 6. Es un proyecto planteado hace décadas, que se ha retomado en los últimos años, con la inauguración de tramos en Merlo y La Matanza, y numerosos anuncios de financiamiento y nuevas obras durante 2020. Esta autopista cambia radicalmente las condiciones de accesibilidad y las tendencias de valorización del suelo en municipios como Ezeiza, Esteban Echeverría, San Vicente y Presidente Perón, donde vienen proliferando proyectos de urbanizaciones cerradas, en un proceso que se avizora que va a profundizar en el corto plazo (Venturini et al., 2020).

A partir de la ocupación de los predios, los propietarios hicieron denuncias policiales y presentaciones judiciales que dieron origen a la Investigación Penal Preparatoria (IPP) N.º 06-02-002138-20/00. El agente fiscal a cargo fue Juan Cruz Condomí Alcorta, y el juez interviniente, Martín Miguel Rizzo. La mayoría de las familias que participaron de la toma fueron representadas por la Asociación Gremial de Abogados y Abogadas de la República Argentina, a través de María del Rosario Fernández y Eduardo Néstor Soares. También pidió intervención la asesora de menores Laura Ozafrain.

En el marco del proceso judicial, el 11 de septiembre el juez Rizzo abrió una hendidura para la resolución democrática del conflicto, al solicitarle al Poder Ejecutivo la confección de

un plan de contingencia y propuestas y/o soluciones alternativas para los ocupantes de los predios en cuestión, en especial de aquellos y aquellas que pudieran estar en una mayor situación de vulnerabilidad y atendiendo las particularidades de cada caso a fin de poder antes de la fecha en que efectivamente se lleve a cabo el lanzamiento, una respuesta posible a dichas situaciones y a su vez cumplimentar el reintegro de los predios.

A partir de esta decisión de resolución democrática del conflicto, se generó un dispositivo interministerial integrado por las siguientes agencias del Poder Ejecutivo provincial: a) el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (a cargo de Andrés Larroque),

del que depende el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (a cargo de Eva Asprella) y la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad (cuyo titular es Rubén Pascolini); b) el Ministerio de Justicia, representado por la Subsecretaría de Política Criminal (a cargo de Lisandro Pellegrini) y c) el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual (a cargo de Estela Díaz).

Este dispositivo interministerial, que a su vez empezó una mesa de negociación con los delegados y referentes de organizaciones sociales, realizó un primer censo entre el 18 y 19 de septiembre, que arrojó un total de 1904 familias o personas adultas solas, mientras que un nuevo relevamiento llevado a cabo entre los días 19 y 22 de octubre dio como resultado 1399 familias<sup>3</sup>. A su vez, elaboró una serie de propuestas, desde planes de urbanización sobre tierras sin dueños o de propietarios con deudas, que implicaba la relocalización de las familias ocupantes, así como el pago de subsidios en pos de alternativas habitacionales. La presencia de este dispositivo interministerial y las movilizaciones de los habitantes permitieron postergar y evitar un desalojo violento, previsto inicialmente entre el 23 y el 25 de septiembre, luego previsto para el 1 de octubre y postergado al período entre el 15 y el 30 de octubre.

En este contexto de judicialización del conflicto y de negociación con el gobierno provincial, la postura del gobierno municipal y en particular de la intendenta Blanca Cantero fue la de condenar la ocupación ilegal de tierras y viviendas y de no querer buscar ninguna forma de diálogo y/o negociación, utilizando la palabra "usurpación" para referirse a la lucha de las familias. Es interesante destacar cómo las diferentes posturas gubernamentales sobre la resolución del conflicto de Guernica han representado, a su vez, la tensión interna propia del Gobierno provincial, donde conviven un ala más abierta al diálogo y a la negociación y un ala más "criminalizante" que enfoca estos conflictos bajo la óptica penal de la usurpación y se alza en defensa del principio de la propiedad privada en términos absolutos. Los medios de comunicación tendieron, en un primer momento, a exacerbar el carácter ilegal del proceso y, en un segundo momento, a reproducir el punto de vista de las autoridades.

La demanda de los habitantes fue desde el inicio por "tierra para vivir", consigna de la lucha y también nombre de la página de **Facebook** a través de la cual comunicaron de un modo masivo los puntos más críticos con respecto a las condiciones de vida en el predio y a las respuestas y amenazas de las diferentes autoridades. Esa demanda, que fue modificándose a lo largo del proceso, adaptándose a los resultados de las negociaciones (en un primer momento la de quedarse en los predios, en un segundo momento la de "tierra por tierra", es decir, obtener la misma cantidad de lotes, aunque aceptando trasladarse a otro predio disponible) fue canalizada a través de la articulación

---

3. Los resultados de los censos están disponibles en: [https://www.gba.gov.ar/desarrollo\\_de\\_la\\_comunidad/noticias/resultados\\_del\\_censo\\_de\\_guernica](https://www.gba.gov.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_del_censo_de_guernica)

de dos agentes: por un lado, las organizaciones político-sociales y, por otro, el sector académico. Esta canalización de la demanda hizo posible construir un marco técnico que fuera legítimo y aceptable para las autoridades para la búsqueda de una resolución al conflicto por la vía democrática del diálogo y con fundamentos urbanísticos.

En el siguiente apartado nos concentramos en el análisis de la sinergia entre los habitantes de la recuperación de tierras y el sector académico, a través de la conformación de una Comisión de Urbanismo. La sinergia entre el saber popular y el saber técnico ha permitido generar una propuesta urbanística, apoyada en el marco legal de la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (14.449). El proyecto elaborado sirvió tanto de instrumento de organización interna de los cuatro barrios como de herramienta de lucha y reivindicación de derechos.

### **La coproducción de ciudad entre habitantes y el sector académico en Guernica**

En los cuatro barrios que componían la recuperación de tierras de Guernica, los vecinos desarrollaron un esquema de organización a través de delegados por manzana, zonas y barrio, que empalmaron con organizaciones sociales de base de la zona. Mediante esta organización se fueron cubriendo las necesidades primarias inmediatas, pero también fue la base de un incipiente proceso de urbanización, a través de la división de los lotes, el trazado de calles y plazas o el acceso a servicios, como la electricidad. Ese proceso de consolidación de cada barrio, ante la demanda de las organizaciones, fue acompañado por profesionales y docentes de la universidad pública, que inicialmente llevaron adelante actividades de relevamiento del loteo realizado para mejorar su organización, que generaron una importante sinergia y una interrelación entre saber popular y saber técnico entre los pobladores y profesionales (arquitectos y geógrafos).

Unas semanas después de iniciado el asentamiento, se comenzó a trabajar en el Barrio La Unión. Allí se realizó el primer relevamiento del loteo armado por los habitantes (a través del uso herramientas de GPS portátiles), que permitió reconocer y poner el foco colectivamente en el problema del desorden y la discontinuidad de la trama, la falta de espacios verdes y equipamientos y la ocupación de zonas cercanas a los arroyos que atraviesan los terrenos. A partir de allí, se elaboró el programa de necesidades integrales que requería cada barrio por separado, así como el conjunto.

A través de un proceso de mapeo colectivo y diseño participativo se fue elaborando un proyecto con manzanas de 60 por 90 metros y lotes de 10 por 30 metros, calles de 12 metros de ancho y una calle de 13 metros para el potencial ingreso de un colectivo, una plaza, dos equipamientos, un espacio reservado a un club deportivo, otros para huertas y también un paseo ribereño. La voluntad de los habitantes ha sido, desde

el principio, la de generar un barrio que fuera planificado y respetara la normativa provincial, pudiera permitir el futuro ingreso de los servicios públicos y contara con espacios para equipamientos, centros comunitarios y espacios de esparcimiento. A continuación, se muestran el relevamiento del barrio incipiente y su rearticulación como parte del proyecto integral de urbanización (figura 3).



**Figura 3. Relevamiento inicial del trazado espontáneo y posterior propuesta proyectual del barrio de la Unión.** Fuente: elaboración propia

En un segundo momento, y frente a una demanda creciente por parte de los otros sectores de la toma, se conformó una Comisión de Urbanismo compuesta por estudiantes y profesionales de las carreras de Geografía y Arquitectura de la UBA y de la UNLP (denominada Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica). En consenso con las asambleas de delegados y organizaciones, se fue elaborando una propuesta de proyecto unificado para los cuatro barrios, un nuevo gran barrio: "El Nuevo Barrio Guernica Unido" (figura 4). Dicha sinergia fue fértil para elaborar en conjunto un producto de calidad urbanística, que contemplaba la integración del nuevo barrio con la trama urbana existente, medidas de lotes adecuadas por zona, espacios apropiados de circulación para transporte público, preservación de las riberas, dotación de equipamientos colectivos, etc.

La propuesta formulada se apoyó en instrumentos legales que poco se conocen entre los sectores con mayores necesidades habitacionales, así como otra serie de marcos normativos que establecen que la vivienda es un derecho, y como tal, el Estado debe garantizarla. Fundamentalmente, se recurrió a la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat N.º 14.449, aprobada en noviembre de 2012, la cual brinda un marco para el abordaje de las problemáticas de tierra y vivienda en la provincia de Buenos Aires. La ley ofrece diversas herramientas útiles para abordar procesos como el de Guernica:

se establece que los barrios cerrados deben ceder para emprendimientos sociales un 10 % de superficie (o su correspondiente en dinero); se plantean loteos de fines sociales; se establecen protocolos de actuación ante medidas de realojamiento, entre otros elementos, que buscan, en todos los casos, dar una respuesta concreta de tierra y vivienda para cada familia.

La propuesta de urbanización planteó un barrio de 145 manzanas que, incluyendo los equipamientos y espacios comunes, podía alojar a las 2500 familias que se encontraban en los predios en disputa. Se desarrollaba, por un lado, en unas 41 hectáreas de terrenos en estado de abandono (que podrían ser considerados "baldíos" según la Ley 14.449). Este sector podía ser declarado de "utilidad social" para otorgar los lotes a las familias, las cuales estaban dispuestas a realizar un pago mensual por ellos, con ayuda estatal. El otro sector eran unas 57 hectáreas que formaban parte de la gran parcela de 360 hectáreas perteneciente a la firma Bellaco SA, que venía desarrollando un emprendimiento de barrios cerrados en la otra punta del predio. Se proponía aplicar el artículo 51 de la Ley 14.449, que establece que los considerados "Grandes Emprendimientos Inmobiliarios" deben ceder el 10 % de su superficie total para emprendimientos de interés social (o su correspondiente en dinero). El proyecto de urbanización propuso que, en dicho sector, se destinaran al nuevo barrio unas 36 hectáreas, en una franja de 255 metros de ancho (por el largo del lote). La propuesta de loteo proponía parcelas de 200 metros cuadrados, como plantea la Ley 14.449 en su artículo 20. Estas son dimensiones más adecuadas para los sectores populares en relación con las establecidas en el Decreto-Ley 8912 de 1977, que rige el ordenamiento territorial y los usos del suelo de la provincia de Buenos Aires. Las manzanas continuaban el damero existente en la zona (cuyas dimensiones son de 86,6 por 86,6 metros), y el trazado vial disponía de un pasaje en el medio de cada manzana, que permitía generar una mayor cantidad de lotes y una mejor conectividad entre manzanas. De esta forma se buscó satisfacer la demanda de un lote individual donde cada familia pudiera construir su vivienda y acceder a los servicios básicos, con la extensión de redes y las obras de infraestructura necesarias.

Además de los lotes para las viviendas, se incluyó toda una serie de espacios comunes que reforzaran la integración social, cultural y productiva del barrio. Primero, se plantó una serie de espacios abiertos y públicos donde realizar actividades diversas al aire libre, con espacios verdes que además de cumplir una función recreativa pudieran convertirse en espacios de huerta que diesen alimentos básicos a los comedores barriales. Se estableció una serie de manzanas en el loteo que pudieran funcionar como plazas, más próximas a ciertos sectores del barrio, y un corredor verde que acompañaba al arroyo que pasa por la zona, que constituía un paseo ribereño y a la vez permitía el margen necesario para garantizar el funcionamiento, limpieza

**Este podría ser nuestro barrio**

**Vamos por un proyecto integral!**

**1. INTEGRACIÓN URBANA**

- Terranos accesibles para todas las familias, acorde al amarramiento y calles existentes  
**PROGRAMA LOTES CON SERVICIOS**
- Continuidad de las redes de agua, cloacas y electricidad, mediante conexiones con gradatorias: Agua + Trabajo (A+T) y Cloacas + Trabajo (C+T)
- Espacios libres públicos y paseo ribereño para garantizar el buen funcionamiento de las redes de agua que circulan por el predio.

**2. INTEGRACIÓN SOCIAL**

- Construcción de equipamientos socio-comunitarios para la realización de actividades educativas, culturales, recreativas y de atención primaria de la salud.
- Fortalecimiento de los comedores comunitarios (mejorar espacios y abastecimientos) e implementación de programas de atención pública a los grupos vulnerables.

**3. INTEGRACIÓN PRODUCTIVA**

- Cooperativas de trabajo para la urbanización del predio (exposición de servicios, construcción de oficios, panes y zampas, trabajos de suelo, etc.)
- Capacitación, acompañamiento técnico y puestos de trabajo para los y las vecinas del barrio, en el mismo barrio.

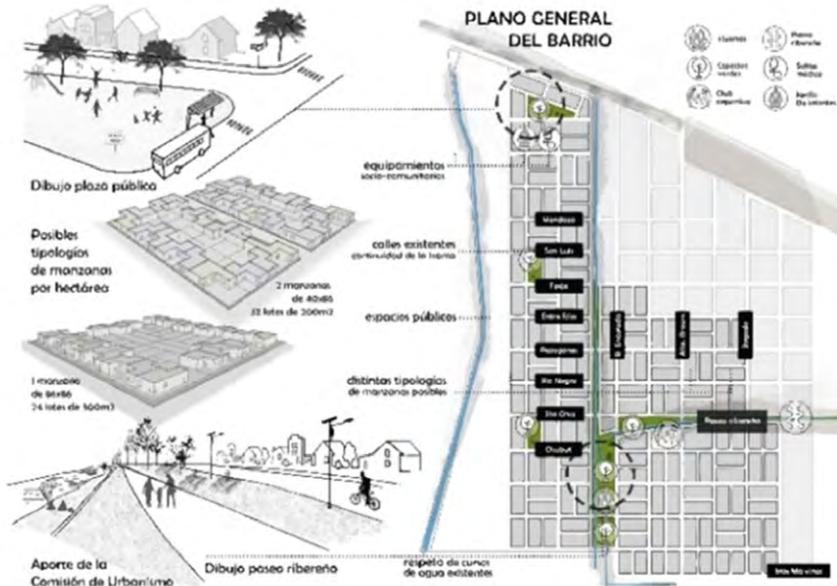
**No al desalojo!**

**TIERRA PARA VIVIR**

Por la urbanización del barrio

**Proyecto para Nuevo Barrio Guernica Unido**  
Guernica, Presidente Perón, Provincia de Buenos Aires  
Aporte de la Comisión de Urbanismo

Figura 4. Proyecto de Urbanización para el Nuevo Barrio Guernica Unido. Fuente: Comisión de Urbanismo de Guernica



y mantenimiento del arroyo. También se pensaron otros espacios necesarios que debe contemplar cualquier propuesta que ponga en marcha un nuevo barrio con 2500 familias: equipamientos de atención primaria de salud y de educación, centros de formación y conectividad, centro de atención de las violencias a las mujeres y de los sectores más vulnerables. Son espacios necesarios para una integración social y cultural, donde los vecinos pueden encarar actividades que fortalezcan el entramado socio-comunitario. También se contemplaba fortalecer y equipar de manera acorde con los comedores comunitarios, que han mostrado su carácter imprescindible en estos tiempos de crisis social, mejorando sus espacios de abastecimiento y distribución. Todos estos equipamientos comunitarios podían prestarse para la articulación con los diversos programas de contención social y pública, con personal acorde y a través de promotores barriales. Este proyecto de urbanización, que inicialmente funcionó como herramienta proyectual para la conformación de un barrio ordenado y en conformidad con la legislación provincial y como herramienta de organización interna de los delegados, se fue configurado como un instrumento de lucha política.

### **La ciudad que se perdió: desalojo y las promesas incumplidas**

Con el transcurso del conflicto, el avance de las negociaciones y los cambios en la cantidad de familias dentro de la toma habilitaron que el proyecto pudiera resolverse con mucha menos superficie que la planteada por el proyecto de urbanización, e incluso dejando ya fuera de discusión la totalidad de las tierras de El Bellaco SA y buena parte del resto. Sin embargo, la propuesta de la Comisión de Urbanismo jamás fue tomada en cuenta, a pesar de su real viabilidad. Más allá de cualquier objeción o diferencia de carácter técnico, la orden política de "no dar tierra" primó en ese momento por sobre cualquier negociación real, a pesar de haber sido el "tierra por tierra" o la gestión de la expropiación los mecanismos más utilizados por esos mismos funcionarios durante la gestión de 2011-2015 en el momento de destrabar conflictos similares.

La última semana de octubre, a días de la fecha establecida en la orden judicial para el desalojo, se evaluó una propuesta de la Gremial de Abogados: ofrecer tierras provisorias (alquiladas por la provincia) donde las familias pudieran relocalizarse temporalmente y esperar un reasentamiento definitivo en un barrio de lotes con servicios, previa firma de acta de adjudicación, homologada judicialmente por la gremial y garantizada por una comisión de seguimiento compuesta por universidades, organizaciones de derechos humanos, etc. La idea era avanzar con la relocalización provisoria de uno de los barrios (La Unión), y con ello ganar tiempo para continuar las negociaciones en los otros tres barrios y evitar el desalojo mediante la fuerza. Sin embargo, desde el Poder Ejecutivo provincial se terminó planteando que, aunque el sector de La Unión pudiera ser relocalizado, no podía asegurarse que los otros barrios no fueran desalojados por

la fuerza. Ante este giro, en el barrio La Unión se realizó una última asamblea donde más de 250 vecinos y vecinas votaron “quedarse a luchar y resistir el desalojo con los otros barrios”.

Finalmente, el desalojo se llevó a cabo en forma violenta, con el empleo masivo de las fuerzas de seguridad, la madrugada del jueves 29 de octubre de 2020. Las familias quedaron a la deriva. Quienes pudieron retornaron a sus lugares previos de residencia, algunas familias se alojaron en los precarios espacios transitorios dispuestos por el gobierno de la provincia, y otros volvieron a la situación de calle o pudieron encontrar refugio transitorio en las viviendas de los referentes o compañeros de las organizaciones sociales. Sin embargo, la organización y movilización de las familias continuó tras el desalojo, con el acompañamiento de las organizaciones sociales y de grupos académicos. A la fecha, se han abierto nuevas vías de negociación para intentar conseguir lotes con servicios para una parte de las familias que participaron del conflicto.

## Conclusiones

Lo que expresó Guernica es el modelo excluyente que los capitales inmobiliarios —apoyados en los distintos niveles del Estado— tienen planeado y quieren llevar adelante para la producción de la ciudad. A nivel social, la urbanización, más específicamente la expansión urbana, es un proceso que conlleva una gran inversión de trabajo y de recursos financieros, que se materializan en la generación de nuevos suelos urbanizables, productos inmobiliarios, dotación de infraestructuras viales y de servicios, etc. En otras palabras, la urbanización es uno de los principales procesos que opera como absorción del plusvalor social, del excedente económico de la sociedad. El modelo de expansión urbana excluyente mediante urbanizaciones cerradas evidencia cómo ese valor social es apropiado por y para las minorías, ya sea propietarios de la tierra, desarrolladores inmobiliarios o quienes pueden acceder a esa modalidad de consumo residencial.

Frente a este orden de cosas se contraponen la urbanización popular. La propuesta de urbanización elaborada y todo el proceso de apoyo que se dio pusieron en evidencia una gran energía social, una formidable capacidad de trabajo, es decir, de producir valor, y, lo que es fundamental, con la premisa irrenunciable de que esa producción sea colectiva, horizontal, consensuada, y que sus beneficios se distribuyan igualitariamente. Se trata en definitiva de una capacidad para llevar adelante la gestión colectiva del proceso de urbanización en pos de un modelo de ciudad diametralmente opuesto al planteado por el capital inmobiliario concentrado. Y toda esta potencia urbanizadora es la que se termina negando, echando a perder, cuando priman los intereses de la propiedad privada especulativa y se privilegian inversiones del presupuesto público en

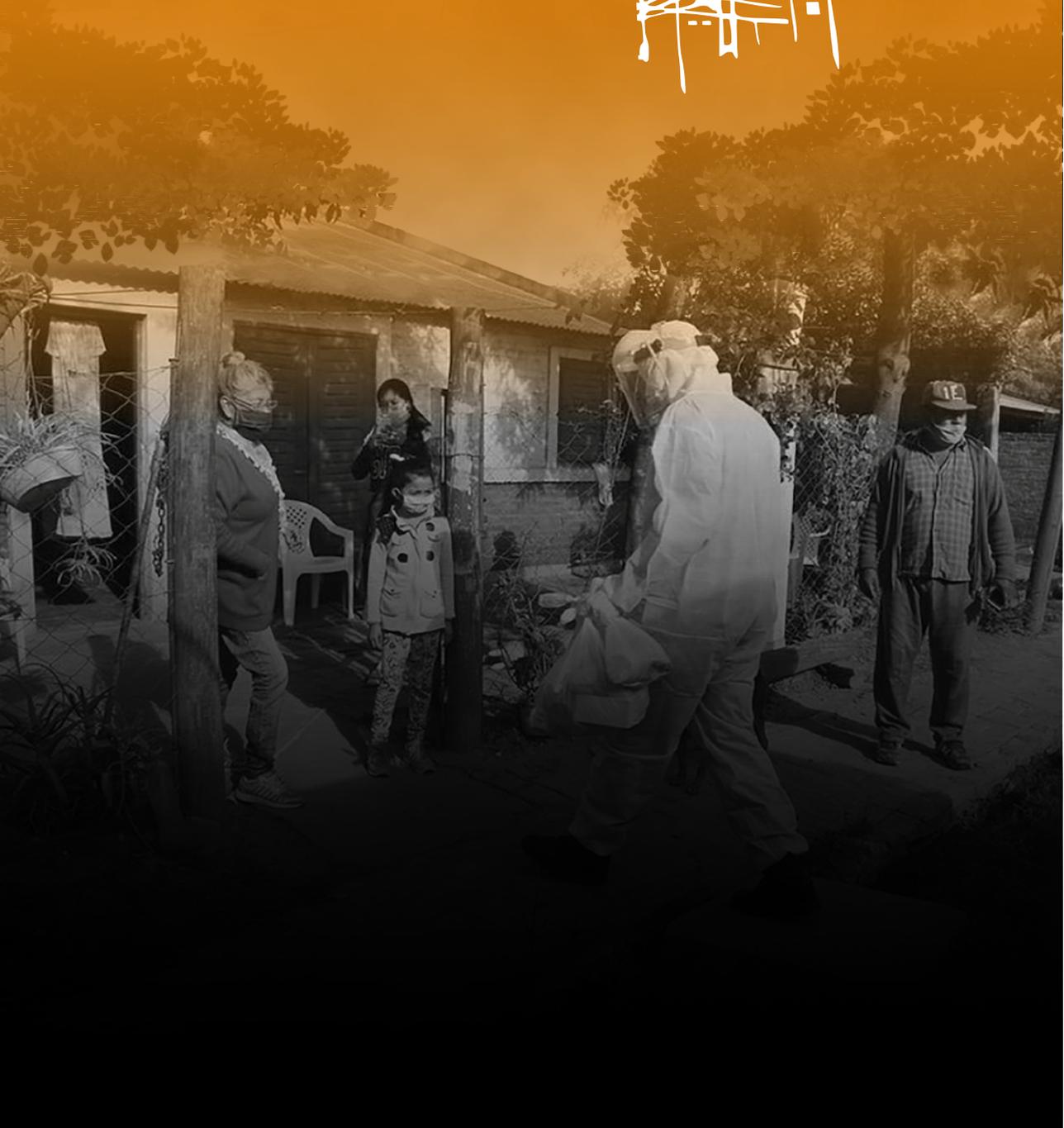
infraestructuras, como el caso de la autopista Presidente Perón, que no hacen más que potenciar la acumulación de plusvalor social en unas pocas manos mediante la apropiación de la renta del suelo.

## Referencias bibliográficas

- Apaolaza, R.** (2016). Desplazamiento y periferización popular en el AMBA. Patrones de un modelo urbano excluyente. En *WPCC-163544. Serie IV-3B*. Madrid: WPCC.
- Apaolaza, R.** (2018). *Territorio, transporte y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del Área Metropolitana de Buenos Aires* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Recuperada de Repositorio Institucional Filo Digital: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4586>
- Apaolaza, R. & Venturini, J. P.** (2018). Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evolución de los nuevos asentamientos informales periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En M. C. Cravino (Coord.), *Actas del Seminario Latinoamericano: Teoría y política sobre asentamientos populares*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Correa, R.** (1993). *O Espaço Urbano*. São Paulo: Atica.
- Cuenya, B.** (2018). Consensos y puntos de debate en torno a los conceptos de segregación y fragmentación urbanas [Editorial]. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 1-4. <http://hdl.handle.net/2117/130363>
- Dubois, L.** (1997). *The politics of the past in an argentine working class neighbourhood (1972-92)*. Bancouvert, Canada.
- Guevara, T.** (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Quid* 16, 4, 115-136.
- Iñigo Carrera, N. & Podestá, J.** (1988). *Repulsión de población, resistencia a las leyes del capital, recomposición de las luchas del campo popular en las ocupaciones de tierras*. Buenos Aires: Cuadernos del CICSO.
- Janoschka, M.** (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 18(85), 11-29.
- Lanfranchi, G.; Cordara, C.; Duarte, J. I.; Gimenez Hutton, T.; Rodriguez, S. & Ferlicca, F.** (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC. <http://www.cippec.org>

- Moreno, O.** (1979). *Las contradicciones entre las políticas del estado y los movimientos sociales urbanos a nivel de las prácticas de clase*. Caracas.
- Pedro, B.** (2011). Abordaje popular de las necesidades de tierra, hábitat y vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires, en contextos sociales de urbanización expulsiva y excluyente. *Ponencia presentada al Coloquio Injaviu*, Colombia.
- Pedro, B.** (2006). *Barrio María Elena. 23 años de experiencia territorial. De la exclusión a la reconstrucción del tejido social de resistencia y potencialidad contra hegemónica*. Ed. Herramienta, Argentina.
- Pedro, B.** (2010). *Universidad y práctica social. Reconstruir una práctica y un saber para la transformación. Trabajos y experiencias del Taller Libre de Proyecto Social*. Ed. Herramienta, Argentina.
- Svampa, M. & Pereyra, S.** (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Ed. Biblos, Buenos Aires.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (SUVPBA)** (1991). *DPT Arraigo Provincia de Buenos Aires. Una reparación histórica*. Buenos Aires: SUVPBA.
- Torres, H.** (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires. *Desarrollo Económico*, 15(58).
- Venturini, J. P.; Apaolaza, R.; Ferlicca, F. & Sumiza, M.** (octubre, 2020). Periferias urbanas en disputa y modelos divergentes de producción de ciudad. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires. En *Quinto Encuentro de Investigadores en Políticas Sociales Urbanas y Segunda Jornada de Estudios Territoriales y Urbanos "La cuestión periurbana"*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNL y IHUCSO-CONICET, Santa Fe. ■■

# Mesa 5



# Historia y memoria sobre asentamientos populares

## COORDINACIÓN

### María Fernanda PALOMINO

Arquitecta; docente auxiliar de primera en la cátedra Arquitectura "V" UPB de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE y becaria de Investigación de Perfeccionamiento de Ciencia y Técnica UNNE. Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Vivienda.

### Carolina PERALTA

Arquitecta; urbanista; magíster en Desarrollo Urbano, profesora titular en Urbanismo, UNLaR; profesora asistente en Urbanismo I y Arquitectura VI, FAUD-UNC y docente de posgrado MGyDH y Maestría en Urbanismo FAUD, UNC. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Instituto de Investigación de Vivienda la Vivienda.

## Introducción

En el marco del II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, se llevó adelante la mesa correspondiente al eje temático N.º 5 denominada "Historia y memoria sobre asentamientos populares". Se expusieron un total de siete trabajos, tres de ellos nacionales, correspondientes a las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Cruz; dos trabajos de São Paulo, Brasil, y dos de México, en Morelia (Michoacán) y en Colonia Voceadores.

Todos ellos no hicieron más que reafirmar que la pandemia por la **COVID-19** vino a visibilizar la crisis social y ambiental existente y a empeorar las desigualdades estructurales. En las investigaciones presentadas, se expusieron los problemas del hábitat popular y la búsqueda incesante de superación de estos en contextos de extrema vulnerabilidad. El hacinamiento, la falta de infraestructuras y servicios básicos, las condiciones de habitabilidad inadecuada, las desigualdades de todo tipo son características que presentan los asentamientos; estas no hacen más que potenciar la propagación de enfermedades, como es el caso de la **COVID-19**.

## Desarrollo

Según las ponencias expuestas, podemos decir que se presentan varios puntos en común, problemáticas que son recurrentes, a pesar de las diferentes y variadas localizaciones de los casos estudiados. En general demuestran un panorama crítico del hábitat, con altos índices de pobreza, desocupación y desigualdad, asentamientos que presentan construcciones precarias, falta de infraestructura y equipamientos en general. Pero a la vez también evidencian una fuerza interna que se manifiesta a través de organizaciones populares, por medio de las cuales implementan estrategias, generan movilizaciones y gestionan diferentes recursos que permitan mejorar las condiciones habitacionales.

A continuación, se realiza un resumen de los puntos más importantes expuesto por los autores de cada ponencia.

La investigación llevada adelante en la provincia de Buenos Aires y plasmada en la ponencia de MORENO, Viviana Elizabeth exponía la importancia de "Bailoreto" un dirigente fundamental en el proceso histórico de la constitución del barrio informal "27 de Octubre" del Conurbano Bonaerense. Brindó características del barrio, recuperó el proceso de organización de la toma, expuso mecanismos de seguridad barrial implementados por los vecinos para la protección de los terrenos (grupo policial) y remarcó la importancia de un líder en la conformación e identidad de un barrio.

El trabajo expuesto por MIRANDA GASSULL, Virginia; GINESTAR, María Florencia; PERALES Josefina; FINOCCHIARO, Macarena y RUIZ, Ana Valeria desde la provincia de Mendoza exploró la autogestión, consolidación y proceso histórico de los barrios Flores-Olivares, San Martín y la Barriada La Favorita (conformada por más de 35 barrios). Concluye que la política estatal a finales del siglo XX promueve una lógica de "inclusión" de los barrios, pero, sin embargo, esta lógica reproduce un modelo de producción espacial en el que se mejora lo existente y no el problema estructural que conlleva la creación y/o expansión de (nuevos) barrios populares.

GONZALEZ, Noemí desarrolló su investigación en la localidad de Caleta Olivia, perteneciente a la provincia de Santa Cruz, realizando un análisis antropológico del proceso de urbanización, el cual estaba atravesado por una fuerte crisis habitacional, con acceso limitado a los servicios públicos y una desregulación del mercado del suelo y la vivienda en contrapunto con la informalidad como vía de acceso a la tierra y la vivienda.

Desde Brasil se expuso el resultado de dos investigaciones llevadas adelante en São Paulo; una de ellas fue desarrollada por los autores GRACIOSI PINTO, Matheus

y DENALDI, Rosana, quienes identificaron los principales enfoques y estrategias adoptados en la urbanización de la favela Tamarutaca, así como las dificultades enfrentadas. El caso presentado confirma que "las urbanizaciones nunca terminan". Las favelas recibieron, en distintos períodos, intervenciones que solo solucionaron parcialmente los problemas. Estas intervenciones constituyen capas de urbanización. Los problemas no resueltos se suman a otros que surgen y están relacionados con la densificación constructiva y población de favelas.

El segundo trabajo corresponde a una investigación hecha por MAUTNER, Yvonne; ZUQUIM, Maria de Lourdes y MORAIS, Ana Cristina. Este evidenció los procesos de consolidación de la subdivisión Jardim Macedônia a través de un ensayo con el que se buscó capturar informes de varias generaciones de una familia de residentes y exresidentes de la subdivisión. A través de estos informes, se vieron los procesos migratorios, la agrupación de familiares en el rol de seguridad social, los años de militancia por la implementación de infraestructura, las nuevas formas de movilización para la realización de derechos y las negociaciones entre vecinos y alcaldía por la vivienda.

México se vio representado por dos exposiciones, una investigación llevada adelante en la colonia de "Ciudad Jardín" en Morelia por FLORES, Rayito y LOPEZ, Ma. del Carmen, la cual ilustra testimonios de una forma de habitar espacios emergentes como forma de resistencia; muestra una realidad sobre la visión del deterioro a través de la vivienda como documento que revela una forma de vida y de testimonios orales que reflejan diferentes formas de habitar. Concluye que la vivienda de desecho presenta todo un bagaje y cultura constructiva, que se conserva a través de la imitación, la intuición, transmisión oral y el conocimiento popular. Y, por último la segunda ponencia expuesta desde México fue realizada por ORTEGA, Ulises, la cual analiza la experiencia histórica de los habitantes de la Colonia Voceadores, ubicada al oriente de la ciudad de México, expone que las identidades urbanas se reinventan constantemente y no solamente guardan una estrecha relación con la geografía, sino también con la adscripción laboral que en algún momento pudo denotar algún origen de sus habitantes, tal y como sucedió en el caso seleccionado, que emergió del corporativismo pero al mismo tiempo fue víctima de los malos manejos de la dirigencia de un gremio.

Los resultados encontrados en los diferentes trabajos reflejan que la mayoría de las necesidades que presentan las poblaciones de los barrios populares estudiados ya se encontraban desde antes de la pandemia. La pandemia demostró al mundo cómo las poblaciones más pobres se veían mucho más vulnerables e indefensas frente a este nuevo virus.

## Conclusiones

En general, las ponencias expuestas en eje temático N.º 5 afirman que el contexto de la pandemia por **COVID-19** iluminó el problema de la existencia de un alto porcentaje de viviendas inadecuadas (insalubridad y hacinamiento) en asentamientos.

Las medidas tomadas para cumplir con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) no fueron pensadas en función de la población que vive de un ingreso diario y generado en las calles de la ciudad. El cumplimiento del aislamiento además se veía dificultado por las condiciones deficitarias e incluso perjudiciales y/o riesgosas de las viviendas para cumplir con dicho aislamiento.

La falta de servicios e infraestructura básicas, como tener acceso al agua potable y cloaca, dificultan seriamente poseer espacios higienizados que eviten la propagación del virus. Se resalta la necesidad urgente de sumar a los servicios básicos el acceso a internet, siendo esta una herramienta fundamental, sobre todo en contexto de pandemia, para llevar adelante un gran número de actividades (comunicacionales, educacionales, laborales entre otras).

Exponen una ausencia del Estado con intervenciones tardías, cuando ya la población actúa por sus propios medios para solucionar necesidades básicas insatisfechas. Es el caso de un gran número de población que presenta serias dificultades de acceso al mercado de la vivienda (terreno+vivienda). Cuando esta necesidad no es satisfecha por el mercado "formal" ni por el Estado, la población busca por sus propios medios reparar estas necesidades, generalmente a través de tomas organizadas y por medio de la autoconstrucción de sus viviendas, como se expresa en los diferentes casos de estudio expuestos en las ponencias.

Todas las ponencias enfatizan la importancia de las organizaciones, la fuerza de la comunidad es la que les permite afrontar los diferentes problemas que se le presentan. Demostraron cómo en los procesos de conformación de estas organizaciones se generan actores importantes, que asumen roles de dirigentes sociales. Esta es la única forma que se exhibe en los trabajos como vía para conseguir visibilizar las problemáticas de las poblaciones más vulnerables y conseguir en algunos casos la soluciones.

Finalmente, nos parece importante destacar el uso del análisis que generó cada trabajo, como estudios de carácter científico que permitan elaborar herramientas para el diseño e implementación de programas, planes y políticas ajustados a la realidad social, frente a situaciones de emergencia, como es el caso de la pandémica **COVID-19**. ■■

# Vivienda de desecho en el periurbano de Morelia, Michoacán, México: entre la precariedad y la adaptación urbana

---

Rayito FLORES

Ma. del Carmen LOPEZ

---

## Cargos o filiaciones

Arquitecta y docente; profesora investigadora, tiempo completo, Facultad de Arquitectura, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

## Lugar de trabajo

Catago Espacio de Creación; Facultad de Arquitectura de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Ciudad Universitaria, Morelia, Michoacán.

## Eje temático 5

Historia y memoria sobre asentamientos populares

## Resumen

En la conformación de una ciudad, generalmente existen asentamientos construidos con lo que otros consideran desperdicios, se ubican en el periurbano, polígonos de alta y muy alta marginación que son sinónimo de marginalidad, desigualdad y pobreza. La vivienda de materiales reciclados es un reflejo de vulnerabilidad y deterioro en la condición social, económica y de salud que implica una mayor visibilidad para su entendimiento, siendo una de las problemáticas más complejas situadas en entornos de pobreza extrema en México; sin embargo, también muestra formas de organización social y de reutilización en la cual los materiales de desecho se adaptan a las condiciones del habitar. Ciudad Jardín es uno de los asentamientos populares con mayores índices de precariedad urbana en Morelia, Michoacán (Hernández & Vieyra, 2012, p. 55); se caracteriza por una organización social que permite la construcción de un asentamiento con la mayor cantidad de vivienda construida con desechos. A través de un diagnóstico generado mediante una metodología con enfoque mixto, el objetivo principal del trabajo es ilustrar testimonios de una forma de habitar espacios emergentes como forma de resistencia; mostrar una realidad sobre la visión del deterioro a través de la vivienda como documento que revela una forma de vida y de testimonios orales que reflejan diferentes formas de habitar.

**Palabras clave:** Asentamientos populares; vivienda de desecho; periurbano; pobreza extrema; espacios emergentes.

## Introducción

La siguiente ponencia tiene como objetivo presentar un estudio sobre las condiciones del habitar en las viviendas de desecho realizado en la colonia de Ciudad Jardín, que pertenece a un polígono de alta marginación en la ciudad de Morelia, Michoacán México. El desecho o "basura" está presente en todos lados, son reflejo de las sociedades en el mundo. En la vida contemporánea de la informalidad de la vivienda de desecho es una de las mayores preocupaciones, porque implica a su vez diferentes problemáticas para la salud con repercusiones ambientales, urbanas, económicas, sociales y culturales, pero al mismo tiempo esos desechos son reutilizados para la construcción de la vivienda dándoles un nuevo uso.

En este sentido, se ha realizado un estudio en el habitar en el asentamiento popular conocido como Ciudad Jardín, uno de los de mayor marginación en la ciudad, caracterizado por su organización social y por ser una de las zonas con mayor



**Figura 1. Habitante de la colonia informal Ciudad, Jardín.** Rayito Flores, 2015

vivienda construida con desecho. Uno de los principales objetivos es mostrar algunos testimonios que son ejemplo de resistencia social a través de la construcción de arquitectura emergente, una forma diferente de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Morelia.

La pobreza es un fenómeno complejo y una de las problemáticas a nivel mundial que afecta a millones de personas y que va en aumento cada año. La desigualdad y marginación son consecuencias de la pobreza y tiene consecuencias sociales, en la salud, la economía y la cultura. Hay diversas líneas en el estudio de la pobreza, en las cuales las condiciones vividas se presentan en diferentes situaciones de pobreza y se aplican mecanismos diversos que los pobres utilizan para enfrentarlas. Sin embargo, estudios cualitativos y participativos generados por Jones con las comunidades pobres han ayudado a modificar la percepción de la pobreza. Generalmente son vistas como entidades pasivas y homogéneas, pero él ha identificado ventajas y cualidades en los grupos de pobres porque ha tenido acceso al interior de los hogares.

## **Metodología**

Para el estudio del habitar en la vivienda de desecho, se aplicó una variedad de técnicas de investigación que incluyen un muestreo cualitativo, con 51 entrevistas profundas, observación participante, levantamiento planimétrico de cinco tipos de viviendas de desecho, registro fotográfico y herramientas audiovisuales. La información obtenida se presenta a través de mapas, diagramas, fotografías y un documento escrito sobre las condiciones actuales que presenta la vivienda de desecho el periurbano de la ciudad de Morelia, que describe las características distintivas de la vivienda, los resultados y conclusiones de la información obtenida.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

Ciudad Jardín fue conformada por delegación de la Comisión Reguladora para la tenencia de la tierra. En 2012 era el predio con mayor número de paracaidistas en la ciudad de Morelia, comprende más de 5000 lotes ocupados de manera irregular y coordinados por quince líderes. Esta colonia está ubicada al poniente de la ciudad de Morelia, cercana a la avenida Francisco I Madero Poniente, y colinda al sur con la colonia Loma Dorada y Jardines de Sindurio, al este con la colonia Veintiséis de Julio y al oeste colonia Rincón del Ángel.



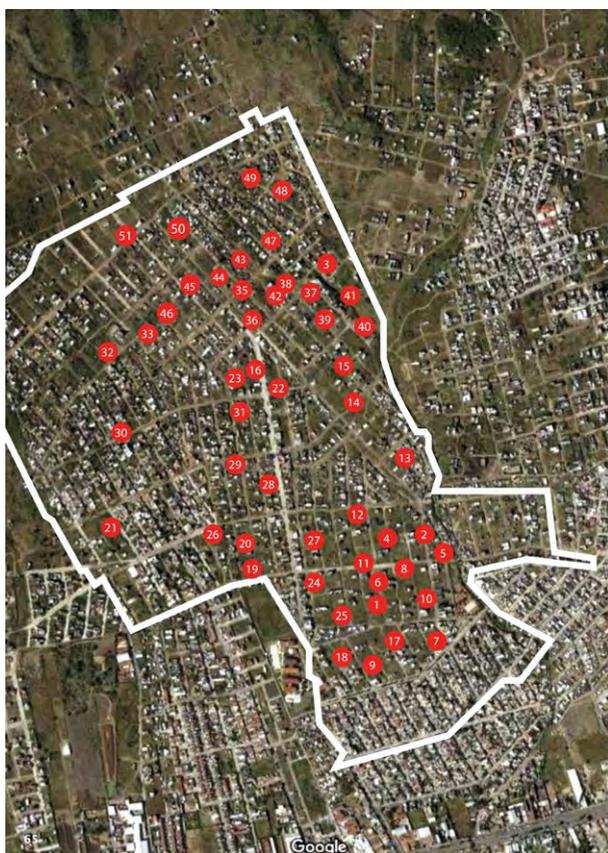
**Figura 2. Vivienda de desecho en la colonia informal Ciudad Jardín.** Rayito Flores, 2015

Como resultado del diagnóstico realizado, se encontró que, además de pertenecer a un polígono de alta marginación, también presenta grandes zonas de construcciones edificadas con materiales perecederos, es decir, prevalece la cultura del desecho reflejado en las viviendas, también en locales comerciales, equipamiento urbano como escuelas y espacios de recreación.



**Figura 3. Local comercial de ropa en la colonia informal Ciudad Jardín.** Rayito Flores, 2015

Como primera parte del diagnóstico, se diseñó su estructura basada en la entrevista "sobre deterioro y pérdida" de Kevin Lynch. Realizada a 51 familias está estructurada en cuatro partes: la primera sobre la estructura familiar, que corresponde al número de familias que habitan por viviendas, cantidad y género de los usuarios, cantidad y tipo de animales, así como ocupación. En la segunda parte, sobre las características del terreno, dimensiones, estado actual del terreno, legalidad, dimensiones y forma de conseguir el predio. La tercera parte son las características físicas de la vivienda, que comprenden el sistema constructivo, mobiliario, uso del espacio interior y exterior, evolución y temporalidad de la vivienda en su edificación, origen de los materiales de construcción, las personas quienes construyen la vivienda y, por último, el sentido de pertenencia y la percepción del deterioro. La mayoría de las familias fueron entrevistadas en el período de 2014 a 2016 en Ciudad Jardín, siendo el 74 % de los entrevistados de género femenino y 26 % masculino, y se muestra el siguiente diagrama la ubicación.



**Figura 4.**  
**Fotografía aérea**  
**con la ubicación**  
**de las viviendas**  
**entrevistadas en**  
**Ciudad Jardín.**

Elaborado por Rayito  
Flores con base en  
Google Earth, 2014

El tipo de muestreo realizado es intencional, es decir, dentro del número de viviendas, el criterio de selección es con la condición de una vivienda conformada por un 90 % de material de reciclaje y desecho, que es rectificado en campo, y muchas de ellas no están consideradas en el inventario nacional de viviendas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

### **Estructura familiar**

En su estructura familiar, el 78 % de los entrevistados de Ciudad Jardín habita una vivienda por familia, seguido del 16 % con dos familias y el 6 % con tres familias. Respecto del número de miembros que habitan, tres habitantes logran el porcentaje más alto que es 36 %, seguido de cuatro miembros y después seis miembros con el 14 %. De los animales que se encuentran en la vivienda, el 58 % tiene un perro, seguido de gatos y entre el 10 % y 11 % conejos y gallinas.



**Figura 5. Integrantes de dos familias en la colonia informal Ciudad, Jardín.** Rayito Flores, 2017

En relación con los empleos, el primer lugar lo ocupan los empleos informales, el 58 % de asistentes de oficio, como son electricista, herrero y fontanero, peón de construcción; en segundo lugar, con el 17 % velador o empleados de seguridad privada, el 15 % conductor de taxi y transporte público y un 10 % maestro de albañil.

### **Características del terreno**

De la información lograda se deduce que varias son las causas que obligan a las familias a construir vivienda con materiales poco durables y de desecho, como son

las telas, cartón, madera, plásticos, entre otros. La primera es la incertidumbre en la tenencia de la tierra y la premura para ocupar un predio de manera definitiva en la colonia, este es uno de los factores por el que los usuarios resuelven de manera inmediata, ya que pueden ser rápidamente desplazados.

La pobreza determinada en los menores ingresos económicos dentro del núcleo familiar obliga a un mayor uso de materiales reciclados, y paulatinamente se introducen los materiales durables, cuando se tiene una certeza en la consolidación legal del predio. Varios comentarios de los entrevistados en relación con si su vivienda está edificada con material de desecho, pasaba a segundo plano si ya cumplía con su función de protección, porque prefieren obtener bienes como muebles, equipos electrónicos, celulares, accesorios de cocina, etc. Además, es relevante la opinión del líder, ya que este puede incidir en el traslado o reubicación de la vivienda por condiciones económicas, acuerdos internos, confianza en la relación de la familia con este tipo de autoridad, etc. En el resultado acerca de las características del terreno, se tiene el 48 % con una lotificación de 50 a 100 m<sup>2</sup>, en promedio son edificaciones rectangulares de 5 a 6 metros de ancho por 10 a 15 m de largo.

Respecto de la legalidad del predio, se tiene un 56 % de ilegalidad en los entrevistados; la forma en que obtuvieron el terreno de los porcentajes más altos son el 42 % como invasión y el 36 % como propio. La forma de conseguir el terreno, el 40 % respondió que el líder le fue dado "en la lucha", seguido del 24 % como comprado y 18 % respondieron que llegaron ahí. Como propiedad de la vivienda consideraron el 60 % en propio y el 22 % en vivienda compartida.



**Figura 6. Niños jugando en la colonia informal Ciudad, Jardín.** Rayito Flores, 2017

### **Conformación de la vivienda**

El uso que le da el 90 % de las familias entrevistadas a su vivienda es habitacional. El tiempo de construcción de la vivienda, es decir, aunque la autoconstrucción es un proceso paulatino, en los porcentajes más altos que se llevan aproximadamente, es de cinco a diez días para construir el cascarón con el 34 % y 32 % de diez a quince días. Establecerse con sus pertenencias, instalaciones y mobiliario más de un año, según las respuestas del 58 %.

En la construcción en sitio de la vivienda, la mayoría de las personas que participan son los esposos, cuñados, familiares, quienes a partir de la intuición y el compañerismo establecen la opinión, mando y sugerencias para edificarla, el sentido de poder construir les da orgullo y seguridad, por lo que no quieren modificarla; es poca la aportación de los vecinos, amigos y la contratación de un albañil. El 78 % mencionó que se necesitaron de una a tres personas para construirla, seguido de 20 % de cuatro a seis personas y finalmente el 2 % de siete a diez personas.

Algunos testimonios comentaron que generan algunos croquis y dibujos para la planeación y configuración de los espacios, tal es el caso de la única vivienda construida con dos niveles, utilizado como torre de vigilancia que en su interior tiene una cama individual para la función de velador. Dentro de los materiales que conforman la vivienda, se realizó un levantamiento a detalle estructurado con cinco características para registrar el sistema constructivo y son: material de pisos, cubierta, muros y/o apoyos, puertas y ventanas. Los materiales que más predominan para la cubierta son lámina de cartón petrolizada, lámina metálica y lonas recicladas. Los apoyos en su mayoría son aglomerados o tipo sándwich de varios materiales elaborado por un esqueleto de fajillas, polines, seguido de pedacería de madera, cartón, algunos de ellos realizan en su interior un forrado con lonas, residuos de pet, o triplay reciclado, utilizando clavos y fichas como método de enganche.

Cabe destacar que en algunas de las viviendas la forma de anclaje o cimentación es con una estructura de madera, usualmente realizado por polines ubicados en los cuatro extremos de la vivienda enterrados aproximadamente 50 cm en el interior del suelo; se cubre la madera con gasolina o aceite de automóvil con la finalidad evitar su deterioro. Las posibilidades de este sistema constructivo son su alta resistencia, pese a que está construido por materiales perecederos, depende mucho de la habilidad de las personas que la construyen sin embargo, mucho depende del estilo de vida que permanece estable y con condiciones adecuadas para habitarla, ya que muchas de las viviendas sufren desplomes o inestabilidad por el acumulación de desecho sobre la propia vivienda.

**Muestras de sistemas constructivos.**

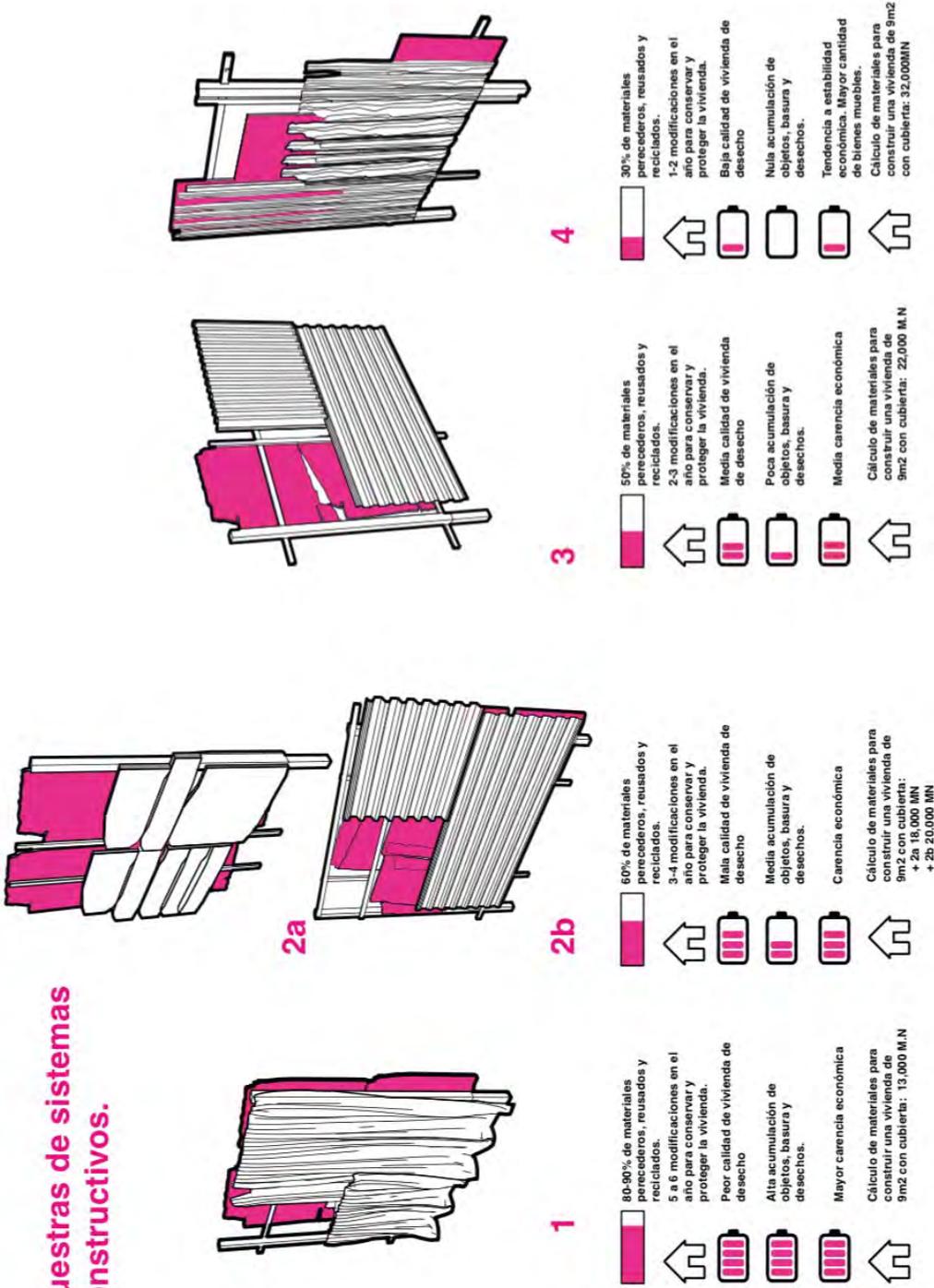


Figura 7. Diagrama de sistemas constructivos de vivienda de desecho. Rayito Flores, 2015

Dentro de la documentación sobre el sistema constructivo, se observó que hay una relación implícita sobre su posibilidad económica y la forma de edificar. Las viviendas con mayores bienes en su interior correspondían también en el agregado de acabados más resistentes, como láminas de tablaroca, desecho de madera y tejamanil. En cambio, en las casas de personas con mayor pobreza los muros están conformados con cartón y basura.

En el 39 % de las viviendas, el material que se utiliza en el piso es la tierra, seguido de un 34 % con lechada de concreto, el 15 % utiliza sobre la tierra un forrado de cartón, el 8 % con desecho de materiales, como madera, escombro de obra, plásticos rotos, etc., y el 2 % cubierto con alfombras recicladas. Respecto de las puertas, el 37 % están autoconstruidas con material perecedero, el 21 % con fajillas de madera, el resto con cartón, lonas y telas. Para las ventanas el 46 % de las viviendas no tienen ningún tipo de ventana, el 20 % están estructuradas con un collage de material perecedero, el 15 % con fajillas de madera y algunas de ellas están construidas por cartón, herrería reciclada, telas, lonas y lámina de acero.

### **Espacio interno de la vivienda**

En la conformación de la superficie que ocupan los diferentes materiales en la vivienda, de materiales de desecho se registra el 36 % con 11 a 15 m<sup>2</sup>, seguido del 32% de 1 a 10 m<sup>2</sup>. El índice menor de este porcentaje es 6 %, que corresponde a viviendas mayores a 50 m<sup>2</sup>. Dentro de las viviendas con mayor construcción visitadas, es de 84 m<sup>2</sup> y la menor de 4 m<sup>2</sup>.

La cantidad de habitaciones que conforman la vivienda es de una contestando el 58 % de los entrevistados, seguido de dos, con el 20 % y el 12 % con tres habitaciones; el 4 % de cuatro y cinco con el 6 %. Los metros cuadrados de las recámaras están dimensionados de 4 a 10 m<sup>2</sup>, con el 32 %, de 11 a 15 m<sup>2</sup> con el 36 %, de 16 a 20 m<sup>2</sup> con el 10 %, el 8 % de 21 a 25 m<sup>2</sup> y mayor a 26 m<sup>2</sup> de 14 %.

El tipo y uso de la conformación del espacio interior de la vivienda está conformado con el 35 % para la recámara, seguido del 22 % para la cocina, el 18 % para uso del baño, de los últimos porcentajes está considerado como sala, comedor, patio y lavado. Sin embargo, en la mayoría de las viviendas que habitan en un solo cuarto se puede observar que es un espacio multiuso, utilizado para dormir y cocinar; el área de baño no está incluida en la vivienda, por lo que se integra de manera colindante como parte del abastecimiento del agua, ya sea con cubetas o tambos que se ubican regularmente en la parte más alejada o colindante a la vivienda en el predio.



**Figura 8. Interior de una vivienda de desecho en la colonia informal Ciudad, Jardín. Rayito Flores, 2015**

### **Temporalidad progresiva de la vivienda**

Una de los datos que arrojó como una problemática alarmante es la temporalidad de la vivienda de desecho, la permanencia bajo estas condiciones físicas puede llevar un tiempo prolongado para introducir los servicios urbanos y su regularización. Aproximadamente en los estudios de caso entrevistados, la vivienda de desecho puede durar de cinco a quince años con materiales de desecho, por lo que las condiciones de vida de los usuarios son deplorables, ubicándose en los sectores de marginación con mayor pobreza, siendo dentro de la vivienda popular el más rezagado, y en su mayoría los programas habitacionales no son considerados para su mejoramiento.

El 44 % opinó que tiene de diez a quince años sin modificar los materiales percederos; el 40 %, de uno a cinco años; el 12 %, de diez a quince años y el 4 %, menor a un año. También en el interior de la vivienda, se realizó un conteo de los bienes materiales que presentan las familias, por lo que el televisor y celular son de los bienes que se encuentran entre el 80 % y 70 %. La mitad de las familias entrevistadas poseen un refrigerador y DVD. La mayoría de ellos no tiene lavadora, radio, ventilador y plancha.

Alrededor del 4 al 6 % cuentan con un automóvil, consola de videojuegos y computadora. Respecto de la infraestructura, el 56 % de las viviendas tienen acceso a

servicios de luz, pero de forma ilegal. El 74 % tiene acceso a drenaje municipal, el 49 % tienen acceso al agua por servicio de pipa almacenada en tambos, el 44 % por conexión de agua potable y el 7 % servicio de pipa almacenada en cubetas.

El 94 % no tiene regadera, utiliza botes de agua para bañarse. Su forma de cocinar es a través de parrilla eléctrica, opinaron los entrevistados con 68 %, y en segundo lugar con estufa de gas y fogón. Diez usuarios de los entrevistados pagan televisión por cable.

### **Resistencia y sentido de pertenencia**

La vivienda de desecho en algunos aspectos propicia la integración social; la pobreza es precursora del hacinamiento y vulnerabilidad en el hogar, en el cual se sufren las repercusiones en torno a la violencia familiar, promiscuidad, inseguridad, insalubridad y muerte prematura.

Una de las problemáticas de las viviendas de desechos es la precariedad en la seguridad, confort y calidad de vida de las personas. A pesar de que el proceso de autoconstrucción "protege" inmediatamente la vulnerabilidad ante las condiciones del entorno, presenta un alto índice de peligro en la exposición de riesgos naturales, como son las lluvias intensas, el frío y la presencia de insectos domésticos, o en algunos casos comentados, mordedura de serpiente. Entre los riesgos antropogénicos están el olor por la ausencia de drenaje público y la contaminación en la reserva del agua que provoca constantemente enfermedades.

Es por ello que, dentro del diseño de la muestra, se integró un apartado de la entrevista para tener un conocimiento sobre cómo resuelven las adversidades climatológicas, ya que el tiempo de permanencia del sistema constructivo es prolongado. Los entrevistados contestaron que para resolver las problemáticas del frío el 42 % forra en el interior de la cubierta con más cartón, el 36 % se cubre con más cobijas, el 12 % instala una fogata en el interior de la vivienda y el 10 % se viste con más ropa.

Sobre las problemáticas de la lluvia, el 42 % forra la cubierta con lonas en el interior, el 26 % cubre las goteras con bolsas de plástico, el 24 % cubre con pedazos de hule y fichas las goteras y el 8 % conserva la gotera. En las condiciones de calor, el 58 % se quita la ropa, el 32 % abre la puerta y el 10 % no hace nada. Las mayores preocupaciones en relación con la vivienda son el frío, la lluvia, los insectos, la formación de lodo alrededor de sus casas.

Referente al sentido de pertenencia, las preguntas que generaron un mayor interés en responder son qué era lo más bello de su casa, si tuvieran la posibilidad de cambiar a corto plazo algo de su entorno qué sería, y cuál es su mayor preocupación.

Respondieron que lo que más disfrutan es el riego de las plantas, la tranquilidad por obtener un terreno propio sin importar los materiales o las condiciones de la vivienda, tener la posibilidad de un lugar para jugar con los niños, para salir, tener un cajón más cómodo para sentarse y platicar con los vecinos.

Lo positivo es el lugar situado de su vivienda, seguridad en que ya no pagan renta y que eso les pertenece. Dentro de esa información la respuesta más alta con el 40 % opinó que su vivienda no estaba sola, tenían vecinos, dentro de los comentarios: "estamos acompañados".

Finalmente, en las últimas preguntas acerca de la percepción del deterioro, las respuestas en torno a qué es un desecho, comentaron que son los alimentos cuando están echados a perder y que no se pueden comer, en segundo lugar, los objetos maltratados y también la vejez.

## Conclusiones

Respecto de la realidad del habitar la pobreza en el siglo XXI, al generar el muestreo en la colonia de Ciudad Jardín, se observó una transformación paulatina en las familias entrevistadas en sus viviendas de desecho. En su mayoría permanecerán alrededor de cinco a quince años hasta tener una certeza financiera y legal para construir con materiales durables. Sin embargo, a pesar de habitar en estados de hacinamiento, en todos ellos es un hogar con múltiples carencias, y es de reconocer su forma de permanecer; abre un panorama diversas investigaciones en su forma de habitar, sus procesos constructivos, generar analogías en colonias similares en otros estados del país y en el mundo. Aparentemente se observan similitudes, pero la vivienda de desecho muestra un arraigo e identidad que deben ser estudiados. Lograr un estudio más extenso nos ayudaría a entender con mayor profundidad los modos de edificar, los códigos de la forma, la transición hacia una vivienda de consolidación progresiva, integrar sugerencias y recomendaciones de mejoramiento del proceso constructivo, específicamente en la vulnerabilidad que presentan en condiciones climatológicas de lluvia, que es lo que más afecta a la vivienda.

Este diálogo es para invitar a una reflexión del deterioro como parte fundamental en el diseño emergente en la vivienda de desecho. El reto es un nuevo paradigma, proponer constructivamente. Buscamos el bienestar por medio del consumo, pero no analizamos sus consecuencias. Trabajar en un efecto visible con una postura empática, como una oportunidad de impulsar el diseño emergente, como lo menciona Ramírez: "la problemática de la pobreza es una realidad que nos pertenece a todos" (Ramírez, 2003, p. 29).

Las soluciones inmediatas para consolidar en este tipo de vivienda son mecanismos de resistencia, que a pesar de presentarse en la escasez pueden lograr una mejora de seguridad conservando el proceso y el empleo de los mismos materiales. Esto se puede lograr con talleres especializados con los mismos usuarios de la colonia para mejorar la técnica y planificar adecuadamente el aumento de los espacios de su vivienda que realizarán a futuro.

En conclusión, la vivienda de desecho presenta todo un bagaje y cultura constructiva, que se conserva a través de la imitación, la intuición, transmisión oral y el conocimiento popular, teniendo poco o nula literatura del estudio de la casa de cartón. Requiere soluciones inmediatas a corto plazo, con la finalidad de profundizar y lograr mecanismos e intervenciones más apropiadas para mejorar la vivienda de desecho; es establecer prácticas apropiadas en el habitar que permanece como vivienda de materiales perecederos.

## Referencias bibliográficas

- Flores, Rayito** (2019). *Slum: transformando el desecho*. (Tesis de maestría). Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, Morelia. [http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB\\_UMICH/1620](http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/1620)
- Hernández, Juan, & Vieyra, Antonio** (2010). Riesgo por inundaciones en asentamientos precarios del periurbano. Morelia, una ciudad media mexicana: ¿El desastre nace o se hace? *Revista de geografía Norte Grande*, (47), 45-62. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300003>
- Lynch, K.** (2005). *Echar a perder: un análisis del deterioro*. Barcelona, España: Gustavo Gili. 

# La informalidad en el proceso de desarrollo urbano en contexto de industrias extractivas. El caso de la ciudad de Caleta Olivia, Santa Cruz

---

Noemi GONZÁLEZ

---

**Cargos o filiaciones**

Becaria doctoral

**Lugar de trabajo**

UNPA/CIT Golfo San Jorge.

**Eje temático 5**

Historia y memoria sobre asentamientos populares

## Resumen

Desde la década del 70, la urbanización de América Latina se vio signada por la crisis mundial del petróleo y por la crisis de la deuda externa. En el caso argentino, la literatura académica detecta un aumento en las dificultades de acceso al suelo urbano para los sectores populares, así como un cambio significativo en los procesos de tomas de tierra.

Este trabajo realiza un análisis sobre el proceso de urbanización de la ciudad de Caleta Olivia en la provincia de Santa Cruz. La configuración de este territorio ha tenido un desarrollo vertiginoso en su urbanización y expansión demográfica. Estas transformaciones estuvieron fuertemente atravesadas por el rol de las industrias extractivas y el auge económico por la suba del precio del petróleo a nivel mundial. Estos cambios eclosionaron la infraestructura y los servicios existentes, estableciendo nuevas marcas en el paisaje urbano caracterizadas por la falta de planificación estatal y la informalidad en el acceso a la tierra. Caleta Olivia en los últimos treinta años cambió de un pueblo a una ciudad.

Nos proponemos realizar un análisis antropológico del proceso de urbanización atravesado por una fuerte crisis habitacional, un acceso limitado a los servicios públicos y una desregulación del mercado del suelo y la vivienda en contrapunto con la informalidad como vía de acceso que se ha constituido como una forma más de relación con el Estado en el proceso de acceso a la tierra y la vivienda en la segunda ciudad más importante de la provincia de Santa Cruz.

**Palabras clave:** Antropología urbana; desarrollo urbano; Estado.

## Introducción

Desde la década del 70, la urbanización de América Latina se vio signada por la crisis mundial del petróleo y por la crisis de la deuda externa. En el caso argentino, dichos procesos se articularon con las políticas aplicadas durante la última dictadura militar (1976-1983). En tal sentido, la literatura académica (Varela & Cravino, 2008)<sup>1</sup> detecta un aumento en las dificultades de acceso al suelo urbano para los sectores populares, así como un cambio significativo en los procesos de tomas de tierra que se van materializando en las décadas de 1970 y 1980. Asimismo, durante la década del 90 se reforzaron las políticas neoliberales en nuestro país (Lechner, 1998)<sup>2</sup>; consecuentemente, aumentaron los índices de pobreza y marginalidad social en torno a la inclusión laboral, el acceso a la vivienda y al suelo. Durante el período de postconvertibilidad (2003-2015), Argentina se recuperó de la crisis sufrida en 2001-2002, las cifras de empleo y pobreza mejoraron e incluso se batieron récords históricos en cuanto a construcción de viviendas oficiales; sin embargo, los conflictos por el acceso al suelo urbano no disminuyeron, sino que por el contrario se incrementaron durante dicho período —Catenazzi y Reese (2010)<sup>3</sup> Bachiller et al, (2015)<sup>4</sup>—. El presente proyecto se propone analizar cómo estos cambios en la esfera mundial y nacional se reflejaron en el desarrollo urbano de Caleta Olivia (provincia de Santa Cruz).

En la Patagonia, las dinámicas que dificultan el acceso a la tierra guardan relación con procesos históricos vinculados con el genocidio indígena y el reparto de tierras entre pocas familias que caracterizó el siglo XIX y principios del siglo XX y, más recientemente, a la implementación de un sistema económico basado en industrias extractivas. Si bien las industrias se han constituido en atractivas fuentes de trabajo para la población, las ciudades no estaban preparadas para la cantidad de migrantes que sobrevino, factor que agravó aún más los problemas crónicos habitacionales preexistentes. En medio de este contexto, Caleta Olivia no cuenta con antecedentes de investigación o relevamiento sobre la materia; este trabajo se presenta como un puntapié en la historización del desarrollo urbano local.

---

1. Varela, O. D. y Cravino, M. C. (2008). Mil nombres para mil barrios, los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En: Cravino, María Cristina (Org.). Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

2. Lechner, N. (1998). Nuestros miedos. Estudios Sociales, Revista universitaria semestral. Año VIII N.º 15, Santa Fe, Argentina. 2.º semestre, pp.149-162.

3. Catenazzi, A. y Reese, E. (2010). Derecho a la ciudad. Revista Voces en el Fénix, Año 1, N.º 1, Junio. [http://www.vocesenefenix.com/sites/default/files/pdf/13catenazzi\\_1.pdf](http://www.vocesenefenix.com/sites/default/files/pdf/13catenazzi_1.pdf)

4. Bachiller, S. (2015). Una introducción general sobre las dificultades de acceso al suelo urbano y la toma de tierras en la Patagonia central. En: S. Bachiller, B.; Baeza, C.; Laztra, S.; Kaminker, N.; Usach, B.; Freddo & L. Vazquez (Ed.). Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central. Ist. Río Gallegos: Santiago Bachiller, pp. 21-58.

## Metodología

Relevaremos cómo se ha configurado el proceso de urbanización de la ciudad, tomando en cuenta el papel que han cumplido el Estado, el mercado y las personas que apelaron a la informalidad como vía de acceso al suelo urbano. Para lo expuesto en esta oportunidad realizamos investigación, sistematización y análisis de los archivos e información estadística disponible en la municipalidad local y las dependencias provinciales vinculadas con las políticas habitacionales; a su vez buscamos y sistematizamos ordenanzas, leyes y sus modificaciones. No obstante, cabe aclarar las dificultades y relevancia del presente proyecto, ya que el archivo municipal de Caleta Olivia desapareció tras haberse incendiado; debido a ello, Caleta Olivia actualmente no cuenta con una fuente organizada de archivos que permita el análisis de la administración local de tierras.

El método etnográfico constituye la base de este estudio, y permite llevar adelante una investigación cualitativa desde un enfoque relacional sobre la cotidianidad social. El potencial de dicho método radica en su capacidad para abrir categorías, como "informal", "ilegal" o "político" y acceder a las expresiones materiales y simbólicas de dichos conceptos, como parte de los hechos que analizar (Guber, 2011)<sup>5</sup>. A su vez, contribuye de una manera decisiva a incrementar nuestra capacidad para entender conceptos tales como los de "política" o "Estado", así como a las instituciones, las formas de acción social y los tipos de relaciones sociales a los que hacen referencia (Balvi & Boivin 2008)<sup>6</sup>.

El abordaje antropológico de la trama de relaciones entre los distintos actores involucrados en los procesos de urbanización nos permitirá indagar en profundidad el peso que la informalidad posee en el desarrollo de esta ciudad patagónica. A su vez, entendemos que un aspecto innovador de la presente propuesta consiste en analizar la diversidad de los procesos de informalidad urbana a partir de distintas dimensiones. Finalmente, pretendemos examinar las políticas estatales para cada caso, así como el impacto diferencial que han tenido en el territorio.

Aunque escasas, en la Patagonia existen antecedentes importantes sobre procesos de tomas de tierras (Vazquez, 2015; Bachiller et al., 2015; Giaretto, 2017)<sup>7</sup>. Estas

---

5. Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

6. Balvi, F. A. & Boivin, M. (2008). La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, no 27. ICA Sección Antropología Social, FFyL, UBA. Buenos Aires.

7. Vazquez, L. De la ocupación a la legislación. Marco legal sobre el suelo urbano en Comodoro Rivadavia (1901-1996). *Revista Identidades* 9 (5), 100-111. 2015 2015. Recuperado el 20 de marzo de 2018, de <https://iidentidadess.files.wordpress.com/2015/07/06-identidades-9-5-2015-vazquez.pdf>.

Giaretto, M. Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de Propiedad. *Revista Universitat Humanística*, 70, p. 133-149. 2010. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2118/1361>

perspectivas contribuirán a generar un análisis que permita el constante contrapunto entre los sentidos y representaciones de los actores que han tomado tierras u ocupado viviendas y los sentidos y representaciones que componen las políticas públicas en relación con la administración del suelo y la garantía del acceso a él. El análisis de las políticas públicas que propone entenderlas como una producción multivocal inmersa en y compuesta por procesos que desbordan las decisiones locales (Harvey, 2005; Asad, 2008)<sup>8</sup> contribuirá al abordaje de la informalidad producida tanto por el Estado, los vecinos y el mercado, comprendiendo que la informalidad no fue producida por aquellos que ocuparon viviendas o tomaron tierras, sino enmarcándola en contextos políticos y económicos que contribuyen a su producción y reproducción.

## Desarrollo

Para abordar el desarrollo urbano caletense, es necesario referirse a las continuidades y rupturas históricas. Más allá de los cambios en la actividad económica provincial, la configuración del papel del Estado ha sido crucial para entender cómo devino en informal el desarrollo urbano caletense, y de qué manera tensiona la relación de los ciudadanos y actores económicos.

Podría decirse que desde la década de 1880 se inició un proceso intenso de poblamiento con habitantes extranjeros en el sur de lo que actualmente es Argentina. Se trató de una política de expansión del estado nacional. Dentro de los objetivos expansionistas estaba la pretensión de destinar el territorio de Santa Cruz como un espacio productor de lana para el mercado externo.

El corpus legislativo de este período y de este tema consta de la Ley 5559 de Fomento a los Territorios Nacionales, la Ley 817 de Inmigración y Colonización. En 1884 el Congreso Nacional por medio de la Ley N.º 1532 divide la superficie de lo que era la antigua Gobernación Patagonia en cinco Territorios Nacionales. Entre ellos se encuentra el de Santa Cruz, organizado en cuatro departamentos cuyas cabeceras son los núcleos históricos de poblamiento: Puerto Deseado, Puerto San Julián, Puerto Santa Cruz y Río Gallegos. Además, se designa como capital a Puerto Santa Cruz. En 1904 el territorio fue reestructurado al agregarse el departamento de Coyle y se estableció como nueva capital del Territorio Nacional a Río Gallegos. En el año 1915 se crean siete unidades administrativas, que son las que actualmente rigen<sup>9</sup> (ver mapa 1).

---

8. Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del Estado? *Cuadernos de Antropología Social*, N.º 27.  
Harvey, D. (2007). Breve historia del Neoliberalismo. Akal, Madrid. Cap. I, "La libertad no es más que una palabra"; y III, "El Estado neoliberal". Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista argentina de sociología*, año 5, N.º 8.

9. En 1955 hubo modificaciones a esta organización, pero durante el gobierno de Pedro Eugenio Aramburu, mediante Decreto-Ley N.º 21178 del 22 de noviembre de 1956, se modificó la Ley N.º 14408 anulándose la provincia de Patagonia y creándose la provincia de Santa Cruz.



**Mapa 1.** Fuente: Mapoteca, Educar, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación<sup>10</sup>

El proceso de distribución de la tierra por parte del Estado desde entonces hasta 1920 comenzó con la venta de las tierras más productivas y mejor ubicadas de sur a norte<sup>11</sup>. Se las vendió a las empresas más poderosas a costos muy bajos. De acuerdo con el informe elaborado por el INDEC, "La colonización se logró a través del otorgamiento de grandes extensiones de tierra a sociedades ganaderas, muchas de ellas constituidas con capitales extranjeros" (1999, p. 12).

10. El resaltado de color es mío. Mapa disponible en: <http://mapoteca.educ.ar>

11. Esto fue así porque "La cría extensiva de ovinos fue monopolizada por grandes grupos económicos que, a su vez, monopolizaron los sistemas financiero, comercial y comunicacional en la región. El Estrecho de Magallanes y la ciudad de Punta Arenas como centro neurálgico fueron factores estratégicos en la evolución económica y política de estos grupos que operaban circunstancialmente con los dos Estados nacionales y determinaron en buena medida la situación actual de la provincia" (Fundación Patagonia Tercer Milenio, 2017), provincia de Santa Cruz, Aproximación a un Diagnóstico, p. 1, Río Gallegos. Recuperado de: <http://www.patagonia3mil.com.ar/wp-content/uploads/2017/12/FUNPAT3MIL-1-SANTA-CRUZ.pdf>.

Para 1920 había cuatro localidades costeras en el sur, por la importancia del estrecho de Magallanes como zona comercial y por la importancia de los puertos como puntos de exportación de mercancías. Posteriormente se ocuparon aquellos territorios con menor capacidad productiva por emprendedores individuales con escaso capital o apoyados crediticiamente por capitalistas de mayor envergadura. Según Barbería (1995), las variables de valorización de las tierras fueron su capacidad de carga ovina y su distancia a los puertos. Todos estos esfuerzos nacionales por gobernar el territorio, poblarlo y usarlo para el mercado externo estuvieron fuertemente atravesados por las políticas de fomento a la residencia.

Entre 1900 y 1905, el general Roca, quien presidía la Nación, realizó la red telegráfica que integraría los territorios patagónicos. Para ello, buscaban un lugar donde desembarcar con los materiales para instalar la red, y encontraron una caleta que era naturalmente apta para instalar el puesto telegráfico. Además, quedaba a 80 kilómetros del otro puesto (actualmente Comodoro Rivadavia), justo la distancia necesaria entre puesto y puesto para la red<sup>12</sup>. Así comenzó el poblamiento urbano de Caleta Olivia. A partir de aquí se hace más explícito el desarrollo urbano informal del norte provincial posterior al sureño y sin mucha regulación estatal. De hecho, las ocupaciones de tierras al norte de la provincia ya eran habituales para 1920 (Sampaoli et al., 2015).

Las campañas militares de ocupación de la Patagonia fueron las principales expresiones de estatalidad, junto con la distribución de la tierra y de animales a quienes se establecerían como residentes. La modalidad que adoptó la entrega de tierras funcionó como la política de fomento para la ocupación de los terrenos y el establecimiento permanente del Estado argentino en la zona. La distribución de las tierras favoreció a los grandes capitales, como afirma Elsa Barbería: "a mejores tierras correspondieron menores precios y exigencias, mayores posibilidades de acceso a la propiedad, grandes superficies, escasas inversiones y libre elección de los terrenos" (Barbería, 1995, p. 33).

De acuerdo con el INDEC, "La población (provincial)<sup>13</sup> crecía velozmente en términos relativos, ya que de los 1058 habitantes censados en 1895 se contabilizan 9948 personas para el año 1914, los que ascienden a 17.925 personas en 1920" (1999, pág. 12). De esta manera se materializaba el esfuerzo del Estado argentino por eliminar a los pueblos nativos y poblar estos territorios. En 1920 de los 17.925 habitantes que había en el territorio, 9480 eran extranjeros de países no limítrofes (más de las tres cuartas partes eran de Europa, un 22 % de americanos y una cantidad mínima (1 %) de otros países (Cuadra, 2000). Según Sosa (2015), los inmigrantes representaron el 39 % de la población provincial y superaron el promedio nacional aun en su período más álgido.

---

12. La Marina argentina vio la caleta como un puerto natural para la descarga de materiales en la instalación del telégrafo desde Buenos Aires al cabo Vírgenes. De acuerdo con el diario del teniente del navío, Exequiel Guttero, al mando del navío "Guardia Nacional", el 20 de noviembre de 1901 decidió que esa caleta era apropiada para realizar la tarea, y la bautizó Olivia. Para acceder a algunos fragmentos del diario del teniente del navío, ver: <https://www.interpatagonia.com/caletaolivia/historia.html>

13. La aclaración es mía.

Luego de la Primera Guerra Mundial cae la demanda de la lana y, debido a la apertura del canal de Panamá como canal interoceánico, el estrecho de Magallanes pierde relevancia en el comercio internacional y la zona sufre una fuerte crisis económica reflejada en los conflictos sociales con los peones rurales en 1920 y 1921 como fechas trágicas. El crecimiento demográfico y el desarrollo urbano no fueron ajenos a estos altibajos económicos, y los censos muestran que, mientras entre 1895 y 1920 la población creció a un ritmo anual del 113 por mil, entre 1920 y 1947 se redujo al 32 por mil y entre 1947 y 1960 al 15,7 por mil (ver figura 1).

SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ 17

**Cuadro 2. Incremento absoluto anual medio y tasa anual media de crecimiento de la población. Período 1895-1991. Provincia de Santa Cruz y Total del país**

Período	Incremento absoluto anual medio		Tasa anual media de crecimiento (por mil)	
	Santa Cruz	Total del país	Santa Cruz	Total del país
1895-1914	468	202.241	117,4	35,7
1914-1947	998	242.126	44,3	21,4
1947-1960	771	307.690	15,7	17,4
1960-1970	3.155	335.564	46,8	15,6
1970-1980	3.048	458.005	30,8	18,1
1980-1991	4.252	441.693	31,2	14,7

**Figura 1.** Fuente: INDEC

A partir de los años cuarenta del siglo XX comienza una transición hacia una nueva estructura económica que se va a consolidar entre los años 1960 y 1980, período en el cual la actividad ganadera será paulatinamente desplazada por la explotación minera (carbón y petróleo) (Luque et al., 1998). El entonces pueblo de Caleta Olivia no contaba con la infraestructura necesaria para albergar a los trabajadores de los campamentos petroleros, por lo que la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) construyó dos grandes pabellones de vivienda: uno para los jóvenes solteros migrantes y otro para los "hombres de familia" (luego se transformarían en los primeros barrios de la incipiente ciudad, Barrio Norte y 26 de Julio). De esta manera, las inversiones en infraestructura estuvieron destinadas, desde los orígenes, para quienes serían trabajadores de la industria petrolera. Nos referimos a los finales de la década de 1940 y toda la década de 1950. El resto de los servicios estarían garantizados por el Estado.

El resto de la sociedad quedaba relegada al empleo en servicios y al acceso a la vivienda por medio de la intervención estatal (programas de vivienda estatales) o la ocupación de tierra (ya sea de manera irregular o por medio de adjudicación formal). Así se dio el desarrollo del barrio Mar del Plata, por medio de la ocupación informal

de terrenos en la entrada de la ciudad en su norte y al borde del mar; la toma fue por personas que no se dedicaban al trabajo petrolero, sino al desarrollo de oficios. Hacia el sur continuaban las ocupaciones de tierra, se realizaban de manera cotidiana e individual, no se trataba de ocupaciones organizadas y barrios planificados. En ocasiones contaban con el aval de algún político de turno que luego regularizaba la toma inscribiendo la nueva parcela en el registro de catastral.

### Desarrollo urbano caletense en el nuevo contexto productivo

Entre los años 1960 y 1970 toman relevancia los territorios del norte de la provincia por la extracción de petróleo y gas. Debido al abandono del monopolio estatal y la negociación de una serie de contratos con compañías extranjeras, desde ese momento y hasta el presente, Santa Cruz sigue siendo una provincia con economía de tipo extractiva: petróleo, gas, carbón y pesca.

Los cambios demográficos asociados a las nuevas actividades productivas fueron abruptos. El comportamiento de la densidad demográfica provincial reflejada en los censos nacionales tuvo una expresión especial en Caleta Olivia —con respecto al sur provincial—<sup>14</sup>, dado que las transformaciones se reflejaban mucho más en la zona sur (por su actividad lanera) que en la zona norte, significativamente relegada por las características climáticas y geográficas poco favorecedoras de la actividad ganadera.

El censo nacional realizado en Caleta Olivia en 1970 refleja el impacto demográfico concreto que tuvo el desarrollo económico producido por la extracción de petróleo y gas en el norte de la provincia (ver tabla 1). De acuerdo con el relevamiento realizado por arquitectos, los barrios 26 de Junio, Malvinas Argentinas, San Martín y Güemes ya estaban habitados, y el desarrollo urbano continuaba ampliándose. El desarrollo de la industria petrolera trajo consigo inversión estatal para la ciudad, así como también la contribución de las empresas en la construcción de distintos establecimientos para facilitar el desarrollo social de la población (como el primer polideportivo, las primeras escuelas, entre otros).

AÑO	POBLACIÓN	VARIACIÓN PORCENTUAL
1912	82	
1920	130	+ 58,53 %
1947	161	+ 23,84 %
1960	3639	+2160,24 %
1970	13366	+267,29 %

Fuente: INDEC

14. Esto queda más explícito si lo comparamos con la población relevada en Río Gallegos en un censo realizado en 1906, que arrojó la cifra de 1178 habitantes (INDEC, 1999), y Caleta Olivia, no solo no existía aún, sino que su población era menor a la de un centenar de habitantes.

Con respecto a las leyes vinculadas con la vivienda pública, marcaremos como punto de partida la creación del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI de ahora en más) en 1972 por el presidente de facto Lanusse, a través de la Ley 19.929. Aunque no llegó a ser instrumentada ni tener efectos concretos, es importante destacar que esa ley fue promulgada gracias a la lucha del Movimiento Obrero por el acceso a la vivienda en Buenos Aires. En este sentido, el FONAVI era un nuevo mecanismo para atender las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población, que no accedían a los mecanismos de acceso del mercado. Pero esto era así en Buenos Aires; en el norte de Santa Cruz el panorama era muy distinto. No había un mercado inmobiliario por medio del cual acceder a la vivienda, no había viviendas vacías para alquilar tampoco.

Se trataba de una población incipiente alrededor de una actividad productiva específica. Entonces en el sur, esa política de vivienda pública se convertiría en el principal mecanismo para acceder a la vivienda en el futuro de Caleta Olivia. Sin embargo, no comenzó inmediatamente. Recién cinco años después, en 1977, el dictador Videla derogó esa ley y promulgó la Ley 21.581; con ella creaba la Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda (en adelante IDUV) y ponía al FONAVI dentro de sus dependencias. Es así que en ese año, en la provincia de Santa Cruz, se votó la Ley 1179, que establecía la creación del Instituto provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda durante el gobierno de Favergioti.

Esta década coincide con el pico más alto de crecimiento poblacional en la ciudad, fundada oficialmente en 1957. Sucedieron muchos cambios en la esfera global y regional, que hicieron que la industria extractiva fuera, desde ese momento en adelante, la marca identitaria provincial. Esto terminó por denotar la enorme distancia entre la capital provincial, y en el resto de las localidades, ahora que tenían tanta relevancia para el desarrollo económico de toda la jurisdicción, era difícil regular el uso del suelo, el crecimiento poblacional y el desarrollo urbano desde 700 kilómetros de distancia. Lo cierto es que la zona norte de la provincia siempre fue un territorio relegado a la hora de administrar las actividades y la vida en comunidad. Inicialmente se debió a la poca relevancia que el territorio tenía en el desarrollo económico y luego por la marcada distancia y el abrupto crecimiento que hizo que todos los esfuerzos llegaran luego de que la necesidad habitacional y de infraestructura fuera urgente.

Entre las décadas de 1970 y 2001 se sucedieron muchos cambios a nivel nacional y económico. Esto, lejos de ralentizar la productividad o desalentar los movimientos migratorios hacia el sur, promovió la continuidad migratoria, lo que provocó que Caleta Olivia triplicara su población pasando de albergar a 13.366 habitantes en 1970 a 36.068

habitantes en 2001. No se volvió a repetir un pico migratorio como el sucedido entre los años de 1960 y 1970, pero sí se mantuvo un crecimiento intercensal elevado y sostenido, por encima del 25 % durante todo ese período<sup>15</sup>.

Ya en democracia, se generan tres modificaciones santacruceñas en la Ley 1179 que crea y reglamenta al Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda. En el año 1985, durante el gobierno de Puricelli, se sustituye el capítulo 3 de la Ley 1179 por medio de la promulgación de la Ley 1732; así se establece cómo sería el gobierno y la fiscalización del IDUV. En ese período se crearon varios barrios en Caleta Olivia, como por ejemplo los barrios 8 de Julio y Los Pinos. Luego durante el mandato del gobernador Del Val en los años 1988 y 1989 se votan dos leyes, una (Ley 1967) derogada en 1994 (durante el mandato de Néstor Kirchner) y la otra, 2112, que modifica el capítulo 6 de la Ley 1179, que determinaba los lineamientos para la selección y adjudicación de viviendas; ahora lo haría también para locales comerciales. De esta manera se amplía el campo de acción del Estado en relación con el acceso al suelo, tanto para hábitat como para acciones comerciales. Las modificaciones a la ley del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda son algunas de las pocas regulaciones provinciales que hay en esta materia.<sup>16</sup>

Entre los esfuerzos del Estado por cubrir la necesidad habitacional, están los proyectos de dos barrios icónicos de ese período, que caracterizaron los esfuerzos de los distintos gobiernos de facto por erradicar los asentamientos urbanos (proyectos pensados en general para localidades más grandes). De esta manera quedaron construidos dos barrios que continúan disonando con el paisaje urbano por ser edificios de departamentos de entre tres y seis pisos de altura como máximo, sin ascensores, sin organización de consorcios y sin relacionarse con la infraestructura urbana en general. En la fecha en que fueron construidos, estaban lejos del entramado urbano y por fuera de la circulación cotidiana de la ciudad. Además, su forma de monoblock, cerrada y anacrónica, hizo de su estética una característica única y específica de la época. Aún hoy, los departamentos entregados no tienen las cuotas abonadas, la mayoría de ellos no dispone de título de propiedad. Por ello, tampoco tienen consorcios que realicen el mantenimiento mancomunado; esto puede apreciarse en las fachadas y los interiores de los espacios comunes, severamente desgastados. De acuerdo con lo relevado, el IDUV no ha tenido mecanismo de recupero de la cuota de los departamentos ni formas efectivas de intervenir para la regularización de la tenencia de los inmuebles.

---

15. Fuente: INDEC.

16. En el informe de la situación legislativa de los Derechos Humanos realizado en 2014 por el Observatorio de DD. HH. de la H. Cámara de Senadores de la Nación, sostienen que la provincia tiene solo dos leyes en materia de regulación del acceso a la tierra y la vivienda: la Ley 1179 Creación del instituto de desarrollo urbano y vivienda (IDUV) y la Ley 2657 Adhesión a la Ley Nacional N.º 25.737, sobre suspensión de ejecuciones de viviendas (Observatorio de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2013, Buenos Aires).

El final de los años 80 encontró a la economía caletense y santacruceña atravesando la recesión e hiperinflación. El Estado respondió sosteniendo las actividades económicas que estaban en crisis y, según Salvia (1999, p. 7), de manera simultánea se convirtió en (casi) el único generador de empleo para la fuerza de trabajo que era crecientemente excedente. Aun así, la población creció casi un 40 % entre 1980 y 1990.

La última década del segundo milenio llegó cuando se implementaban, en el país y la Patagonia Austral, las políticas neoliberales en su mayor expresión, tales como apertura externa, desregulación económica y privatización de empresas públicas. Los sistemas y proyectos de desarrollo regional perdieron proyección económica y viabilidad política en este contexto, y el ajuste en el gasto social fue profundamente reducido (Salvia, 1999).

En 1991, durante la presidencia de Menem, se promulgó la Ley Nacional 23.966, que modificó la Ley 21.581, del año 1977, y estableció el régimen de financiamiento nacional de previsión social. Esto quiere decir que se retiró el gravamen sobre la nómina salarial y los aportes de los trabajadores autónomos y se estableció un impuesto sobre el consumo de combustible y gas, y se volvió a afectar el IVA al régimen nacional de previsión social. En agosto de ese año, se estableció la transferencia automática de los fondos a las provincias; esto también fue clave para la federalización de la administración del FONAVI.

En Santa Cruz, ese mismo año se sucedieron tres gobernadores<sup>17</sup> en medio de una crisis social intensa, y quedó electo Néstor Kirchner. Como podemos apreciar, ese fue un año clave para toda la década. Mientras tanto, las tomas de tierras fiscales continuaban de manera desorganizada y la ampliación del ejido municipal se iba decretando o legislando a medida que esto sucedía. Algunas de las parcelas ocupadas se adjudicaron en los boletines oficiales luego de ser ocupadas, pero ello no significaba que fueran tierras que después se abonaban y se tramitara el título de propiedad; era solo una manera de regular la ocupación y tener un registro catastral. En la actualidad el municipio continúa sin tener un mecanismo efectivo para lograr el abono de las parcelas de tierras adjudicadas a la población. De acuerdo con las declaraciones mediáticas recientes del intendente, solo el 30 % de la población abona este tipo de pagos, y aun cuando abonan el pago completo no se tramita la titularidad por no reunir otros requisitos (como la construcción de algún inmueble, la presentación de los planos, entre otros).

---

17. A la ley vigente que crea y regula al Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda santacruceño (Ley N.º 1179) se le han hecho solo ocho modificaciones desde 1977 al presente, por medio de las siguientes leyes: **1125** en 1978, que modifica el artículo 1; **1732** en 1985, que sustituye todo el capítulo 3; **1967** en 1988, que modifica el artículo 20; **2112** en 1989, que modifica el título del capítulo sexto e incorpora el artículo 14 bis; **2389** en 1994, que deroga la 1967 y modifica los artículos 3, 5 y 20 y el inciso 10 del artículo 1; **2419** en 2007, que adhiere a la Ley Nacional 24.464 y modifica los artículos 5 y 9, e incorpora el inciso 16; **2985** en 2009, que modifica el Art. 15 en referencia a los plazos para la ocupación de viviendas adjudicadas y agrega un segundo párrafo; **3051**, que modifica los artículos 3 y 6.

Como consecuencia de las políticas implementadas, las viviendas en ejecución correspondientes a los programas de vivienda tradicionales del FONAVI disminuyeron prácticamente a la mitad. Mientras que en 1991 el 98 % correspondían a proyectos de FONAVI, para diciembre de 1993 representaban solo el 41 %. "El 59 % restante correspondía a programas cofinanciados" (Fernández Wagner, 1998, p. 8).

Las relaciones económicas entre el Estado y las empresas de industria extractiva fueron desreguladas para fomentar la inversión extranjera; esto implicó el vaciamiento del poder económico estatal y aquellos mecanismos de transferencia regional cesaron. En 1994 la relación financiera entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales se vio drásticamente modificada<sup>18</sup>. En 1998, Néstor Kirchner inauguró en Caleta Olivia el puerto "Caleta Paula", administrado por el gobierno provincial, que buscaba aumentar el empleo y facilitar la exportación de materias primas, además de fomentar la industria pesquera. Sin embargo, las dificultades por la privatización de YPF y el desfinanciamiento del gasto social profundizaron tanto la crisis económica que llevaron al país al colapso en 2001.

### **Las consecuencias de los últimos cambios políticos y económicos en Caleta Olivia desde los 2000 hasta la actualidad**

Se hizo imposible sostener la organización productiva santacruceña y sobrevino la crisis social. Podría decirse que los efectos de la privatización de YPF continúan y que la reacción del Estado, de absorber la mano de obra expulsada por las petroleras, intensificó las dificultades estatales para dar respuesta a una crisis cada vez más integral y profunda.

Ese año se sucedieron cinco presidentes, y en medio de la inestabilidad, en mayo del año 2003 se realizaron nuevamente elecciones nacionales. Ese año cambiaría el panorama para Santa Cruz. El gobernador provincial ganaba las elecciones presidenciales con apenas el 22,2 %<sup>19</sup> de los votos. Cuatro meses luego de asumir la presidencia, en su visita a la ciudad, decía:

Siempre que nos juntamos reclamábamos el apoyo nacional, ¿se acuerdan? Gracias a Dios, la mano del pueblo y la mano de Dios hizo justicia, hay un santacruceño, un pingüino, un patagónico (aplausos), y no tengan ninguna duda de que todas estas cuantiosas y millonarias inversiones que vienen se van a repetir. (...) Voy a trabajar por todos los argentinos y por toda la Argentina con mucha claridad, desde Jujuy a Tierra del Fuego, pero también voy a dejar mis horas, mis sueños y mi esfuerzo para poner todo lo que tengo, el latir permanente de mi corazón en esta querida provincia de Santa Cruz que es nuestra tierra amada (aplausos) (Néstor Kirchner, 5 de septiembre de 2003).<sup>20</sup>

---

18. Año de la Reforma Constitucional y de la implementación del sistema de coparticipación federal de impuestos como mecanismo de coordinación financiera entre el gobierno nacional y el resto de las provincias argentinas.

19. El porcentaje más bajo de la historia electoral del país desde 1912.

20. Discurso de Néstor Kirchner en Caleta Olivia, Santa Cruz, 5 de septiembre de 2003. Disponible en: <https://www.casarsosada.gob.ar/informacion/archivo/24402-blank-81690064>

La primera década del milenio había comenzado con una profunda crisis nacional; el agobio financiero causado por la deuda externa, la profundización de la recesión económica provocada por el gobierno de la Alianza, que rebajó en un 13 por ciento los salarios estatales y las jubilaciones, condujeron al estallido productivo, cuya consecuencia más grave fue el empobrecimiento del 50 por ciento de la población, el crecimiento exponencial de la desocupación y la elevación a niveles desconocidos de la indigencia<sup>21</sup>.

Desde mediados de 2003 se inició un proceso de reactivación acelerada de las obras públicas, especialmente relacionadas con la política habitacional. La cuestión socio-urbana y habitacional fue instalada prioritariamente en la agenda pública nacional, con objetivos de reactivación económica<sup>22</sup> y generación de empleo formal.

La fuerte inversión en materia de vivienda (una ejecución financiera que superó los 2500 millones de pesos anuales) alcanzó valores históricos. De acuerdo con Fernández Wagner (2006), solo en dos oportunidades anteriores (Primer Plan Quinquenal de Perón y en los años 1970) se construyeron tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades. En el año 2004, el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación implementó el Programa Federal de Construcción de Viviendas. La implementación de estos programas fue estratégica, dado que debido a la crisis general, desde 2002 se había autorizado que las provincias utilizaran los fondos de los institutos provinciales de vivienda (dependientes de FONAVI) para mitigar la crisis social y solventar las necesidades urgentes<sup>23</sup>. Desde ese momento la autorización está vigente.

A través de los programas federales se construyó el barrio más grande e icónico de ese período en la ciudad, el barrio Rotary 23. Las viviendas se entregaron con servicios; se trataba de viviendas de dos y tres dormitorios en lotes de 250 m<sup>2</sup> adjudicadas por medio de las listas de demanda del IDUV provincial en actos públicos. El proyecto se desarrolló en la afueras de la ciudad, separado por un gran terreno descampado (que continúa como límite del barrio con el resto de la localidad). No había escuelas, centros de salud, espacios verdes, medios públicos de transporte o supermercados. Aun así, el barrio se pobló casi de manera inmediata, y el desarrollo urbano (como el asfalto, el alumbrado, los servicios de recolección de residuos, entre otros) se construyó mientras la población se adaptaba.

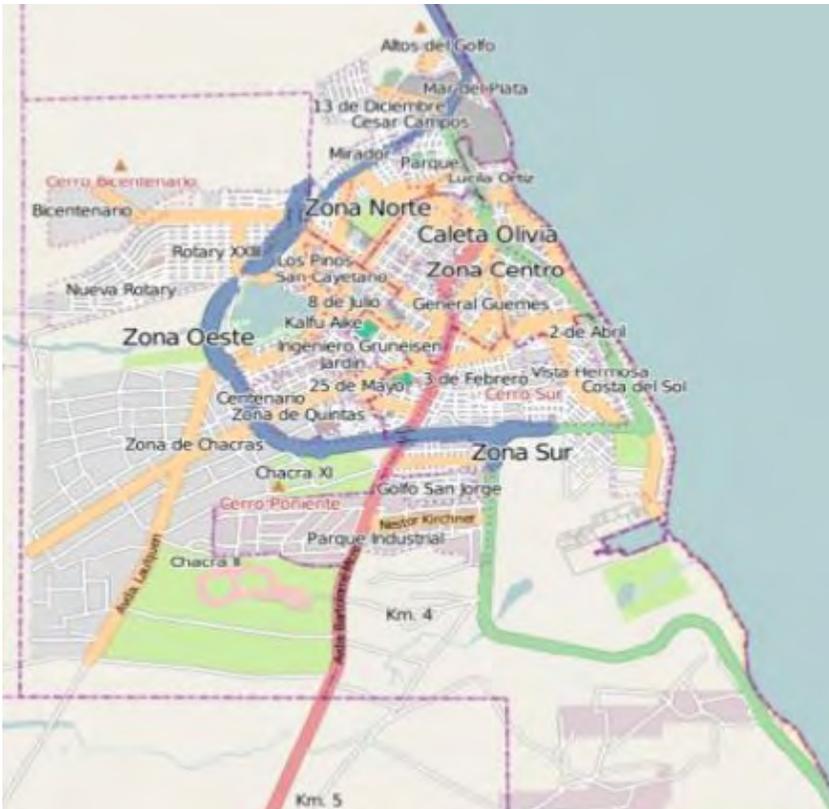
---

21. Telam, 21/04/2013, "Las elecciones del 27 de abril preanunciaron el fin del modelo neoliberal". Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201304/14833-las-elecciones-del-27-de-abril-preanunciaron-el-fin-del-modelo-neoliberal.php>

22. Producto de su desfinanciamiento tras las sucesivas autorizaciones hechas en los años 2000 y 2001 a las provincias respecto de destinar parte de los fondos FONAVI para cubrir déficit en otras cuentas (libre disponibilidad).

23. La Ley N.º 25.570, promulgada en el año 2002 por el contexto de emergencia económica, social y política, otorgó a los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la facultad de poder desviar el destino específico de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) caratulándolos como recursos de libre disponibilidad.

El impacto de este proyecto fue fuerte (ver mapa 2), porque las necesidades habitacionales de la ciudad eran profundas. Para 2001 Caleta Olivia contaba con más de 36.000 habitantes, y no lograba ponerse al día con las urgencias que ese crecimiento demográfico había conllevado. En el año 2005 se presenta un proyecto para regular la actividad inmobiliaria en la provincia, que establecía que solo personal calificado podía desarrollar la actividad y creaba un Colegio de Martilleros Públicos. El proyecto no prosperó, y aún hoy cualquier persona puede operar una inmobiliaria con una habilitación comercial común. Buena parte de las operaciones, como alquiler de inmuebles, venta de lotes con o sin construcciones, se realizan sin título de propiedad con formularios de cesión de derechos con firmas certificadas por escribanos o comprobantes de venta firmados por ambas partes, a veces certificados y a veces no, esto cuando hay algún documento de por medio o alguna inmobiliaria involucrada; en muchas ocasiones son operaciones de palabra y de hecho.



**Mapa 2: Caleta Olivia.** Fuente: Gifex<sup>24</sup>

24. Disponible en: [https://www.gifex.com/America-del-Sur/Argentina/Santa\\_Cruz/Caleta\\_Olivia/Politicos.html](https://www.gifex.com/America-del-Sur/Argentina/Santa_Cruz/Caleta_Olivia/Politicos.html)

Nuevamente, a mediados del año 2006 se hizo necesario legislar la ampliación oficial del ejido urbano. La población había vuelto a crecer de manera abrupta, y las tomas de tierras en los márgenes de la ciudad exigían el reconocimiento de los nuevos límites municipales<sup>25</sup>. De acuerdo con la oficina de Ordenamiento Urbano y de Proyectos del municipio, luego de la asunción del presidente en 2003, el crecimiento demográfico volvió a sorprender, y en 2010 se confirmó lo que se suponía. La población caletense había crecido nuevamente más del 40 %. Pero en este punto la falta de regulación del uso del suelo, del mercado inmobiliario, de la tenencia de inmuebles y terrenos empezó a pasar factura y producir colapsos. Las tomas de tierras nunca cesaron, son una práctica anclada en la ciudad como una forma más de producir suelo urbano, y el Estado, hasta la actualidad, no tiene mecanismos que contribuyan a algún tipo de ordenamiento urbano.

En 2006 el conflicto con los docentes por el aumento salarial fue en crecimiento, y el gobernador presentó su renuncia. En 2007, entre los momentos más escandalosos de ese año que refleja la situación del empleo público provincial, se encuentra la noche en el que el ministro de gobierno santacruceño atropelló a una veintena de protestantes y lastimó a varias personas gravemente<sup>26</sup>. Es importante mencionar los conflictos salariales de quienes trabajaban en el Estado, porque, según el Ministerio de Hacienda, en 2015 representaban alrededor del 55 % de la población. Dadas las reacciones estatales de absorber la mano de obra excedente, el empleo público siempre fue alto en la provincia<sup>27</sup>, por lo que el comportamiento de los salarios de trabajadores y trabajadoras estatales definía fuertemente el poder adquisitivo de la población en general, y esto impactaba en todas las dimensiones de la cotidianidad (incluyendo el pago de alquileres, cuotas de viviendas, terrenos, entre otros).

Aun con este cuadro, el peronismo volvió a ganar las elecciones y se mantuvo invicto en la provincia, poniendo a Daniel Peralta como gobernador. Entre las modificaciones realizadas en materia legislativa y de vivienda, se encuentra la modificación realizada en 2009 a la Ley 1179, que crea y regula el IDUV. Lo que se hizo fue establecer que quien presidiera el instituto sería elegido y removido por el Poder Ejecutivo provincial.

---

25. La ampliación del ejido municipal fue declarada bajo la Ordenanza 5893.

26. Uno de los archivos de ese momento está disponible en: <https://www.ambito.com/politica/ex-ministro-santacruceño-atropello-manifestantes-y-dejo-17-heridos-quedo-detenido-n3446071>

27. "El empleo privado formal en dicho trimestre computó 58 mil asalariados, el 0,9 % del total nacional; por otro lado, el número de personas empleadas en la administración pública provincial es relevante; en el año 2015 equivalió al 55 % del número de asalariados formales del sector privado" (2017, p. 2) (Ministerio de Hacienda, 2017, Santa Cruz: Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva).

Desde la primera década de los años 2000 en adelante, el desarrollo urbano tuvo un crecimiento explosivo. En el mapa 2 queda identificado dicho desarrollo por fuera de la línea curva azul. Todo ese proceso de expansión se caracteriza por diferentes expresiones de informalidad en el acceso a la vivienda. Entre 2008 y 2011 sucedieron muchas tomas de tierras en la zona sur de la ciudad. Algunas de ellas, con más de 7000 m<sup>2</sup>, perduran hoy, sin ninguna regulación en la tenencia de la tierra. En ese período se comenzó a desarrollar la zona industrial en donde se emplazan varias empresas de la construcción, aunque no es el único rubro. Las tomas de tierras, en lo que siempre se denominó Zona de Chacras (ahora denominado formalmente "barrio de Zona de Chacras"), generalmente tuvieron extensiones grandes de tierra.

Esto, en parte, se debe a que quienes tomaban tierra defendían la toma sosteniendo que iniciarían un proyecto productivo, y por ello requerirían tanta extensión de tierra (en algunas tomas los terrenos son de extensiones muy amplias, de entre una y dos hectáreas). Esta estrategia tiene que ver con que el Estado continúa con algunas políticas de fomento a la ocupación del territorio, y hasta 2014 tenía un sector específico en el municipio que se dedicaba a ayudar a escribir los proyectos productivos para solicitar terreno. Debido a que esos proyectos no tenían ningún tipo de control y en cuanto la tierra fuera otorgada podía ocuparse, la gente recurría a esa práctica de manera habitual, y en muchos casos nunca se empezaron los proyectos aprobados. Esto también responde a una especulación inmobiliaria común y ampliamente difundida: la venta de lotes sin títulos de propiedad es habitual en la ciudad.

La informalidad en el acceso a la vivienda y a la tierra para la vivienda continúa siendo estructural. Personal del equipo de Ordenamiento Urbano del municipio nos informó que la mayoría del desarrollo urbano y la construcción de viviendas históricamente se realizaron de manera irregular, sin presentar solicitudes de permisos o planos de construcción. Es así que, más del 60 % de las parcelas registradas por el área de catastro permanecen asentadas como terrenos baldíos.

Lo que une los años 2009 y 2015 son las viviendas de programas públicos de vivienda, entre ellos Techo Digno y viviendas realizadas por el IDUV. Las construcciones de cinco barrios quedaron completamente paradas durante al menos tres años. El crecimiento poblacional fue realmente intenso; los alquileres y sus requisitos nunca fueron regulados, y quienes se encontraban alquilando vieron cómo los salarios y subsidios estatales se volvieron insuficientes para solventar la vivienda. Fue tan grave la situación que, en octubre del año 2015, se ocuparon informalmente, en dos semanas, todas las viviendas de los cinco barrios con las obras de construcción paradas. Los medios de comunicación relataban el contexto de la siguiente manera:

La ciudad de Caleta Olivia está bajo una ola de usurpaciones masivas, similares a las que se viven en el conurbano bonaerense, con el agravante de que aquí se tomaron casas de barrios en ejecución. La gente vive sin servicios, con carpas, se registra una ola de delitos inéditos y hasta se han registrado casos en los que usurpan 4 viviendas y venden 3. Un caos social que se acompaña con paro municipal, la ciudad entre la mugre, una virtual acefalía de poder y un Intendente que debe entregar una comuna en llamas (OPI Santa Cruz, 11 de noviembre de 2015).

La crisis social llegó a tal punto que grupos organizados de personas sin empleo se turnaban para protestar y cortar la Ruta Nacional N.º 3<sup>28</sup>; también personas que trabajaban en el puerto (por la actualización de sueldos) y en el municipio (por el abono de sueldos que llegó a tener más de un mes de atraso). A ello se le sumaban las protestas de quienes eran adjudicatarias y adjudicatarios de algunas de las viviendas ocupadas<sup>29</sup>. El clima social reflejaba las condiciones precarias de hábitat y vivienda bajo las cuales la ciudad se encontraba hacía un buen tiempo. Uno de los empleados del municipio lo exponía de la siguiente manera:

Es un caos total, es una situación muy anárquica la de Caleta, sumado a que con el paro municipal, hay residuos por todos lados y los olores nauseabundos emanar del sistema cloacal desatendido completamente desde hace tiempo (OPI Santa Cruz, 11 de noviembre de 2015).

Desde ese momento en adelante, los nuevos barrios de la ciudad se incorporaron y le dieron una nueva profundidad a la informalidad ya existente. Las viviendas no contaban con servicios, no tenían cierres, en algunos casos no tenían ni techo ni aberturas, ahora tampoco tendrían papeles. Sumado a ello, el municipio decidió no brindarles servicios de recolección ni de transporte a los barrios ocupados, que de manera general estaban muy lejos de edificios básicos, como el hospital, los bancos, el municipio, supermercados, entre otros.

Las ocupaciones coincidieron con el cambio de gobierno sucedido entre los años 2015 y 2016. Muchas de las discusiones y promesas se vieron modificadas en cuestión de meses, cuando cambiaron los representantes estatales que tomaban las decisiones políticas.

El barrio 150 Viviendas, uno de los más retirados al sur de la ciudad, siendo el año 2021 continúa sin acceso al agua potable por red. Ninguno de los barrios tiene acceso a la red de cloacas, y tuvieron acceso a la luz entre uno y dos años después de la ocupación. Quienes contaron con mejores posibilidades vivieron con generador de corriente, y el resto de la población, de acuerdo con lo relevado, resolvieron sus necesidades a la luz de la velas y pasaron el invierno con fogatas, salamandras, entre otras opciones.

---

28. Para obtener referencias acerca de los diversos cortes ese año, ver (06/01/2016) Caleta Olivia totalmente aislada por dos cortes de ruta, Voces y Apuntes. Disponible en: <https://vocesyapuntes.com/v6/2016/01/06/caleta-olivia-totalmente-aislado-por-dos-cortes-de-ruta/>

29. (23/04/2016) Usurpaciones de cientos de viviendas en Caleta Olivia siguen generando protestas, El Patagónico. Disponible en: <https://www.elpatagonico.com/usurpaciones-cientos-viviendas-caleta-olivia-siguen-generando-protestas-n1482740>

## Comentarios finales

Como hemos podido apreciar, la informalidad en Caleta Olivia consiste en un desarrollo histórico desde su génesis. El fomento a la migración y la ocupación de la Patagonia Austral no fueron políticas de inclusión social y económica, sino una estrategia estatal atravesada por la política militar y neoliberal que desatendió las necesidades de quienes serían la mano de obra y quienes harían de zonas extractivas petroleras ciudades.

Las industrias extractivas hicieron de la zona un territorio atractivo para la migración, y en sus puntos álgidos ambas son recíprocas, tanto la migración como la producción petrolera. Sin embargo, la ausencia casi total de planificación urbana fue la matriz sobre la cual se erigió la segunda ciudad más importante de la provincia. Tanto quienes fueron criados y criados como quienes migraron a la ciudad resolvieron sus necesidades habitacionales a través de métodos informales, previos (a los momentos de mayor inmigración) y extendidos en la población.

A lo largo de este trabajo pudimos ver cómo los crecimientos demográficos abruptos eclosionaron las estructuras de respuesta estatal para garantizar el acceso a la vivienda y coincidieron con los llamados *boom* petroleros. También pudimos abordar la poca producción legislativa en relación con el acceso a la vivienda y a la tierra para la vivienda, y vimos cómo la informalidad continúa siendo profunda y estructural en Caleta Olivia. Quedan muchas líneas para profundizar, en relación con la legislación municipal y sus cambios, el impacto de las políticas nacionales, el impacto de la industria petrolera luego de los años 90 y el empleo público elevado. También quedan pendientes análisis más conceptuales en torno a la informalidad, el Estado y las zonas destinadas a explotación petrolera y su desarrollo urbano. Todos aspectos para tratar en próximos trabajos.

## Referencias bibliográficas

- Cuadra, Daniel** (2000). Dinámica de la composición poblacional de Santa Cruz entre 1895 y 1991. *El Gran Libro de la Provincia de Santa Cruz*, España, Milenio Alfa Centro Literario.
- Fernández Wagner, R.** (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En Cravino, M. C. (organizadora). *Los mil barrios (in) formales. Apuntes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, Provincia de Buenos Aires.

- Lafuente, H.** (2002). Una sociedad en crisis, el escenario y los protagonistas. En *V Jornadas de Historia Regional Elsa Mabel Barbería*, UNPA, Río Gallegos.
- Opi Santa Cruz** (12/11/2015). En Caleta Olivia usurparon 350 viviendas, hay paro municipal hace un mes y a Córdoba le soltaron la mano en Opi Santa Cruz. <https://opisantacruz.com.ar/2015/11/12/en-caleta-olivia-usurparon-350-viviendas-hay-paro-municipal-hace-un-mes-y-a-cordoba-le-soltaron-la-mano/>
- Salvia, A.** (1999). *La Patagonia de los noventa: Sectores que ganan, Sociedades que pierden*. Buenos Aires: La Colmena.
- Sampaoli, Subymendi & Reynoso** (2015). Reconstrucción de los sucesos ocurridos durante la huelga de 1921 en la zona de Caleta Olivia (noreste de Santa Cruz) mediante un sistema de información geográfica (SIG), en *Jornadas de Interescuelas de Departamentos de Historia*, UNPSJB, Comodoro Rivadavia, Chubut, Argentina.
- Sosa, P.** (2015). Población, migración y distancias geográficas. Sus influencias en los atributos culturales de Santa Cruz (Argentina) en el Siglo XX en Odissea. *Revista de Estudios Migratorios*. Vol. N.º 2, Buenos Aires, Argentina. 



# Tres décadas de urbanización de favelas: el caso de la favela Tamarutaca, Santo André, Brasil

---

**Matheus GRACIOSI PINTO**

**Rosana DENALDI**

---

## **Cargos o filiaciones**

Docente del Pregrado de Planificación Territorial y del Programa de Posgrado en Planificación y Gestión de Territorios.  
Estudiante de Maestría en el Programa de Posgrado en Planificación y Gestión de Territorios.

## **Lugar de trabajo**

Universidad Federal del ABC (UFABC), Santo André, Brasil.

## **Eje temático 5**

Historia y memoria sobre asentamientos populares

## **Resumen**

Este trabajo trata de la urbanización de la favela Tamarutaca, ubicada en el municipio de Santo André. Fueron tres décadas de intervenciones, que comenzaron en 1989 y atravesaron diferentes contextos locales marcados por cambios en la configuración de las favelas, en el modelo de gestión de la política local y en las posibilidades de financiación de la urbanización. El estudio buscó identificar los principales enfoques y estrategias adoptados, así como apuntar las dificultades enfrentadas. Para la realización del estudio se hizo una investigación documental, así como entrevistas con técnicos municipales que trabajaron durante este período. Finalmente, se concluye que Tamarutaca se urbanizó a través de capas (es decir, intervenciones superpuestas) de urbanización, que elevaron la calidad de vida y de la vivienda de la mayoría de sus habitantes, pero no fueron suficientes para resolver todos los problemas. Así se constató que el enfoque en la urbanización integral, la valorización de la participación social y la lógica de acción integrada e intersectorial ha permitido alcanzar resultados positivos; sin embargo, el desafío sigue siendo financiar procesos continuos de urbanización y garantizar la permanencia del Estado en estos territorios, durante y después de la conclusión de las obras.

**Palabras clave:** Favelas; Brasil; urbanización de favelas.

## 1. Introducción

La urbanización de la favela Tamarutaca se mezcla con la historia de la política de urbanización de favelas en el municipio de Santo André. Fueron casi tres décadas de intervenciones en la favela Tamarutaca, que comenzaron en 1989 y pasaron por diferentes períodos históricos.

Tamarutaca se ubica en la región central del Municipio de Santo André, tiene un área de aproximadamente 100.000 m<sup>2</sup> y, en 2019, según resultados preliminares de la encuesta de aglomeraciones subnormales<sup>1</sup>, contaba con 1431 domicilios (IBGE, 2019). El Municipio de Santo André se ubica en la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP), más exactamente en la Región del ABC<sup>2</sup> y tiene cerca de 670.000 habitantes (IBGE, 2010). Según el estudio "Diagnóstico Habitacional Regional del ABC" (CIGABC et al., 2016), Santo André tiene 161 favelas que albergan 39.365 domicilios que corresponden aproximadamente al 18 % del total de domicilios en favelas de la región.

La formación de favelas se ha constituido históricamente en el proceso de urbanización brasileño, como parte de la formación de ciudades. Se trata de un problema estructural que se deriva, principalmente, por la restricción del acceso a la tierra a la población más pobre, resultado de la dinámica de valoración inmobiliaria y el proceso de acumulación del espacio, que hace inviable el acceso a viviendas y a las buenas ubicaciones, sumado a una política pública habitacional que históricamente no ha favorecido a la población más pobre (Maricato, 2011).

Denaldi (2003) apunta que, en la década de 1980, se inicia la construcción institucional de las políticas de urbanización de favelas en el Brasil, teniendo como su principal protagonista el municipio. Desde la década de 1990, en general, la urbanización de las favelas ya no se promueve a través de "programas alternativos" y pasa a ser objeto de la política habitacional. Cardoso y Denaldi (2018) notan que la intervención es mejorada y las regulaciones de los programas federales, como Habitar Brasil, lanzado en 1993, y el Programa de Aceleración del Crecimiento - Urbanización de Asentamientos Precarios<sup>3</sup> (PAC-UAP)<sup>4</sup>, lanzado en 2007, dialogan con la experiencia municipal acumulada

---

1. Aglomerados subnormales (Aglomerados subnormais) - Nomenclatura oficial del IBGE.

2. La Región del Gran ABC está compuesta por siete municipios y alberga aproximadamente a 2,5 millones de habitantes, distribuidos en 865.145 domicilios (IBGE, 2010). Estudios realizados muestran que casi el 22 % de estos domicilios se ubican en las favelas (Cigabc et al., 2016).

3. En este trabajo, "Asentamientos precarios" es un término equivalente a favelas.

4. Hasta 2018, el Programa de Aceleración del Crecimiento - Urbanización de Asentamientos Precarios (PAC-UAP) designó recursos de orden de 30 billones de reales para acciones de urbanización de favelas en 1072 municipios, cubriendo todos los estados de la federación brasileña (Cardoso; Denaldi, 2018, p. 25). El diseño programático del PAC-UAP siguió la lógica establecida por el programa HBB - (HABITAR BRASIL BID), que preveía el financiamiento de varios componentes, tales como: infraestructura, equipamientos sociales, producción de nuevas viviendas, recuperación ambiental, recalificación habitacional, trabajo social y regularización de tierras.

y adoptan el concepto de urbanización integrada. La **urbanización integrada** de favelas, simples o complejas, incluye la apertura y consolidación del sistema vial, la implantación de una infraestructura completa, el reparcelamiento del suelo (cuando corresponda), la ejecución de obras de consolidación geotécnica, la construcción de equipamientos sociales, la promoción de mejoras habitacionales, la producción de nuevas viviendas y regularización de tierras (Denaldi, 2009 traducción nuestra). Este concepto de "urbanización Integral" de cierto modo coincide con el tipo de intervención denominado por Brakarz et al. (2002) como "*Integrated Neighborhood upgrading programs*". Para los autores, este tipo de intervención "incluye varios componentes que buscan abordar la compleja problemática de la pobreza urbana y promover la integración física, social y económica de los asentamientos informales con el resto de la ciudad".

En Brasil, en las décadas de 1990 y 2000, las políticas de urbanización de favelas practicadas localmente mejoran, y la experiencia de Santo André se convierte en una referencia nacional e internacional (Denaldi et al., 2021). Sin embargo, existe evidencia de que, incluso en este contexto de gobiernos que han priorizado este tipo de políticas y han buscado innovar, las intervenciones no siempre alcanzan niveles de calidad deseable y muchas veces no se completan. La historia de la favela Tamarutaca está marcada por capas de intervención, e indica que los procesos de urbanización son largos y complejos. El objetivo de revisitar esta historia es aumentar el conocimiento sobre la complejidad y las limitaciones de los procesos de urbanización.

## 2. Capas de intervención

Es común escuchar de técnicos y gestores municipales, que trabajan en el sector habitacional, que la "urbanización nunca termina". Los procesos de urbanización son largos, a menudo se producen a través de la suma de intervenciones realizadas en diferentes períodos, con inversiones que no fueron suficientes para completar la urbanización integral de la favela o solucionar todos sus problemas. Cardoso y Denaldi (2018), al analizar los proyectos financiados por el PAC-UAP en nueve regiones metropolitanas, observan que es común que la urbanización se produzca a través de capas de intervención realizadas a lo largo del tiempo. Nótese la necesidad de complementar la urbanización de las favelas que ya están "urbanizadas", resolviendo problemas que no fueron abordados en la última intervención o que aparecieron después de que se completó la intervención. No se trata solo de acciones de mantenimiento urbano, sino de rehacer obras de infraestructura que se han deteriorado, ejecutar obras de contención geotécnica o producir nuevas viviendas para solucionar problemas de déficit y densidad excesiva.

Cardoso y Denaldi (2018) apuntan que, en varios municipios brasileños, la mayoría de los recursos del PAC-UAP fueron canalizados para las intervenciones de complementación de urbanización. En Recife cerca del 80 % de los recursos se invirtieron en favelas que ya habían recibido intervenciones en períodos anteriores, en São Paulo, un 83 % y en Belo Horizonte, un 70%. En la región del Gran ABC y en el Municipio de Río de Janeiro, los valores para este tipo de intervención también son expresivos (Cardoso & Denaldi, 2018).

Ximeses y Jaenisch (2019) analizaron la aplicación de los recursos del PAC-Favelas en el Municipio de Río de Janeiro y detectaron que muchas favelas que recibieron recursos de este programa federal habían sido atendidas anteriormente por varios programas municipales<sup>5</sup>. Los autores identificaron que muchas favelas que recibieron intervenciones específicas a principios de la década de 1990 se incluyeron más tarde en el Programa Favela-Barrio, lanzado en 1993, y varias favelas que recibieron fondos del Programa Morar Carioca, iniciado en 2010, ya habían recibido intervenciones en el ámbito de Favela-Barrio. Para los autores, es posible identificar capas de urbanización producidas a lo largo del tiempo y mediante la movilización de recursos destinados en diferentes programas o provenientes de diferentes fuentes de financiamiento. También fue posible identificar "favelas que han venido recibiendo sucesivas acciones e intervenciones, sobreponiendo obras" (Ximenes & Jaenisch, 2019, p. 16).

Cigabc et al. (2016) analizaron la aplicación de los recursos del PAC-UAP en la Región ABC, y se observó que de las 49 favelas que son objeto de intervención bajo este programa, más de la mitad (53 %) de las intervenciones representan complementación de urbanización. Es decir, en algún momento anterior recibieron intervenciones del tipo urbanización.

Al analizar el caso de Recife, Moraes et al. (2018) afirman que las intervenciones y recursos gubernamentales asignados, históricamente, se han mostrado insuficientes ante el universo de favelas y conjunto de problemas. Para los autores, las intervenciones del tipo de urbanización parcial han cubierto un mayor número de favelas y se caracterizan como una capa a más de urbanización, es decir, como más de una intervención superpuesta, debido a varios factores como la complejidad de las intervenciones, el alcance o magnitud de los proyectos al requerir un mayor volumen de recursos que los disponibles; la falta de preparación de las empresas proyectistas y de construcción para hacer frente a la característica específica de este tipo de intervención (Moraes et al., 2018).

En algunos casos, las capas de urbanización están relacionadas con la alternancia del gobierno municipal y los cambios de prioridad en la política, que conducen

---

5. Se destacan los siguientes programas: Favela-Barrio, Grandes Favelas, Bairro y Morar Carioca (Ximenes, Jaenisch, 2019).

drásticamente a la paralización de proyectos y obras en curso. En otros casos, se relacionan con recursos insuficientes para llevar a cabo el conjunto de intervenciones necesarias, o con la cualidad de los proyectos de urbanización y también con la condición del territorio que se encuentra en permanente transformación.

Según Cardoso (2007), las limitaciones presupuestarias, en la mayoría de los casos, condicionan las alternativas de intervención. Es común que el municipio lleve a cabo solo una parte de las obras necesarias, es decir, aquellas que encajan dentro del recurso disponible o los recursos externos recaudados. Nisida (2017) recuerda que las favelas son territorios dinámicos, que están en constante cambio debido a la acción de sus moradores. Lima (2019), tomando como caso de estudio cinco favelas del municipio de Belo Horizonte, señala que las favelas se han vuelto más densas, lo que dificulta la adopción de padrones mínimos de urbanización y torna la intervención más compleja.

Así un análisis sistemático y atento, orientado a una mejor comprensión de las capas de urbanización de las favelas brasileñas, es relevante por dos razones principales: la primera, explicita los desafíos que enfrenta el proceso de urbanización de favelas<sup>6</sup> y, la segunda ilustra que es necesario, incluso en tiempos de recursos limitados, revisar las metodologías y estrategias de urbanización de las favelas.

### 3. Procedimientos metodológicos

Para la elaboración de este estudio se realizó una recuperación histórica del proceso de urbanización de la favela Tamarutaca a través de una investigación documental y entrevistas colectivas e individuales con los responsables técnicos que formaban parte del sector habitacional de la prefectura del Municipio de Santo André (PMSA) en el período de 1989 a 2020. Se realizaron entrevistas con diez técnicos municipales.

Para tratar el proceso de urbanización, se tomó como base la periodización adoptada en el estudio "Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Condiciones Institucionales y Normativas para la Implementación de Políticas (Programas y Proyectos) para la Urbanización de Favelas en el Municipio de Santo André", organizado por Denaldi et al. (2021), que aborda la trayectoria de la política de urbanización de favelas en Santo André en cuatro períodos. El primer período, de 1989 a 1992, coincide con el momento en que se estructuró la política de urbanización de favelas; el segundo período, de 1993 a 1996, está marcado por una alternancia de gobierno en la que el tema de la urbanización de favelas sale de la agenda municipal; el tercer y mayor período, de 1997 a 2008, corresponde a tres administraciones consecutivas del PT (Partido de los

---

6. Se destacan como desafíos la lentitud de las obras de urbanización (Petrarolli, 2015), la precariedad de la vivienda en favelas urbanizadas (Coelho, 2017; Santos, 2019; Graciosi Pinto, 2018), la dificultad para abordar la dimensión ambiental en las intervenciones, entre otros.

Trabajadores), y está marcado por la reanudación de los programas de urbanización de favelas, la priorización de estos en la agenda de gobierno, la diversificación de las modalidades de intervención y la implementación del Programa Santo André Mais Igual (SAMI); en el cuarto y último período, de 2009 a 2020, hubo alternancias de gobierno local que no resultaron en el paro del programa de urbanización de favelas, pero que alteraron su prioridad en la agenda del gobierno. Coincide con una ampliación de la capacidad de inversiones, basada en el aporte de recursos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y del Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), lanzados respectivamente en 2007 y 2009, y también con el momento de la elección del presidente Jair Bolsonaro en 2017, cuando dejan de canalizarse recursos para estos programas (Denaldi et al., 2021).

Para abordar las intervenciones físicas en la favela Tamarutaca, se identificaron cinco grandes etapas de intervención, que corresponden, en general, a la ejecución de obras en cuatro sectores: Área de Reasentamiento 1 (AR-1); Área de reasentamiento 2 (AR-2); Sector 1 y Sector 2 (figura 1). En la última etapa, se toman acciones para eliminar situaciones de riesgo mediante la remoción de familias que ocuparon áreas de riesgo y acciones dirigidas a regularizar el área.



**Figura 1. Tamarutaca: sectores de intervención.** Fuente: Graciosi Pinto (2018)

Cabe destacar que muchas informaciones de este trabajo fueron extraídas del estudio "Derecho a la ciudad y la vivienda: Condicionantes Institucionales y Normativas para la Implementación de Políticas (Programas y Proyectos) de Urbanización de Favelas - Evaluación del Ciclo reciente, desarrollado entre 2020 y 2021, en el ámbito de la red "Las

Metrópolis y el Derecho a la Ciudad - Programa de investigación de la Red Observatorio de las Metrópolis (2015-2020)". Los autores de este artículo también forman parte del equipo que realizó el estudio.

## **4. El proceso de urbanización de Tamarutaca**

### **4.1. Primer período (1989 a 1992)**

Las intervenciones de urbanización de favelas en el municipio de Santo André comenzaron en 1989, bajo el primer mandato del alcalde Celso Daniel, del Partido de los Trabajadores (PT). En esa gestión se estructuró una política habitacional, fue creada la Secretaría Estadual de Vivienda (SEHAB) y se instituyeron los siguientes programas dirigidos a las favelas: el Programa de Urbanización Integral (URB), cuyo objetivo era la transformación de la favela en barrio; el Programa de Pre-urbanización (Pre-URB), destinado a implementar mejoras e intervenciones puntuales, y el Programa de Apoyo a la Autoconstrucción, que brindó proyectos y asistencia técnica para la construcción o reforma de viviendas. También se instituyó la Ley 6864 de 1991, que permitió la delimitación de favelas, ubicadas en áreas públicas o privadas, como las Áreas de Especial Interés Social (AEIS) para promover su urbanización y regularización de tierra.

Los recursos canalizados en este período fueron exclusivamente municipales, provenientes del presupuesto de la alcaldía y de la empresa municipal "Servicio Municipal de Saneamiento Ambiental de Santo André" (SEMASA), órgano responsable de saneamiento en el municipio, que pasó a realizar obras de saneamiento, apertura y pavimentación del sistema vial en las favelas. La integración intersectorial y la participación popular fueron dos ejes importantes de la estrategia de intervención de este gobierno.

Durante este período, la participación social fue un compromiso político del grupo que asumió la administración municipal (Denaldi et al., 2021). Se establecieron diversos espacios y canales, formales e informales, de participación consultiva y deliberativa. En la escala de la ciudad se estableció el Presupuesto Participativo (OP), el Foro URB, que consiste en reuniones para acompañar y monitorear el avance de las obras de urbanización, y el Foro Pre-URB, que consiste en evaluaciones periódicas del programa y la posibilidad de expandir su actuación a otras favelas.

En la escala de favelas, se formaron comisiones de vecinos de favelas, se realizaron asambleas y reuniones con vecinos para discutir propuestas de intervención y estrategias para llevarlas a cabo. Además, el Movimiento por la Defensa de los Derechos de los Favelados (MDDF) fue un socio importante y participó activamente en la producción de diagnósticos y definiciones de prioridades (Denaldi et al., 2021).

En 1989, Tamarutaca fue elegida para recibir una intervención del tipo URB (Urbanización Integral). Se cree que el principal motivo de su elección fue la presión ejercida por el Movimiento de Defensa del Derecho de los Favelados (MDDF) y la Comisión de Moradores de Tamarutaca, que participó activamente en los foros de urbanización (Santo André, 1992b).

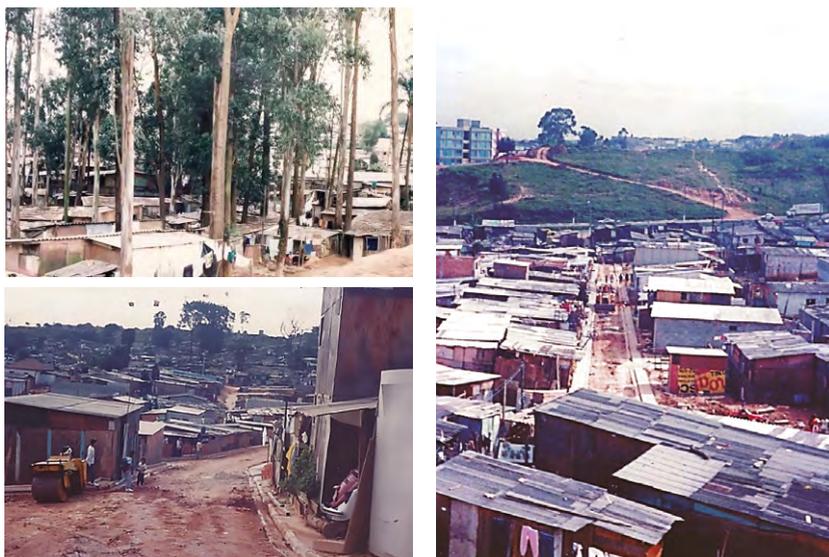
En el período, el concepto de urbanización integral comprende la consolidación total del núcleo, la implantación integral del plan de urbanización, compuesto por obras de infraestructura (saneamiento básico, readecuación vial y pavimentación), el reparcelamiento del suelo, la prestación de asistencia técnica gratuita para apoyar la construcción de viviendas para residentes, los programas complementarios de limpieza urbana y recolección de residuos sólidos y la regularización de tierras (Santo André, 1992a). En 1989, la situación en la favela Tamarutaca no era diferente a las otras 89 del municipio (Santo André, 1992a). La mayoría de las viviendas estaban hechas de madera (figura 2), su oferta de agua era parcial, solo unos pocos sectores tenían electricidad, no había red de alcantarillado y la recolección de basura se hacía de manera precaria (Graciosi Pinto, 2018). El área abrigaba cerca de 800 familias, y dentro de su poligonal había sectores desocupados (áreas vacías).



**Figura 2. Tamarutaca antes de la urbanización – Sector 2.** Fuente: Graciosi Pinto (2018)

Las intervenciones en Tamarutaca fueron inicialmente guiadas por proyectos de parcelación del tipo "estudio preliminar", producidos para sectores de la favela. Se adoptó la estrategia de reparcelamiento de área, es decir, el reordenamiento de vías, cuadras y lotes, ya que se consideró que la consolidación del padrón urbano existente implicaría la consolidación de situaciones habitacionales inadecuadas. Esta estrategia solo fue viable porque había áreas vacías que permitían la relocalización de familias internamente y porque la mayoría de las viviendas estaban hechas de madera o de material provisorio (Santo André, 1992b).

Según los entrevistados, la intervención se inició en un área vacía identificada en la figura 1 como AR-1 (Área de Reasentamiento 1) y AR-2 (Área de Reasentamiento 2). Se trataba de una "área pulmón" para empezar las relocalizaciones de familias, es decir, un espacio vacío donde las familias podían residir de forma improvisada, mientras se preparaba el reparcelamiento e instalación de infraestructura. Esas áreas fueron parceladas, dotadas de infraestructura y recibieron familias que vivían en sectores de alto riesgo o áreas destinadas a la apertura de viales de los sectores 1 y 2. Luego se inició la urbanización del sector 1 (figura 3).



**Figura 3. Intervenciones en Sector 1.** Fuente: Graciosi Pinto (2018)

Cabe mencionar que el equipo municipal acordó criterios para la urbanización y reparcelamiento con los moradores de Tamarutaca, de las cuales destacamos las siguientes: solución de reparcelamiento estudiada por cuadra y trabajo realizado en etapas; lotes con

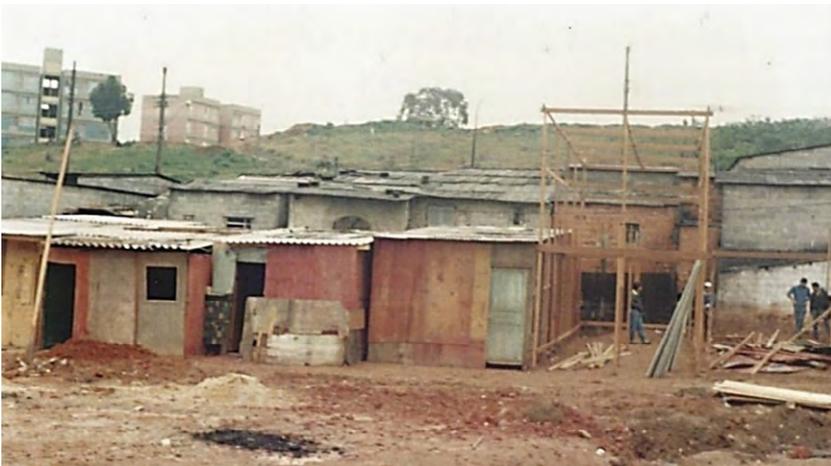
área mínima de 70 m<sup>2</sup> y acceso a la vía pública, ya sea una calle o un callejón de al menos 3 metros de ancho; mantención de casas de albañilería que no estaban en situación de riesgo o que hiciesen inviable la solución de parcelamiento. (Santo André, 1992b).

Durante este período, de 1989 a 1992, cuando se realizaron las intervenciones, hubo un aumento en el número de familias residentes en Tamarutaca, que pasó de 800 a 1104, lo que provocó cambios en el padrón de urbanización. Este aumento de la densificación inviabilizó la mantención del tamaño mínimo del lote, que fue reducido a 40 m<sup>2</sup>.

Para la ejecución del plan de obras, la alcaldía proporcionó una oficina de campo (sitio de construcción) que funcionó dentro de un **container** ubicado alrededor del perímetro de Tamarutaca. El proyecto se definió "cuadra por cuadra", y a medida que las familias se reubicaron para áreas reparceladas.

Para promover el reparcelamiento y el cambio del tejido social, las familias demolían sus barracones y los reconstruían en el "lote nuevo" y, casi siempre, recibían un "kit barracón", que estaba compuesto por maderas, vigas, listones y tejas para la construcción de un embrión de 12 metros cuadrados (Santo André, 1992) (figura 4). El "kit barracón" era necesario, ya que, en general, no se podía utilizar la madera existente, que era de baja calidad.

Una vez relocalizadas en el nuevo lote, las familias recibían apoyo de la municipalidad para la autoconstrucción de su vivienda de albañilería. El equipo de Vivienda Económica proporcionaba planos y asistencia técnica para la construcción. Los proyectos fueron desarrollados a partir del diálogo con las familias. Según testimonio de entrevistados:



**Figura 4. Viviendas construidas con el "kit-barracón".** Fuente: Graciosi Pinto (2018)

No dejábamos el puesto de obra [sitio de construcción]. Jaime salía del cuaderno de anotaciones y ya se sentaba en una mesita del lado de fuera del **container** para atender a cada familia individualmente, comenzaba preguntando sobre la señora (...) luego decía primero la construyes así, después complementas la casa así (Graciosi Pinto, 2018).

Era un proceso que involucró a la comunidad en todas las fases de planificación y ejecución; "era algo que se monitoreó de cerca y muy discutida con el liderazgo de cada comunidad; ellos acompañaban la elaboración del proyecto desde el inicio, en las primeras encuestas, y nos acompañaron en las visitas a campo" (Graciosi Pinto, 2018). Los encuentros, también denominados foros de acompañamiento de URB, realizados con la comunidad, se llevaban a cabo semanalmente y tenían como objetivo informar sobre el avance de las acciones pactadas y evaluar su ejecución.

En este primer período, durante el proceso de urbanización de cada favela, el equipo municipal realizó reuniones y entrevistas colectivas con los vecinos y líderes de las zonas, con el objetivo de registrar el historial de ocupación, organización e intervención. Este esfuerzo resultaría en el "Libro de la Comunidad", que después sería presentado y entregado a la comunidad toda vez que fueran completadas las intervenciones. En el caso de la favela Tamarutaca, que no tuvo su urbanización completa en ese período, se elaboró y entregó el libro comunitario para celebrar lo hecho hasta el momento.

En 1992, cuando terminó el primer mandato del alcalde Celso Daniel, se completaron los sectores AR-1 y AR-2, y la urbanización del Sector 1 estaba muy avanzada (figura 5).



**Figura 5. Áreas urbanizadas y no urbanizadas de la Tamarutaca en 1993.** Fuente: Graciosi Pinto (2018)

## 4. 2. Segundo período (1993 a 1996)

A finales de 1992, terminó el primer mandato del alcalde Celso Daniel y el (nuevo) alcalde electo no continuó con el programa de urbanización de favelas. La urbanización de la favela Tamarutaca fue entonces interrumpida y el equipo municipal se alejó de la comunidad.

En este período hubo un aumento de densidad de población y construcción, y el número de familias residentes pasó de 1100 en 1993 a 1400 en 1997 (Graciosi Pinto, 2018). Las áreas que habían sido desocupadas para su reparcelamiento o apertura del vial fueron nuevamente ocupadas. Como consecuencia de la interrupción total de la política de urbanización de favelas en el municipio, se destaca que la relación de confianza entre la alcaldía y los vecinos de las zonas en urbanización se vio afectada negativamente.

## 4.3. Tercer período (1997 a 2008)

Las intervenciones en las favelas se reanudaron en 1997, con la reelección de Celso Daniel (del Partido de los Trabajadores). En 1997, el gobierno municipal lanzó el Programa Santo André Mas Igual (SAMI), al que se vinculó el programa de Urbanización Integrada. Además de los recursos municipales, SAMI contó con el apoyo financiero de programas federales y recursos internacionales (de la Unión Europea). En el primer período de implementación (1997-2000), SAMI fue implantado en cuatro favelas, una de las cuales fue Tamarutaca. Entre 2001 y 2004, tres favelas más pasaron a formar parte del programa. En 2005 cesaron los recursos de la Unión Europea, pero se siguieron implementando los programas sociales que integraban SAMI.

El lema "Todos juntos, al mismo tiempo y en el mismo lugar" expresa la concepción propuesta de SAMI (Santo André, 2001b). El programa buscó atender a las familias que viven en núcleos de favelas en proceso de urbanización con varios programas sectoriales (vivienda, educación, salud, garantía de ingresos, desarrollo económico, entre otros), institucionalmente articulados y concentrados espacialmente.<sup>7</sup>

En cuanto a la estrategia de acción, la PMSA (2001b) adoptó como principios del programa la integración, la territorialización de las acciones (favelas) y la participación comunitaria, y buscó enfrentar, principalmente, las dimensiones urbanas, económicas y sociales de la exclusión. En el período, las alianzas para posibilitar intervenciones en las favelas del municipio ganaron impulso con la participación de universidades y organizaciones no gubernamentales, y de organismos nacionales e internacionales,

---

7. Se articularon los siguientes programas: urbanización de favelas y producción de viviendas; Microcrédito (Banco do Povo); Incubación de cooperativas; Capacitación de Emprendedores Populares (Emprendedor Popular); Formación profesional; MOVA - Alfabetización para adolescentes y adultos; Ingresos mínimos, asociado a la asistencia escolar; Salud de la familia: prestación descentralizada de servicios de salud, empleando agentes de salud que operan en los barrios; y Niño Ciudadano - programa destinado a la asistencia de niños (Santo André, 2002).

como la Comisión Europea, Programa de Gestión Urbana (PGU), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). La estructura de financiamiento para la urbanización de las favelas cambia significativamente. En este segundo período, además de los recursos municipales, se asignaron recursos de la Unión Europea (UE), a través del "Programa de Apoyo a Poblaciones Desfavorecidas" (APD), y del Gobierno Federal por medio del Programa de Acción Social en Saneamiento (PASS).

La urbanización de la favela Tamarutaca fue retomada en este contexto de innovación, generado por la estructuración del SAMI y por la expansión de la capacidad de inversión. Sin embargo, el aumento de la densidad de la favela, que ahora alberga a unas 1400 familias, plantea nuevos desafíos. Este aumento de viviendas fue principalmente resultado de la ocupación de áreas que aún no habían sido urbanizadas, áreas de alta declividad, así como áreas destinadas a la apertura del sistema vial.

El aumento de la población y de la densidad impuso la necesidad de reasentar familias fuera de la poligonal de la favela para mantener el padrón mínimo de urbanización (lotes de 40 m<sup>2</sup> y vías con un ancho mínimo de tres metros) y, por tanto, asociar el programa de urbanización a la producción de nuevas viviendas. El municipio tuvo la dificultad de poner a disposición terrenos y captar fondos para la producción de estas nuevas viviendas; esto hizo que la urbanización tornará más lenta, ya que la liberación de frentes de trabajo dependía del traslado de familias, que a su vez dependían de la producción de nuevas viviendas para hacer factibles estos reasentamientos.

Para afrontar este problema y liberar frentes de trabajo, se adoptó la estrategia de construcción de alojamientos temporales (viviendas temporales), pero la solución no resultó adecuada y posteriormente fue reemplazada por el "Programa de Beneficio Financiero", también conocido como "Alquiler Social", una forma de apoyo financiero para pagar el alquiler temporalmente.

El "Balance de actividades de 2001-2004" registra que 109 familias fueron trasladadas a cinco locales distintos<sup>8</sup> (Santo André, 2004). Entre 2005 y 2008 la cantidad de recursos disponibles para la producción de nuevas viviendas disminuyó, por lo que no se registraron remociones externas en el período. Según los técnicos entrevistados, entre 2005 y 2008 se realizaron traslados internos, es decir, reubicaciones en la propia zona.

Cabe resaltar que, en general, en las regiones metropolitanas, la producción de nuevas viviendas se ha convertido en un componente cada vez más importante de los

---

8. Hay registros de remoción de diez familias para el conjunto habitacional Prestes Maia IV, 20 familias para el conjunto habitacional Prestes Maia V, dieciséis familias para el conjunto habitacional Prestes Maia VI, cuatro familias para el núcleo habitacional de Cata Preta, once familias para el núcleo habitacional Apucarana y cuarenta y cuatro familias para el conjunto Av. Áurea.

programas de urbanización de favelas, ya que el aumento de la densidad de las favelas llevó a un aumento en el porcentaje de remoción y reasentamiento para promover la apertura vial, la eliminación de situaciones de riesgo y adecuación de densidad.

La forma de urbanizar la favela Tamarutaca se asemeja a la practicada en el primer período. Se promovió el reparcelamiento del suelo, con la adopción de un lote mínimo de 40 metros cuadrados, la apertura de un viario y la ejecución de infraestructura. Se realizaron reubicaciones internas con la disponibilidad del "kit-barracón", y reasentamientos en áreas externas con traslado de familias a complejos habitacionales. Además de estas acciones, se suman la construcción de equipamientos colectivos como plazas y un centro comunitario.

La asistencia técnica para la autoconstrucción comenzó a ser realizada por la Peabiru Trabajos Comunitarios y Ambientales (Peabiru-TCA), organización no gubernamental de asistencia técnica, y con el uso de recursos de la Comunidad Europea. Era responsabilidad de esta organización auxiliar en la demarcación de lotes, acompañar a las familias desplazadas y brindar asistencia técnica para la autoconstrucción de las nuevas viviendas.

En 2003, el municipio instituyó el programa municipal "Mejor aún", que brindó asistencia técnica y crédito para la reforma o ampliación de las viviendas. Los recursos permitían la compra de material, la contratación de mano de obra especializada y el pago de asistencia técnica, y la obtención de crédito estuvo condicionada a la construcción o adecuación de la vivienda para responder a la eliminación de riesgos y pautas de comodidad ambiental (ventilación e iluminación) (Santo André, 2002, en Denaldi, 2003). Hasta 2004, el programa destinó recursos a 67 familias (Santo André, 2004) y en el período de 2005 a 2008 se amplió el servicio con la disponibilidad de 300.000 reales.<sup>9</sup>

En el período de 1998 a 2004, en el que Tamarutaca hizo parte del SAMI<sup>10</sup>, no solo se realizaron intervenciones físicas, también se llevaron a la comunidad varios programas sociales listados anteriormente. En Tamarutaca se registró que 104 familias participaron en algunos de los programas de generación de trabajo y de ingresos<sup>11</sup>, 174 familias participaron en cursos profesionales, 53 familias participaron en el programa

---

9. No existen registros sobre el número de familias atendidas en el período de 2005 a 2008 por el Programa "Mejor aún" ("Melhor Ainda").

10. La asociación de cooperación con la Unión Europea termina en 2004, por lo que los recursos disponibles para la urbanización de las favelas disminuyen. Incluso sin recursos externos, el Programa Santo André Mas Igual continúa existiendo, con la supervisión de la Secretaría de Inclusión Social, y los dieciocho programas sociales que componían el programa, en doce áreas de gobierno (secretarías), continuarán siendo ejecutados, siendo de que la responsabilidad financiera era de cada una (educación, salud, etc.).

11. Programa del Emprendedor Popular, Banco del Pueblo e Incubadora de cooperativas.

de Género y Ciudadanía, 276 familias participaron en el programa de Ingreso Mínimo y 120 familias fueron atendidas por el programa MOVA / SEJA (Mazzeo; Rangel, 2005).

La Prefectura de Santo André (2001b), comparando el desempeño de los programas sociales, en las áreas cubiertas por el programa SAMI, con el resultado alcanzado en regiones de la ciudad con características similares donde no se desarrolla el programa, concluyó que la efectividad de los programas sociales tendió a ser mayor en las áreas cubiertas por el programa.

Una evaluación del primer período de implementación del programa SAMI (1997 a 2000), realizada para las cuatro favelas atendidas por el programa y producida por PMSA y contratada por la Unión Europea en el ámbito del "Programa de apoyo a poblaciones desfavorecidas", apuntó que el programa logró un resultado muy satisfactorio (Cerritelli, 2008).

La evaluación elaborada por Cerritelli (2008) considera alto el nivel de efectividad del programa, y apunta que este resultado se puede atribuir principalmente a los siguientes factores: (i) inclusión social como prioridad del gobierno; (ii) experiencia gubernamental acumulada con participación; (iii) mejoramiento de diversos programas sociales; (IV) acción coordinada de varios departamentos municipales (Cerritelli, 2008, p. 44).

En relación con la intervención física, hasta 2004 se completó la urbanización del Sector 1, que se inició en el período anterior, y del Sector 2. Los recursos del PASS se canalizan a la ejecución de obras de infraestructura y los recursos de la CE se utilizaron para viabilizar (i) programas sociales; (ii) construcción de un Centro Comunitario; (iii) adquisición de un "kit barracón" y (iv) asistencia técnica para la autoconstrucción.

Sin embargo, durante este período, las áreas de riesgo se vuelven a ocupar constantemente, lo que acaba ocasionado pendencias de remoción y urbanización. La solución a este problema implicó la disposición de recursos adicionales para la adquisición de tierras y construcción de nuevas viviendas. Además, la recuperación de áreas de riesgo requirió recursos no planificados para la ejecución de una obra más compleja debido a las características geomorfológicas del terreno, que es más empinado.

Hasta 2004, aproximadamente el 85 % de la favela fue urbanizada, y del total de 1300 familias, 1100 ya habían sido atendidas (Santo André, 2004). A partir de 2005, se encierra la aplicación de los recursos de la Unión Europea y el municipio continúa su urbanización con recursos propios. En el período de 2005 a 2008 se realizaron obras de reparcelamiento y ejecución de infraestructura en áreas específicas del sector 1 (figura 1), pero la falta de recursos para la producción de nuevas viviendas imposibilita realizar la remoción y el reasentamiento de las viviendas necesarias para completar las obras.

En 2007, 63 familias fueron incluidas en el alquiler social para posteriormente recibir el lote urbanizado definitivo. En 2008, 33 familias se encontraban en la misma situación. Hasta el final de la gestión de Avamileno (2005-2008), estas 96 familias regresaron a Tamarutaca y recibieron sus lotes definitivos (Gesina, 2021). Así en 2008, 92 % de la urbanización de Tamarutaca fue concluida.

Durante este largo período, el equipo municipal se alejó gradualmente de la comunidad, y esto está relacionado con la finalización de la mayoría de los servicios de urbanización, pero también con otros factores listados por Denaldi et al. (2021), como la reducción del tamaño del equipo municipal destinado al sector habitacional y el aumento del trabajo burocrático. Un estudio de Denaldi et al. (2021) apunta que la disminución de la presencia de técnicos en campo está relacionada con el aumento del trabajo burocrático en este segundo período, centrado en la captación de fondos y gestión de financiación, tales como elaboración de informes, cronogramas, mediciones y términos de referencia.

En general, el financiamiento externo para la ejecución de la política municipal de urbanización de favelas permitió ampliar y mejorar las intervenciones; sin embargo, la burocracia involucrada en los procedimientos de aprobación y liberación de recursos y la complejidad de los procesos de análisis se convirtieron en obstáculos para la ejecución de obras y proyectos, y comenzaron a consumir una gran cantidad de tiempo para el equipo.

#### **4.4. Cuarto Período (2009 a 2020)**

Este cuarto período corresponde a tres administraciones municipales: del alcalde Aidan Ravin (2009-2012), del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), del alcalde Carlos Grana (2013-2016), del Partido de los Trabajadores, y del prefecto Paulo Serra (2017-2020) del PSDB. Durante este período hubo alternancias de gobierno que no influyeron en el paro del programa de urbanización de favelas, pero que alteraron su prioridad en la agenda del gobierno. Coincide con el momento de la interrupción del Programa Santo André Mais Igual y la ampliación de la capacidad de inversiones, basada en el aporte de recursos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y del Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV).

Durante este período, las intervenciones en Tamarutaca se desaceleraron. Los entrevistados apuntan que la mayoría de los servicios necesarios para completar la urbanización se habían realizado, y el principal problema enfrentado estaba relacionado con las preocupaciones de las áreas de riesgo. Se buscó entonces producir nuevas viviendas para retirar y reasentar a las familias que ocuparon áreas de riesgo o no consolidables, y así resolver problemas de urbanización pendientes de períodos anteriores.

En noviembre de 2009 se realizó un levantamiento del núcleo de Tamarutaca y se identificó la necesidad de remover a 123 familias que ocupaban áreas de riesgo, cuya solución prevista era el reasentamiento en un área externa (Santo André, 2009). Además, fue necesario realizar obras de contención geotécnica (muros de contención y drenaje) en los sectores de riesgo.

Se trata de un período marcado por los intentos de producir nuevas viviendas para completar la urbanización. Durante la administración del alcalde Aidan Ravin (2009-2012), se inició la construcción de nuevas unidades habitacionales en el Complejo Prestes para buscar atender a las familias de Tamarutaca; sin embargo, la obra presentaba serios problemas de construcción, y el contrato con la constructora acabó cancelado. Como informó un entrevistado:

Quando entramos en la gestión Grana [2013-2016] la situación ya existía: una losa tenía caído, la constructora tenía dos funcionarios. Luego la obra, al final, el contrato fue interrumpido, la constructora multada, pero la obra se detuvo. Y no pudimos sacar a las veinte familias de allí. Otra situación: Aún hay gente de Tamarutaca que vive por alquiler social (Graciosi Pinto, 2018, traducción nuestra).

En 2015 se realizó un nuevo levantamiento de la urbanización pendiente de la zona y se concluyó que 144 familias que ocupaban las áreas de riesgo debían ser removidas y reubicadas en áreas externas. Además de la remoción y reasentamiento de familias (con reposición de vivienda), fue necesario abordar adecuadamente las áreas de riesgo para evitar nuevas reocupaciones, así como concluir la regularización de tierras.

Otra alternativa propuesta por la gestión Grana (2013-2016) fue atender esta demanda a través de una alianza con el Movimiento de Trabajadores sin Techo (MTST). El municipio compró y puso a disposición un terreno donde se produjeron dos conjuntos habitacionales con recursos del programa federal Mi Casa Mi Vida - Entidades (MCMV-E). Las obras empezaron en 2015 y finalizaron a principios de 2018. Estos conjuntos fueron llamados de Novo Pinheirinho y Santo Días y albergaron 910 viviendas. El MTST definió la demanda de 410 unidades habitacionales y el municipio solicitó otras 500 unidades, 79 de las cuales fueron destinadas a familias de Tamarutaca que ocupaban áreas de riesgo.<sup>12</sup>

Durante este período, la densificación de construcción de la favela de Tamarutaca continúa. Los residentes ampliaron sus viviendas, construyeron el segundo y a menudo el tercer pavimento, siendo que muchos de los lotes abrigan más de una familia. Entretanto, estas ampliaciones se llevaron a cabo sin el acompañamiento técnico de la alcaldía, como ocurría en períodos anteriores. El municipio ya no contaba con recursos externos para la contratación de estos servicios y tampoco contaba con recursos

---

12. Información de técnico municipal entrevistado.

municipales y equipo propio para llevarlo a cabo. Durante este período, el proceso de reducción de personal continúa y, como se mencionó anteriormente, el equipo municipal reducido se dedicó a otras actividades, como la contratación y gestión de financiamiento del PAC y del programa MCMV.

## 5. Consideraciones finales

La urbanización de la favela Tamarutaca aún no se completó, y su historia refleja los diferentes momentos de urbanización de las favelas en el municipio de Santo André, marcado por cambios en la configuración de las favelas, en el modelo de gestión local de la política y las posibilidades de financiación de la urbanización.

Las intervenciones realizadas a lo largo de este período han elevado la calidad de vida y vivienda de la mayoría de sus habitantes. Las informaciones obtenidas permiten apuntar que los programas desarrollados en el ámbito del SAMI crearon oportunidades y favorecieron la mejora de las condiciones socioeconómicas de muchas familias. La participación efectiva de la población, especialmente en el primer y tercer período, hizo posibles acciones complejas y fue fundamental para el desarrollo de un proyecto que cubriera las necesidades de los residentes.

Se destaca la importancia de adoptar el concepto de "urbanización integrada", de la estrategia de acción intersectorial e integración de programas sociales, y también, hasta el tercer período, el tratamiento de la precariedad de la unidad habitacional. La precariedad de la vivienda en el primer período fue tratada mediante dos estrategias: adopción de lote mínimo (fracción ideal de terreno) y apoyo a la autoconstrucción de viviendas (proyecto y asistencia técnica). En el tercer período se mantiene esta estrategia y se ponen a disposición recursos municipales y de la Unión Europea para financiar la mejora de unidades habitacionales. El mantenimiento de la adopción de una fracción mínima ideal de tierra, en el contexto del aumento de la densidad de población del área, resultó en un aumento en el porcentaje de remoción y reasentamiento, lo que hizo que la urbanización fuera más difícil y lenta. Sin embargo, la adecuación de la densidad es una estrategia importante para solucionar los problemas de las viviendas insalubres (Coelho, 2017). El contexto de la pandemia por la **COVID-19** iluminó el problema de la existencia de un alto porcentaje de viviendas inadecuadas ubicadas en favelas urbanizadas. Esta deficiencia se relaciona principalmente con la insalubridad y el excesivo aumento de densidad habitacional.

Muchos problemas se han solucionado, y otros, como la situación en las zonas de riesgo, persisten. Varios factores explican la dificultad de completar la urbanización: (i)

territorio en constante transformación y aumento de densidad; (ii) cambios de gobierno y cambios de prioridad; (iii) dificultades para recaudar fondos y combinar acciones de urbanización y producción de nuevas viviendas; (iv) dificultad del municipio para ejercer el control urbanístico (fiscalización) y permanecer presente en el territorio.

El caso de Tamarutaca no es un caso excepcional. Se confirma que "las urbanizaciones nunca terminan". Como ya fue mencionado, en muchos contextos, las favelas recibieron, en distintos períodos, intervenciones que solo solucionaron parcialmente los problemas. Estas intervenciones constituyen capas de urbanización. Los problemas no resueltos se suman a otros que surgen y están relacionados con la densificación constructiva y población de favelas. La Tamarutaca fue urbanizada a través de estas capas de intervención, y como se informó en otros estudios, sigue existiendo la necesidad de realizar algunas obras y servicios para solucionar todos los problemas.

La favela es un territorio en constante transformación, y las intervenciones del tipo urbanización son muy complejas. Se observa una dificultad para desarrollar un proyecto único y definitivo para este tipo de territorio y establecer el momento de finalización de la intervención. Esta observación lleva a algunos autores a proponer que la lógica de financiamiento de un proyecto de urbanización de favelas debe ser reemplazada por la lógica de financiamiento de procesos de urbanización (Boldarini, 2017; Carvalho, 2017; Denaldi, 2017).

El caso de Tamarutaca también confirma la importancia de la permanencia del Estado en estos territorios, durante y después de la conclusión de las obras. La presencia de la autoridad municipal en las zonas urbanizadas, mediante la prestación de servicios y el diálogo permanente con los residentes, no es un objetivo de fácil consecución, y la tendencia a la austeridad fiscal implica una reducción de los recursos humanos destinados de manera permanentemente a la gestión pública municipal, lo que dificulta aún más alcanzar este objetivo.

## Referencias bibliográficas

- Boldarini, M.** (Agosto, 2017). Proyecto para favela: parámetros para intervención y sus soluciones. En: *Diálogos sobre urbanización de favelas*. Retos para urbanizar, integrar y garantizar vivienda adecuada. LEPUR e LABHAB. São Paulo.
- Brakarz, J.; Greene, M. & Rojas, E.** (2002). *Ciudades para todos: experiencias recientes con programas de mejoramiento de barrios*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cardoso, A.** (2007). Avances y retos en la experiencia brasileña de urbanización de favelas. *Cadernos Metrôpoles*, PUC-SP, v. 17, p. 219-240.
- Cardoso, A. L. & Denaldi, R.** (2018). Urbanización de favelas en Brasil: un balance preliminar del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). In: *Urbanización de favelas en Brasil: un balance preliminar del PAC*. Org. Adauto L. Cardoso y Rosana Denaldi. 1a ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Carvalho, S.** (Agosto, 2017). Proyecto para favelas – parámetros para la intervención y tus soluciones. En: *Diálogos sobre urbanización de favelas. Retos para urbanizar, integrar y garantizar vivienda adecuada*. LEPUR e LABHAB. São Paulo.
- Cerritelli, W. E.** (2008). Programa Apoyo a las Poblaciones Desfavorecidas – APD Rio de Janeiro y Santo André. Evaluación Final. (LOT N. 4 – Requisición n. 2008/148402). Informe Final (mimeo). Santo André.
- CIGABC – Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Denaldi, R. et al.** (2016). Diagnóstico de Vivienda Regional del ABC. São Bernardo do Campo: UFABC. Informe. <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>.
- Coelho, C. B.** (2017). *Mejoras de vivienda em favelas urbanizadas: impases y perspectivas*. (Tesis de Maestría). Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidade de São Paulo: São Paulo. Recuperado en 2021-03-30, de [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br).
- Denaldi, R.** (2003). *Políticas de urbanización de favelas: evolución e impases*. (Tesis Doctoral). Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo: São Paulo. Recuperado en 2021-03-30, de [www.lepur.com.br](http://www.lepur.com.br).
- Denaldi, R.** (2009). Plan de acción integrada en asentamientos precarios. En: Brasil. Ministerio de las ciudades/ Denaldi, R. (Org.) *Acciones integradas de urbanización de asentamientos precarios*. Brasilia: Ministerio de las ciudades.
- Denaldi, R.** (Agosto, 2017). Urbanización de favelas en Brasil: retrospectiva y actualización del debate. In: *Diálogos sobre urbanización de favelas. Retos para urbanizar, integrar y garantizar vivienda adecuada*. LEPUR e LABHAB, São Paulo.
- Denaldi, R. et al.** (2021). Derecho a Ciudad y Vivienda: Condicionantes institucionales y normativas para la implementación de políticas (programas y proyectos) de urbanización de favelas en el Municipio de Santo André: informe de investigación. Santo André.
- Graciosi Pinto, M.** (2018). Urbanización de favelas y el tratamiento de la precariedad de vivienda. Informe Científico FAPESP (Iniciación Científica). Universidad Federal del ABC (UFABC).
- Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística – IBGE.** (2019). Aglomeraciones Subnormales 2019: Clasificación preliminar para el enfrentamiento de COVID-19. Rio de Janeiro, IBGE.

- Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística – IBGE.** (2010). Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, IBGE.
- Lima, M. L. C. C.** (2019). *La erosión de los parámetros urbanísticos en las favelas: un colapso anunciado.* (Tesis Doctoral) – Universidad Federal del ABC (UFABC), São Bernardo do Campo. Recuperado de: sig.ufabc.edu.br/sigaa/public/programa/portal.jsf?lc=pt\_BR&id=216.
- Maricato, E.** (2011). *El impasse de la política urbana em Brasil.* Petrópolis: Vozes.
- Mazzeo; Rangel** (2005). Investigación de evaluación del Programa Santo André Mas Igual. Investigación de Opinión y Mercado. Santo André.
- Moraes, D. A.; Miranda, L. & Souza, M.** (2018). Evaluación del Programa de Aceleración del Crecimiento en Asentamientos Precarios PAC-Urbanización de favelas: Recife. Informe de investigación.
- Nisida, V. C.** (2017). *Retos de la regulación urbanística en territorio de favelas.* (Tesis de Maestría) – Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, São Paulo. Recuperado de www.teses.usp.br.
- Petrarolli, J. G.** (2015). *El tiempo en las urbanizaciones de favelas: contratación y ejecución de obras del PAC en el Gran ABC.* (Tesis de Maestría) – Universidad Federal del ABC. 164f. São Bernardo do Campo. Recuperado de lepur.com.br
- Santo André** (1992a). Santo André: 4 años de Derecho a Ciudad: democracia, ciudadanía y inversión de prioridades. Alcaldía de Santo André.
- Santo André** (1992b). Favela Tamarutaca: Diagnóstico y propuesta de intervención. Informe Técnico. Santo André.
- Santo André** (2001). Prefeitura. Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusión Social. (Revista). Santo André: Alcaldía de Santo André.
- Santo André** (2002). Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André: PMSA.
- Santo André** (2004). Balance de actividades 2001-2004. Informe Técnico. Secretaria de Inclusión Social y Vivienda.
- Santo André** (2009). Actas de reunión del DEHAB con residentes de las áreas Platô, Platozinho, Mocoção y Morro. Santo André.
- Santos, F. P.** (2019). *La dimensión física y la precariedad de vivienda en urbanización de favelas: análisis del tratamiento de la precariedad de vivienda en intervenciones del PAC-UAP en el Municipio de São Paulo.* (Tesis de Maestría) – Universidad Federal del ABC (UFABC), 189f. São Bernardo do Campo.
- Ximenes, L. A. & Jaenisch, S. T.** (2019). Las favelas de Rio de Janeiro y sus capas de urbanización. Veinte años de políticas de intervención en espacios populares de la ciudad. En: *XVIII Encuentro Nacional de la Asociación de Posgrado e investigación en Planificación Urbana y Regional, Natal. Anais XVIII ENANPUR.* 



# Marcas da história social na consolidação da periferia

---

**Yvonne MAUTNER**

**Maria de Lourdes ZUQUIM**

**Ana Cristina MORAIS**

---

Professora e pesquisadora sênior Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Brasil (NAPPLAC/FAUUSP).

Professora e pesquisadora sênior NAPPLAC/FAUUSP; MORAIS, Ana Cristina: Pesquisadora NAPPLAC/FAUUSP.

## **Eje temático 5**

Historia y memoria sobre asentamientos populares

## **Resumo**

Trata-se de um ensaio sobre o processo de consolidação de espaços periféricos através do estudo do loteamento Jardim Macedônia, distrito Capão Redondo, município de São Paulo, Brasil. O Capão Redondo nos anos 1990 era um dos lugares de mais alto índice de violência da metrópole, carente de equipamentos sociais, serviços urbanos e fortemente marcado pelas lutas por moradia, infraestrutura e equipamentos sociais. Nas décadas de 1970-80 as lutas populares reivindicavam o “direito a ter direitos”, recentemente a efetivação de direitos por meio de práticas culturais e sociais. Os trabalhos de campo realizados no Jardim Macedônia captaram relatos de várias gerações de uma família de moradores e ex-moradores do loteamento. Através destes relatos, foram revistos os processos migratórios, o agrupamento de familiares fazendo o papel de seguridade social, os anos de militância para implementação de infraestrutura, as novas formas de mobilização para efetivação de direitos, as negociações entre moradores e prefeitura para regularização das moradias. Hoje pode-se observar as marcas deixadas pelos processos sociais que colaboraram em sua construção, onde além do considerável aumento de densidade impresso pelas edificações, fixaram-se também as irregularidades no traçado das ruas, larguras de calçada, afastamentos em relação às outras casas e vias públicas.

**Palavras-chave:** Jardim Macêdonia; consolidação periférica; lutas populares; provisão habitacional.

## Introdução e metodologia

Ao se acompanhar a história do Jardim Macedônia, que começa pelos anos 1970, o que chama a atenção em seu processo de consolidação é a intensidade de atuação dos moradores na construção do bairro, que no período abrangendo duas gerações chegaram a investir, segundo sua capacidade de poupança, na própria produção física do espaço, na forma de novos imóveis para venda ou aluguel, após levantarem a própria casa.

A atuação controversa do Estado resultou na organização dos moradores para a reivindicação de infraestrutura e de políticas públicas, organizadas em diferentes períodos pela Comunidade Eclesial de Base, com a militância política, que já contavam com uma base de proximidade lavrada pelo tempo, moradores que se conheciam por nome ao longo da implantação do bairro, além das próprias moradias, dos primeiros comércios, da construção da igreja, da Sociedade Amigos do Bairro, das primeiras lojas de materiais de construção.

As primeiras pesquisas de campo sobre habitação popular em São Paulo deram-se a partir de meados da década de 1960, pesquisas piloto sobre moradias autoconstruídas na periferia de São Paulo<sup>1</sup>. Sérgio Ferro, no final dessa mesma década, ao introduzir na *A Casa Popular* a discussão sobre autoconstrução como fator de redução do valor da força de trabalho e do custo de sua reprodução, antecipou-se à polêmica que seria gerada a esse respeito, especialmente a relativa ao sobretrabalho e a não expropriação de seu produto, a moradia, com a publicação do ensaio "Crítica à razão dualista" por Chico de Oliveira (1972). Além de ser uma crítica contundente às teorias Cepalinas de dependência, ela também foi um marco no avanço na discussão sobre a questão da expansão urbana baseada na autoconstrução *vis a vis* a redução do custo de reprodução da força de trabalho e, portanto, do processo de acumulação capitalista.

Se, por um lado, a autoconstrução tem sua origem nos baixos salários, ao generalizar-se institucionaliza essa baixa de salários. Há, portanto, um sobre trabalho implícito [grifo nosso] ao processo, mas este não se encontra no trabalho de construção da habitação propriamente dito e sim na diminuição da magnitude do "trabalho necessário" na jornada cotidiana de trabalho, possibilitada pela eliminação do gasto mensal equivalente ao aluguel (Bonduki; Rolnik, 1982 apud Alves, 2003).

Esse ensaio vai influenciar todos os novos trabalhos e pesquisas sobre o processo de produção urbana ao associar o setor "marginal" de serviços e a autoconstrução ao processo de expansão capitalista e do "arcaico" alimentando, e não travando, os setores "modernos".

---

1. Pesquisa piloto sobre casas populares em São Paulo (1964), Pesquisa sobre a evolução da casa popular paulistana (1965) de Carlos Lemos, e no início da década de 70, Habitação popular paulistana autoconstruída, em colaboração com Maria Ruth Amaral de Sampaio.

Nos anos 1980, 1990 e adiante, mais e mais incursões foram realizadas às periferias de São Paulo, um poderoso instrumento de trabalho utilizado pelos pesquisadores para acompanhar o crescimento periférico.

Seguindo esse caminho uma das estratégias adotadas para os trabalhos de campo desta pesquisa foi a observação participante – olhar, conversar e acompanhar diretamente o cotidiano *in loco* do Jardim Macedônia. Esta revelou processos de consolidação, verticalização, novas dinâmicas econômicas locais, ações sociais e culturais e outros, que nos permitiu captar formas de apropriação social do espaço, perceptível somente “de perto e de dentro” (Magnani, 2002, p. 12), e identificar distinções e especificidades das periferias. As “situações periféricas” não são tidas apenas como o lugar da informalidade, incivilidade e violência, mas como o lugar que leva a reconhecer o “outro” como sujeito de interesses válidos, com valores e demandas legítimas (Feltran, 2010).

Um dos momentos mais importantes dessa trajetória metodológica foi um churrasco em uma tarde de domingo junto a uma família do Jardim Macedônia. Essa família chegou ao bairro na década de 1970, participou ativamente das lutas por infraestrutura na Igreja Católica e na antiga Sociedade Amigos do Bairro. Após o almoço, foi organizada uma roda de conversa com cerca de 25 pessoas da família, em que, a partir do compartilhamento das memórias, montou-se um histórico do bairro de 1970 aos dias atuais, revelando a potência da rede de sociabilidade local, a relação entre organização social e sofrimento e o processo de ascensão social da família.

É importante ressaltar que essa família não representa um padrão familiar periférico bem como o próprio Jardim Macedônia não é um padrão a ser arbitrariamente aplicado a qualquer outro loteamento popular da década de 1970. Para além de uma lógica homogeneizante, a trajetória dessa família mostra a diversidade e heterogeneidade que sempre esteve presente nas periferias. Assim, ao mesmo tempo em que parte dessa família conseguiu acessar o ensino superior e é ativa em movimentos sociais, diversas outras famílias do Jardim Macedônia seguem distantes da efetivação dos direitos mais básicos.

O foco de interesse deste trabalho<sup>2</sup>, que pesquisa um bairro de periferia já consolidado, é sobre os moradores que se fixaram no território e que participaram da construção coletiva que criou ao longo do tempo novos laços sociais. Procurou-se compreender

---

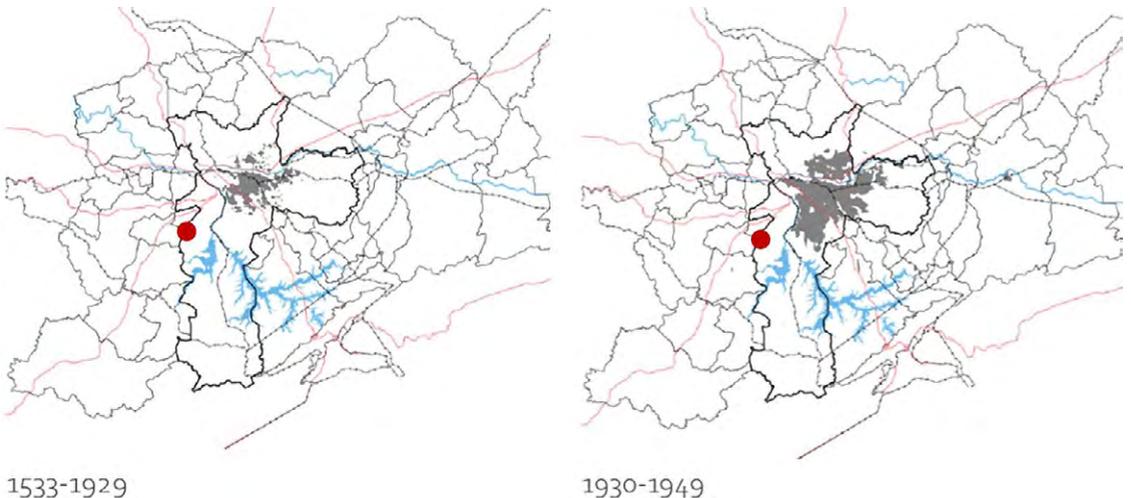
2. Este trabalho é resultado da pesquisa “Formalidade urbana em áreas de consolidação do espaço periférico”, realizada pelo NAPPLAC/FAUUSP e coordenada pelas professoras Maria de Lourdes Zuquim e Yvonne Mautner. Também participaram do projeto Ana Cristina Morais (Arquiteta Urbanista e pesquisadora NAPPLAC), Bianca Cruz, Christopher Belasco, Daniel Rodrigues, Larissa Fava, Isadora Santos e Kauan Silva (bolsistas PUB).

no tempo o processo que sempre envolveu uma acirrada disputa pelo espaço nestas áreas extremamente heterogêneas, dinâmicas e singulares em suas transformações sociais, culturais, econômicas e físico urbanísticas das últimas cinco décadas.

## Expansão periférica

A cidade de São Paulo durante três séculos ficou circunscrita num pequeno aldeamento baseado em uma economia de subsistência, de pouca vitalidade urbana. Do último quartel do século XIX aos anos de 1930, com os novos ciclos econômicos do café e da indústria, transformou-se num centro comercial e financeiro dinâmico, impulsionado pelos investimentos e empreendimentos estrangeiros na área de infraestrutura e serviços, especialmente transporte público, iluminação pública, abastecimento de água, energia elétrica e gás.

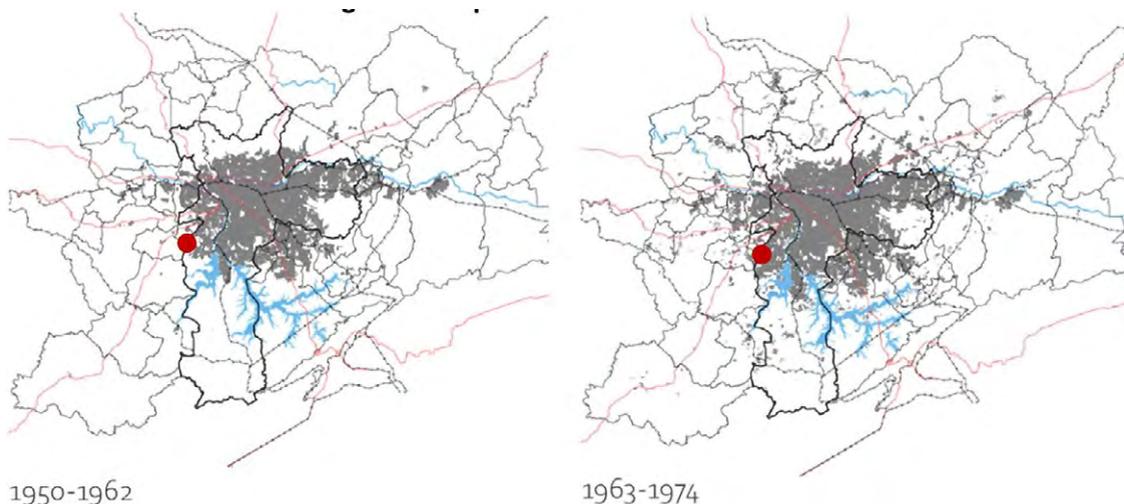
A partir dos anos 1930 com o crescimento da economia industrial brasileira o processo de urbanização se intensifica. Entre os anos de 1930 e 1950, a região sudeste torna-se o maior centro industrial do país e atrai expressiva população, principalmente, do Norte e Nordeste, que vem buscar o emprego industrial. Neste momento, São Paulo começa a ampliar o mercado de empregos industriais e serviços especializados. Neste período a classe trabalhadora morava predominantemente na forma aluguel em áreas centrais e em loteamentos populares contíguos as áreas centrais, alcançados pelo bonde ou ferrovia.



**Figura 1. Expansão urbana 1533-1949.** Fonte: EMPLASA/Acervo NAPPLAC. Elaboração: Kauan Silva, 2019

Dos anos 1950 aos 1970 o avanço do processo de industrialização pesada automotiva, metalúrgica e química se implantou ao longo das rodovias nas regiões do ABC e Guarulhos. Neste momento os processos de expansão periférica se intensificam, facilitada pelo novo meio de transporte – ônibus – e pela venda de terrenos sob a forma de lotes para produção de moradia autoconstruída na periferia da cidade, transbordando para municípios vizinhos.

Neste período o atual distrito de Capão Redondo era uma vasta gleba de uso rural. Até 1911 foi uma grande fazenda pertencente a um senador brasileiro. Em 1912 foi formalizada a venda para três compradores e em 1915 parte foi vendida para a Igreja Adventista, que criou o Instituto Adventista de Ensino, hoje conhecido como Unasp Centro Universitário Adventista de São Paulo, e uma indústria de produtos alimentícios – Super Bom. Até os anos de 1970 a área era um local de lazer para os proprietários e suas redes sociais.



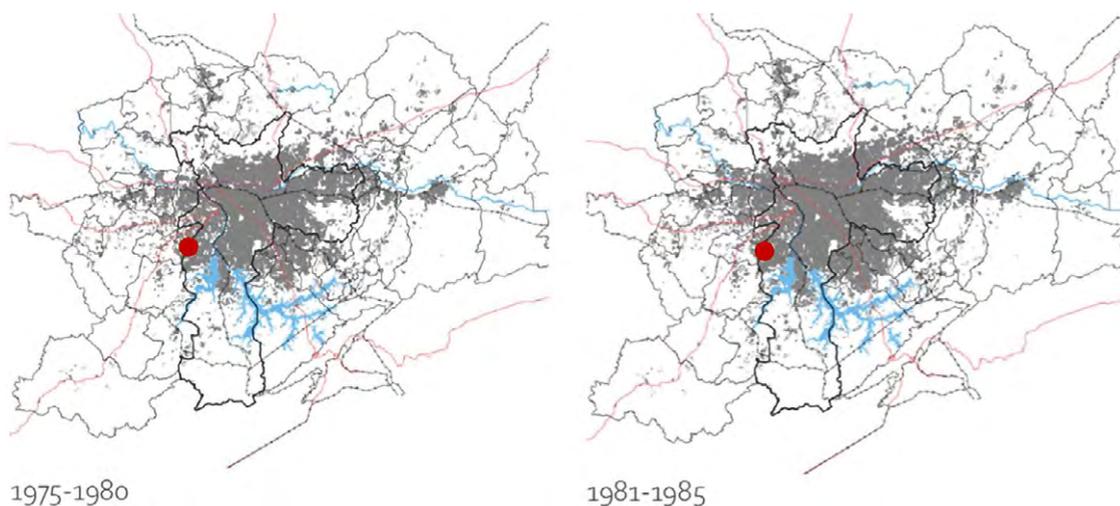
**Figura 2. Expansão urbana 1950-1974.** Fonte: EMPLASA/Acervo NAPPLAC. Elaboração: Kauan Silva, 2019

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por sucessivas crises e reestruturações econômicas, conseqüentemente anos de arrocho salarial, aumento do desemprego e da informalidade no trabalho, aumento do custo de vida e principalmente aumento do preço da terra, mais acessível quanto mais longe do centro. Marca-se assim o padrão de urbanização periférica, de inúmeros loteamentos precários, sem infraestrutura, sem equipamentos sociais e distantes dos serviços públicos e locais de oferta de trabalho.

Em 1979, foi aprovada a Lei Federal 6.766/79, que definiu padrões mínimos para o parcelamento do solo urbano. Com isso, a lucratividade dos loteamentos populares

foi diminuída e, conseqüentemente, o estoque desses lotes diminuiu e o restante aumentou de valor. O lote popular se tornou praticamente inacessível para os setores de baixa renda e, sem alternativa, a solução foi ocupar áreas de uso comum dos loteamentos populares, ocupar novas áreas centrais ou periféricas e, ainda, adensar tanto os loteamentos, agora na forma aluguel, como as favelas antigas. O número de favelas que havia se iniciado já nos anos 1980 aumenta exponencialmente daí em diante. Em 1973 as favelas representavam apenas 1 % da população do município e em 1987 passaram a representar 8,92 % (Pasternak, 2006).

São nestas décadas que o Capão Redondo<sup>3</sup> entra mais intensamente no processo de expansão urbana da cidade de São Paulo. As terras baratas do Capão Redondo e as estradas de M'Boi Mirim e de Itapeverica da Serra facilitaram o lançamento dos loteamentos populares, que começaram a ser oferecidos para os trabalhadores. Ao mesmo tempo, movimentos e organizações sociais lutavam para a melhoria de seus bairros, para acessar a habitação popular estatal e empreendimentos autogestionados – mutirões.



**Figura 3. Expansão urbana 1975-1985.** Fonte: EMPLASA/Acervo NAPPLAC. Elaboração: Kauan Silva, 2019.

3. O Capão Redondo atualmente é um distrito da Subprefeitura do Campo Limpo. É composto por 62 bairros, entre eles o Jardim Macedônia. Localiza-se a cerca de 16 km do centro de São Paulo. O distrito tem 81.033 domicílios e renda média domiciliar de cerca de 1,5 salário. O distrito é marcado por um mosaico de loteamentos populares (regulares e irregulares), favelas e conjuntos habitacionais. (Dados disponíveis em: <https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/regiao/+capao-redondo>. Acesso em: 14 abr. 2021).



Eu quero contar uma lenda aqui. Quando o Luís escreveu para nós que comprou um terreno no Jardim Macedônia, eu não sei o porquê que veio na minha cabeça que morava na roça, nem sabia o que era jardim, sabia o que era mata né. Mas me veio na cabeça "legal, nós vamos mudar para o Jardim". Jardim para mim era uma coisa colorida, florida, bonita, cheia de verde. Na hora que eu chego aqui e vejo aquela lamaceira, meu Deus do céu! Aí vem a primeira frustração de moleque né. Jardim o quê? Tinha que forrar o sapato de plástico, fora os tombos que se tomava (Júlio, 2020)<sup>4</sup>.

Neste contexto é formado o Loteamento Jardim Macedônia pelos trabalhadores que chegaram a São Paulo à procura de trabalho e que, sem acesso a moradia formal, compraram lotes, construíram suas casas e fixaram-se na vida urbana.

19 de abril de 1969 começou a venda do loteamento. Foi quando foi registrada toda a documentação, que foi autorizada pela prefeitura para se vender. Tava todinho aberto. Marcado com o toquinho de madeira. A venda dos lotes foi mais ou menos de 72, o grosso, até 78. Quando eu cheguei em 80 ainda tinha lotes sendo vendidos. Os lotes começaram de baixo para cima, porque era a parte melhor, que era a parte plana (...). Onde hoje é a praça, tinha um córrego e quatro bicas que estão isoladas debaixo da canalização. Eram 1527 lotes e quem loteou deixou área separada para depois fazer escola. O lote era 7x20. 99% desses terrenos aqui era 7x20. Tanto que aqui, eu morei aqui, meu lote aqui era 160 metros, era 8x20. O vizinho já era 7x20 (Lucas, 2019).

Dos anos 1950 aos 1980 foi uma época de intensa migração, principalmente, do Nordeste, Minas Gerais e estados do sul. Na falta de políticas de fixação da população rural, sair da economia de subsistência para procurar um trabalho em frentes rurais ou assalariado em centros urbanos foi o ponto de partida de todos, tendo algumas famílias passado pelos dois; agregar a família no ponto de chegada era adicionar a este quadro de mudança uma seguridade social.

Minas Gerais não tinha muita necessidade de mandar gente para cá, que Minas Gerais não tem a seca que o Nordeste tem, a não ser o norte de Minas. Mas em Minas, se pegar lá o nosso Cascalho que a gente morou, ali era visível a falta de apoio aos sítiantes. Nem era a reforma agrária, porque naquele pedaço nosso lá, era um monte de pequenos proprietários. Eu te conto aqui na mão, no mínimo uns dez, Zé Alexandre, Zé Inácio.... (Julio, 2020).

Sobre sua chegada a São Paulo, Márcio (2020) afirma:

Não vou comprar um "pedaço de chão" aqui se eu tenho um monte de terra lá. Ele [Luís] comprou em 72. Meus irmãos compraram em 73. Aí, em maio eu recebi uma indenização da empresa, aí eu botei na mesa, li e falei "e agora? Eu compro dez garrote magro e espero esses garrote produzir alguma coisa, engordar? E mensalmente o que é que eu vou receber? Nada".

Caio (2020) refutando Márcio: "O Luís falou que ele não tinha dinheiro para entrada para comprar no Mitsutani, mas você [Márcio] já tinha. Por que que você escolheu o Macedônia?". Márcio (2020) responde: "Porque meus irmãos já tinham comprado".

---

4. As falas dos moradores foram colhidas nas conversas realizadas durante o trabalho de campo, sendo a principal delas o churrasco com diversas pessoas de uma mesma família. Os nomes dos moradores foram trocados para preservar a identidade.

As famílias de Márcio e Luís vieram de Minas e "o pedaço de chão aqui" era um lote do loteamento Jardim Macedônia. "A gleba era propriedade da família Macedo<sup>5</sup>, um espólio da família, uma fazenda, uma mata fechada, e a família resolveu lotear" (Lucas, 2019).

O nome Jardim Macedônia é porque o nome daqui foi gravado pelo dono né. E aí nós fomos comprando o lote. Ele [companheiro de Maria] foi trabalhando, trabalhava fora e trabalhava na obra, ele comprou o lote e fez a casa. Ele que começou a fazer né, demorou muito tempo para fazer. Que a gente que tinha pouco, pouca coisa não dava para fazer rápido né. Até hoje está sem acabar, ainda tá trabalhando, ele já está de idade também, mas ele ainda luta, quando ele tá bom ele trabalha (Maria, 2019).

A prática dos ofícios para o primeiro esboço de infraestrutura necessária para a entrada nos lotes e para a construção da moradia era trazida pelos que chegavam: cavar poço, fossa e construir eram trabalhos comuns e correntes no meio rural. E quem as soubesse podia ser contratado por outros moradores na compra do lote, sob recomendação dos corretores. Esse fato é observado, respectivamente, nas falas de Márcio (2020) e Lucas (2020): "A gente nasceu em obras [no Rio Grande do Norte], assim, fazendo. Meu pai fazia a telha, fazia o tijolo, ia lá no mato cortava a ripa, fazia a tesoura. E a gente foi criado dentro disso" e "Meu pai com meu avô, quando ele vendia o terreno, ele já indicava meu avô para fazer o poço. Ele fazia os poços e as fossas. É, ele tinha visão".

Em loteamentos lançados ainda na década de 1970 na zona sul de São Paulo, não era incomum encontrar entre as casas de tijolo de uma ou duas águas, casas de pau a pique. As de tijolo foram rareando na medida em que desapareceram as olarias expulsas dos grandes espaços de terra que ocupavam e que começaram a se valorizar na década de 80. O próprio loteamento, no início de sua ocupação ainda conservava resquícios de uso do solo rural.

Quanto aos serviços públicos e às dificuldades de acesso a infraestrutura e serviços urbanos, a comunidade passou a se organizar em prol da luta por melhorias no bairro. A linha de ônibus utilizada pelos moradores só mudou seu nome para Jardim Macedônia em 1982 e o bairro foi asfaltado entre 1989 e 1992, durante a gestão de Erundina, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT):

Tinha ônibus não sei se era de hora em hora, mas tinha, era linha normal. E ainda no Macedônia ia tudo com o pé cheio de barro. A gente com o pé de barro mesmo, na lama pegava um paninho punha na bolsa, para chegar no final lá em Pinheiros limpar o pezinho, o sapatinho para ir trabalhar. Lá ainda pegava outro ônibus, porque era difícil quem trabalhava só em Pinheiros. Então pegava outro ônibus para ir para os outros bairros. (...) Eu descia lá em Pinheiros pegava aquela água de esgoto passando no canto da guia e começar a

---

5. No documento de compra e venda trazido à entrevista, datado de dezembro de 1978, constavam dados do bairro e o valor do terreno, à época "14 mil ou 14 milhões, seria de cruzeiros... cada" (LUCAS, 2019). Era um instrumento particular de compra e venda da família Macedo, os donos da propriedade, com os vários nomes das pessoas da família.

lavar o sapato. Era muito constrangedor, você entrar no teu ambiente de trabalho "olha tá vendo onde mora". Olhava para o pé do indivíduo "olha mora em periferia". Ou seja, além da discriminação social, racial, ainda tinha esse preconceito com quem morava na periferia (Júlio, 2020).

O setor da construção civil deu acolhida a grande número dos migrantes que chegavam aos loteamentos recém-abertos na década de 1970 em São Paulo. A transferência de tecnologia do setor construtivo trazida por estes trabalhadores da construção à periferia tornou-se visível a partir da década de 1980 pela adoção generalizada da técnica construtiva pilar – laje pré-moldada – bloco cimento/cerâmico. Ela mudou a forma de ocupação dos lotes (que anteriormente crescia horizontalizada), ao possibilitar o uso de vários pisos e a laje de cobertura, adicionando mais superfície construtiva aos lotes, aumentando paulatinamente a densidade dos loteamentos.

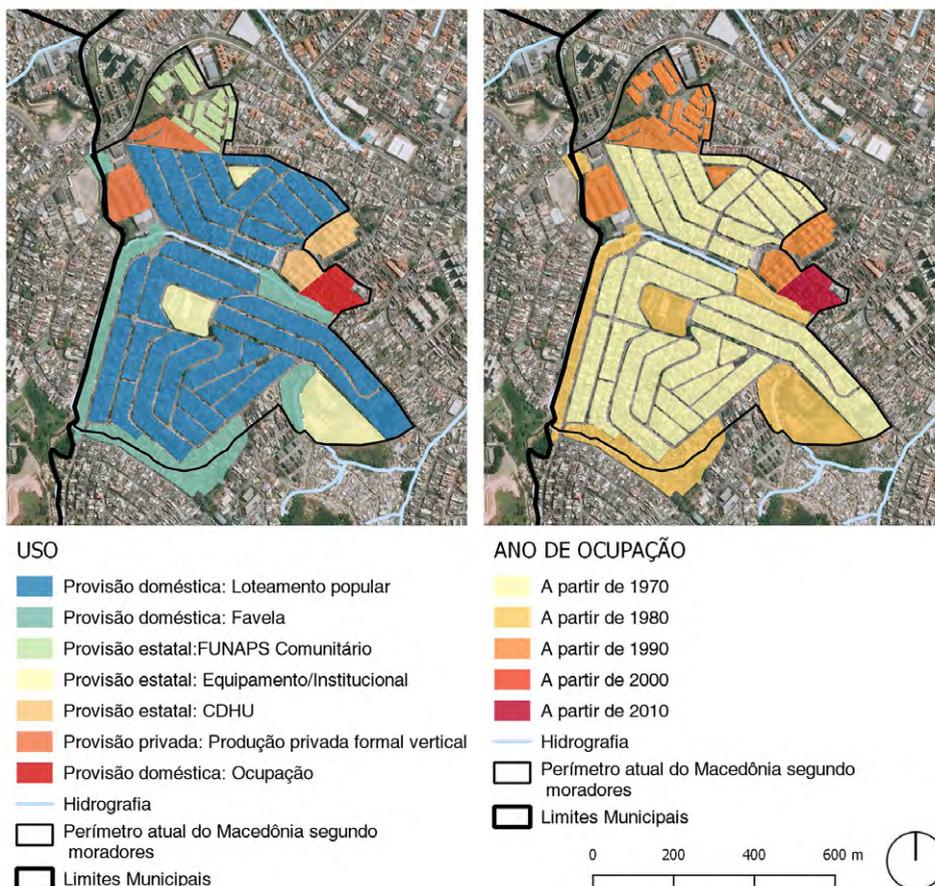
A abertura de um loteamento, portanto, acionava uma série de serviços que requeriam diferentes habilidades técnicas de trabalho: a planta do loteamento e distribuição dos lotes para sua aprovação na prefeitura, a derrubada das árvores, a venda da madeira, topografia, a abertura das ruas e o piqueteamento para a localização dos lotes. Muitos desses serviços necessários à preparação e à apropriação dos lotes para a construção das moradias acabavam sendo executados pelos recém-chegados.

Era mata. E aí eles resolveram lotear e na época eles convidaram um senhor chamado Seu João amigo do meu pai para que fosse feito o acompanhamento para o desmatamento e da topografia do bairro, o desenho original das ruas do loteamento. E ele veio para cá, em 72 mais ou menos, meu pai veio para ajudar, ele era corretor de imóveis e era sócio do Seu João. Quando deslançou a venda do loteamento, aí veio meus irmãos. Naquela época custava 14 mil ou 14 milhões né, seria de cruzeiros, cada propriedade (Lucas, 2019).

A imobiliária e os serviços necessários para a venda de lotes podiam tornar-se uns dos primeiros vínculos de trabalho e preparação para entrada na vida urbana. Havia ainda outros serviços ligados ao lançamento de um loteamento como a reprodução em gráfica dos santinhos para divulgar a abertura à venda de lotes e sua distribuição em pontos de ônibus tanto nas redondezas como nos portões de entrada da cidade, a abertura de vendinhas e, aos poucos, os primeiros mercadinhos, lojas de materiais de construção, quitandas e farmácias.

Naquela época era mais panfleto. Distribuía no Largo da Batata, distribuía aqui no Maria Sampaio que já era criado, no Campo Limpo que o pessoal chegava de noite dos ônibus, então tinha gente que entregava. O ponto de ônibus mais perto era no Jardim Maria Sampaio (Lucas, 2019).

A relação entre as famílias recém-chegadas ao bairro formava um elo entre moradores e o lugar: o uso conjunto de poços, o ribeirão Pirajuçara onde a roupa era lavada, a construção da primeira igreja. Esse início de necessária sociabilidade entre moradores passou, na década de 1980, associada ao trabalho dos padres e militantes das comunidades de base, a aglutinar as forças reivindicatórias dos moradores em torno de infraestrutura e políticas públicas locais.



**Figura 5. Uso e ano de ocupação do Jardim Macedônia** Fonte: Acervo NAPPLAC. Elaboração: Ana Cristina Morais, 2021.

## O despertar

Ainda à época de expansão e ocupação do bairro, no início da década de 1980, o Jardim Macedônia passou por um processo de “despertar” para as lutas com a chegada de padres alinhados à Teologia da Libertação<sup>6</sup> que estimularam a organização comunitária:

6. A Teologia da Libertação é uma corrente teológica cristã, originada a partir da década de 1960 na América Latina e que parte de uma leitura das condições econômicas, políticas e sociais de opressão colocadas aos pobres, utilizando uma interpretação da vida de Jesus Cristo para formação e ação políticas.

O que nos desperta mesmo para a luta é a Igreja Católica, mais a Igreja Católica estrangeira do que a brasileira. Por que o que que despertou, o que organizou a periferia na Igreja Católica? Os padres estrangeiros. E não era só aqui no Macedônia, era no Sampaio, no Jardim Roberto, na zona leste. (...) nós fomos formados nessa luta pelos padres estrangeiros (Júlio, 2020).

A partir disso, o bairro passou por um processo de ebulição política, canalizada pelo tripé: 1) Igreja Católica, constituindo uma Comunidade Eclesial de Base (CEB), animada, principalmente, pelo Grupo de Jovens; 2) Sociedade Amigos de Bairro (SAB); 3) Partido Político, no caso do Macedônia, o Partido dos Trabalhadores (PT). Esses três pilares se amalgamavam e partiam do contexto concreto de escassez e da reflexão sobre isso para a construção de uma nova realidade:

No Grupo de Jovens, a gente tinha uma dinâmica que a gente aplicava muito os ensinamentos do padre Jorge Boran, que escreveu o livro "Ver, Julgar e Agir" (...). A gente fazia estudo de texto de Plínio de Arruda Sampaio na revista Família Cristã, que era da editora Paulinas. A gente pegava textos dos companheiros do PT que indicavam. A gente fazia a reunião, depois ia para casa, fazia os estudos. No outro dia, "e agora? Vamos para a prática!". Era ajudar a construir barraco nas favelas que tinham famílias desabrigadas, arrumar comida para as famílias, para a igreja. (Júlio, 2020).

Segundo Eder Sader (1988), essa prática política e social embasada no cotidiano fez emergir um "novo sujeito" coletivo. Esses "novos sujeitos" começam a aproximação entre periferia e universidade – seja com a entrada, ainda na década de 1980, de poucos jovens em universidades privadas, seja com a aproximação da universidade pública com os diferentes processos de formação popular:

Em 83 eu e a Joana fomos os primeiros jovens da periferia de São Paulo a conseguir entrar na faculdade paga. Não era o ProUni de hoje (...). E final de 83 84, eu estudando estatística né, que era matéria do curso, inventei um trabalho, uma espécie de TCC antecipado, um trabalho de faculdade. E nós fizemos o CENSO com o grupo de jovens (...). Nós fomos na casa de cada família. (...) Qual foi a conclusão do CENSO? Nós descobrimos que 27% da população queria a linha de ônibus para Santo Amaro, que a gente não tinha. E descobrimos naquele momento que nós tínhamos 180 crianças fora da escola. Aí vamos atrás da luta. Em 84, foi meu segundo ano de faculdade. Aí fomos atrás da luta concreta, fomos na Secretaria de Educação (...). Fomos lá e, quando você leva a prova concreta, se não tem argumento contrário, que levamos, então... era vergonha! Tem 180 crianças fora da escola. Em dois meses, a gente conseguiu a escola (...), que é a escola ali EMEI. (Júlio, 2020).

De certa forma, a participação e engajamento comunitários funcionam como porta de entrada a oportunidades diferentes das normalmente disponibilizadas a jovens periféricos. Mutuamente, a universidade também passa a ser ferramenta para a construção de processos de formação e lutas políticas. Esse processo se mantém ao longo dos anos.

Nas homilias, o padre saía do altar e deixava a gente fazendo a homilia (...). Eu era um dos responsáveis por trazer os filmes. Então eu fiquei sócio lá da filmoteca da USP. Eu ia lá pegar os filmes, ele comprou um projetor de Super 8. Na hora da homilia a gente passava o

filme no meio da igreja assim. Eu me lembro que passava "A luta do Povo", num momento do filme que mostrava a morte de Santos Dias<sup>7</sup>. (Júlio, 2020).

No final da década de 1980, ocorreram dois eventos importantes que começaram a transformar a organização comunitária do Jardim Macedônia. Respectivamente, em 1988 e 1989, Luiza Erundina (PT) ganha as eleições para a Prefeitura de São Paulo e a Igreja Católica reorganiza a Arquidiocese de São Paulo. A eleição de Luiza Erundina iniciou a ida de pessoas que até então estavam organizadas nos bairros para atuarem na institucionalidade do Poder Público, processo que prosseguiu nas décadas seguintes. A reorganização da Igreja Católica transferiu o poder da instituição a bispos conservadores, orientados a acabar com as CEBs e, conseqüentemente, com os processos de formação política ligados à igreja.

Na década de 1990, o Jardim Macedônia sofreu as conseqüências dessas duas ações. Antigas lideranças comunitárias mudaram sua relação com o bairro com a ida para a institucionalidade e, por outro lado, a Igreja Católica deixou de ser espaço para a formação de novos quadros. Somou-se a isso, o avanço de políticas neoliberais de enfraquecimento do Estado. Conseqüentemente, houve o aumento da violência urbana e o Capão Redondo junto com os distritos vizinhos São Luís e Jardim Ângela ficaram conhecidos como "Triângulo da Morte". A virada na dinâmica da violência se deu com políticas públicas, ação organizada dos movimentos sociais, nova forma de organização do crime organizado e a insurgência de novos movimentos culturais periféricos. Entre 2000 e 2004, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes caiu mais de 45 % no Capão Redondo e nos distritos de Jardim São Luís e Jardim Ângela<sup>8</sup>.

Na década de 70, as famílias lutavam pela melhoria do bairro. A gente via o seguinte, a família era unida. Assim aquele povo daqui do Macedônia, quanto veio, muitos ou já morreram né e muitos também já foram embora do bairro, e tem muita gente nova cada vez mais vem gente nova, cada vez vem vindo mais gente nova. (...) Digamos assim que hoje tá até melhor, mas antes era muito violento. Para você entrar na rua, na rua onde que eu moro, se você não entrasse com farol apagado e com os vidros abertos, você levava tiro, como eu já levei tiro entrando na própria rua, porque eles não me reconheceram (...). Então hoje melhorou? Melhorou, mas continua um bairro perigoso, não é bom facilitar né (Paula, 2020).

Em resposta a esse cenário de crise, começaram a surgir pelas periferias, expressões culturais ligadas a literatura, rap, teatro etc. Tiarajú D'Andrea (2013) define o sujeito que se expressa nas ações políticas dos movimentos e coletivos culturais periféricos

---

7. Operário e morador da periferia da zona sul de São Paulo, assassinado em 1979 pela Ditadura Militar, durante as greves daquele ano.

8. Dado do DATASUS.



A ação de coletivos culturais se iniciou na década de 1990, mas se consolidou a partir dos anos 2000, principalmente, por conta da criação de leis de fomento municipais. Esse processo foi uma via de mão dupla, ao mesmo tempo que foram resultado de uma demanda e organização da classe artística e da juventude, estimularam o surgimento e a continuidade de novos grupos e coletivos culturais periféricos, ajudando a consolidar esse ciclo mais recente de insurgência política.

A década de 2000 também consolidou o processo de ida de parte da antiga base organizada nas periferias para os gabinetes e gestão pública com os mandatos petistas de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo (2001-2004) e de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) no Governo Federal. A partir de então, junto com a consolidação do bairro e as conquistas dos direitos mais básicos, a organização comunitária que ocorria no Jardim Macedônia se enfraqueceu, assim como em outros bairros periféricos de São Paulo.

Por outro lado, no Jardim Macedônia, assim como em bairros vizinhos, as gerações mais novas passaram a se organizar em coletivos e grupos culturais. Na verdade, esses dois ciclos de insurgência política – um iniciado nas décadas de 1970 e 1980 com as CEBs, SABS e partidos políticos e outro mais recente a partir da década de 1990 ligado à cultura – organizam-se territorialmente de modos diferentes. O primeiro ciclo tinha uma capilaridade maior, pois se organizavam por bairro. O segundo ciclo, por outro lado, está concentrado nas proximidades de infraestrutura de transporte, em centralidades regionais. No caso dos distritos do Campo Limpo e Capão Redondo, estão concentrados nas proximidades da Praça e Terminal Campo Limpo (figura 6).

Outra transformação que ocorreu foi a relação entre periféricos e universidade. Se na década de 1980 eram raros os jovens que conseguiam acessar o ensino superior, após os anos 2000, as políticas de cotas nas universidades públicas, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a expansão de universidades privadas populares alargaram o acesso ao ensino superior para as classes de renda mais baixa. Assim, hoje, parte dos “sujeitos periféricos” (D’Andrea, 2013) está nas universidades fazendo pesquisa, pressionando para a revisão de metodologias que reduzem as periferias e os periféricos a objetos de pesquisa e revisando teorias urbanas que não reconhecem a complexidade, diversidade e riqueza dos territórios populares.

## **A consolidação progressiva**

Se nas décadas de 1970 e 1980 o setor da construção foi importante enquanto emprego para quem migrava para a capital, passou em seguida a ser importante para os investimentos imobiliários dos próprios moradores.

Baseados em registros locais<sup>9</sup> – com informações de imobiliárias prejudicadas devido à pandemia –, o setor imobiliário teve e continua tendo ampla participação dos moradores, agora na construção, seja para aluguel ou para a venda de imóveis. Se houve mudança no perfil profissional da nova geração, como diz Márcio, “o pessoal, não as velhadas igual eu, ninguém mais trabalha na obra. (...) Basicamente o pessoal nascido aqui no Macedônia não tem ninguém na obra que eu saiba” e se de fato entre os jovens moradores não se encontram mais pedreiros, como veremos adiante, isso não impediu os investimentos em construção, agora erguida na base de trabalho assalariado, ainda gerenciada pelos da primeira geração.

Grande número de moradores da periferia trabalhando com ou sem carteira, no mercado formal ou informal, com programas frágeis de seguridade social, investe na construção para venda ou aluguel<sup>10</sup>. Os que têm acesso mais direto ao setor construtivo, como por exemplo, proprietários de depósitos de construção ou mesmo os que trabalharam no setor, têm mais oportunidades de trabalho no setor imobiliário. “Por que aí ele tem o que? Ele tem pessoas, que ele é dono de depósito, tem ajudantes, ele tem pessoas vindas da Bahia e trabalham para ele, como pedreiro” (Márcio, 2020).

Márcio que é empreiteiro e mestre de obra com longa carreira no setor construtivo do setor público e que nos anos 1990 tornou-se sócio de uma empresa de construção investiu em várias empreitadas, uma delas um imóvel de aluguel feito em sociedade com um cunhado, em que fizeram um porão, uma oficina, 140 m<sup>2</sup> de salão, na rua de cima mais 3 salas comerciais e no segundo e terceiro pavimento 6 apartamentos, 3 em cada andar.

Essa quarta casa que eu fiz foi direcionada para alugar, é um investimento meu. Quer dizer, já é aquela história, comprei o primeiro terreno, comprei o segundo, o terceiro e o quarto e tem essa casa que eu moro e tem esse imóvel que é para aluguel, uma espécie de pé de meia ao longo do período que eu tive empresa (Márcio, 2020).

Isa comenta que são dois os perfis de quem investe e constrói neste setor imobiliário:

Um é o comerciante (...) que nos últimos anos conseguiu juntar muito dinheiro, porque enfim o negócio funcionou, a loja dele. E o outro perfil de quem nasceu aqui no Macedônia, mas uma geração mais nova aparece, e aí foi trabalhar fora com alguma outra coisa e junta também uma grana e volta pra investir em imóvel aqui (Isa, 2020).

A esses dois ainda é possível associar o caso “de uma senhora da periferia do Embu. Trabalhou a vida inteira em banco, aposentou e agora tá investindo em imóvel para alugar” (MÁRCIO, 2020). Segundo Márcio, é o terceiro prédio que ela faz de 4 andares. Possivelmente há mais casos, de funcionários públicos, comerciantes, operários e outros com capacidade de poupar e investir.

---

9. Devemos a Márcio a maioria das informações sobre o a realidade do setor imobiliários e de construção do Macedônia.

10. Como era o normal para a classe média de São Paulo antes de haver sistema previdenciário.

Márcio trabalhou em várias obras como mestre, como empreiteiro, tendo convivido tanto no setor público como no privado com arquitetos, engenheiros e empreiteiros experientes (Companhia Metropolitana de Habitação - COHAB, postos de saúde, conjuntos habitacionais, condomínios, como freelancer ou “fichado”). No fim dos anos 1990, abriu uma empresa de construção com dois sócios. Em 2002, fechou a empresa e com um dos antigos sócios e “um moleque novo que era pedreiro, mineiro” (Márcio, 2020) foram:

Trabalhar como freelancer nessas casas aqui. Continuei até 2014, aposentei. Continuei com esse pessoal fazendo casas aqui na Granja Viana, aqui em Itapeperica, esses condomínios. Hoje ele é um baita profissional. Às vezes eu fico olhando as obras, nesses condomínios aí, às vezes eu até paro o carro [e penso] “e o dia que matar os velhos quem vai fazer obra?” Fica difícil, não tem molecada na obra mais. (Márcio, 2020).

E as novas construções vão aparecendo. O eletricitista vizinho que liberou sua garagem para Márcio guardar os materiais de construção para sua casa, vendeu-a e hoje um segundo ou terceiro comprador, reformou-a e fez um andar superior com oito apartamentos. Segundo Márcio, tornou-se comum pessoas comprarem terrenos de outros no Macedônia.



**Figura 7. Exemplos de edifícios recentemente construídos para o aluguel no Jardim Macedônia.** Fonte: Google Street View, 2019.

Além dos mais velhos, uma segunda geração de filhos de moradores do bairro passou a comprar terrenos, como um rapaz na frente da casa de Márcio, que rapidamente construiu um prédio de 3 andares, em pré-moldado. Em Embu das Artes, município vizinho ao Jardim Macedônia, observa-se a mesma realidade, até mesmo com investimentos de pessoas de fora do bairro. Há tempo no ramo da construção, Márcio sabe avaliar custos e preço de venda e aluguel na região:

100 metros acima, só porque é na Avenida, no Embu tem um aluguel de R\$ 51 o metro. Tô aqui embaixo, no Macedônia, beirando o córrego Pirajuçara e onde eu moro, tem o aluguel comercial de R\$ 21,50 e de R\$ 16,50 R\$ 17,50 o residencial. Tem essas variações, o apartamento de dois dormitórios eu alugo por 800, um apartamento de um dormitório só uma espécie de sala, cozinha americana, uma salinha e pia já cai para R\$ 600,00. (Márcio, 2020).

A possibilidade de aluguel residencial em torno de R\$ 13,00 a R\$16,00 o m<sup>2</sup>: "(...) acaba formando uma espécie de cortiço. 10 residências num terreno de 140 metros. Um absurdo uma coisa dessa!" (MÁRCIO, 2020).

## A lei e a necessidade

Ora, seres e objetos culturais nunca são dados, são postos por práticas sociais e históricas determinadas, por formas de sociabilidade, da relação intersubjetiva, grupal, de classe, de relação com o visível e o invisível, com o tempo e o espaço, com o possível e impossível, com o necessário e o contingente (Chauí, 2018, p. 102).

Seria ainda necessário acrescentar, para seguir o processo de consolidação do Jardim Macedônia, alguns aspectos espaciais da "desordem urbana" atribuídos aos assentamentos periféricos. Estes, somados ao contínuo cenário "em construção" da periferia, são acordados, um a um, entre proprietários e o poder público.

O resultado das negociações entre construtores locais e o poder público espacializa características da desordem na ordem urbana dos bairros periféricos. A Taxa de Ocupação com os necessários afastamentos frontal e lateral são disputados metro a metro e lote a lote com os fiscais da prefeitura. Já o Coeficiente de Aproveitamento<sup>11</sup> e a transformação das lajes em piso de novas moradias refletem a verticalização e o adensamento propiciado (na falta de terrenos acessíveis) pelo uso já há dezenas de anos de lajes de coberturas pré-fabricadas.

O contato direto com a realidade estudada acaba colocando à deriva as dicotomias, o formal e informal, a norma e a exceção, e nos ajudam a compreender a vivacidade e o tino, as sutilezas do saber e do poder nas negociações imobiliárias intrabairro e com o poder público na consolidação do território periférico. Os depoimentos dados independentemente por moradores do Jardim Macedônia refletem bem a ambiguidade nos expedientes utilizados para fixar os limites entre a lei e a necessidade na relação do espaço público e privado.

---

11. Taxa de Ocupação é a porcentagem do terreno que pode ser ocupado pela projeção da edificação: área total construída do primeiro pavimento + área excedente dos outros pavimentos / área total do lote, não importa, portanto, o quanto uma obra cresce para cima. O Coeficiente de Aproveitamento é um número que multiplicado pela área do terreno indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos, somadas as áreas de todos os pavimentos. Basta dividir a área total edificada (contando com todos os pavimentos) pela área do terreno ou lote. (Disponível em: <https://www.vivadecora.com.br/pro/curiosidades/taxa-de-ocupacao/>. Acesso em: 19 jul. 2021).



1 Comércio em Praça Nilsa e Rosilene.



15 Rua Louis Carrand, 38. Comércio.



14 Rua José Botelho de Carvalho, 137. Loja de materiais de construção.



2 Rua Agostinho de Paiva, 339. Comércio.



3 Obras SABESP em Rua Agostinho de Paiva.



4 Rua Agostinho de Paiva, 504. Pequeno comércio.



5 Rua Agostinho de Paiva, 678. Pequeno comércio.



6 Obras SABESP em Rua Agostinho de Paiva.



7 Rua Antônio Lopes Machado, 233. Afastamento frontal regular.



8 Rua Antônio Lopes Machado, 244.



13 Rua José Botelho de Carvalho, 137.



12 Rua Antônio Lopes Machado, 95. Verticalização, afastamentos laterais e frontais.



11 Passagem Rua André Soares para Rua Francisco Antonio da Luz.



10 Rua Antônio Lopes Machado, 413. Início da ocupação, já fora do Macedônia.



9 Rua Antônio Lopes Machado, 344. Níveis entre rua/calçada/moradias.

Fontes: SMUL/DEINFO (2016), Google Maps.  
 NAPPLAC FAUUSP - Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo  
 Elaboração - Larissa Fava dos Santos | abril 2021

Figura 8. Ruas do Jardim Macedônia. Fonte: Acervo Napplac. Elaboração Larissa Santos, 2021

No caso de Márcio, ao construir sua segunda casa sobre o térreo comercial que abriu com o irmão, passou um fiscal com um comunicado para que passasse na prefeitura. Lá chegando conversou com o chefe da fiscalização que avisou "você tá fazendo isso [um salão comercial] como sobrado, lá é uma área estritamente residencial, alguém pode reclamar" (Márcio, 2020). Márcio perguntou o que é necessário para continuar a obra, pois não tinha projeto. O chefe fez umas contas:

Multa, não sei mais, e blábláblá... Na época, ele me deu um valor que eu tinha que passar para ele, que coincidiu com o dinheiro que eu tinha para comprar todo o material do acabamento. O dinheiro tava contado, já tinha feito a cotação de todo material do acabamento do sobrado de cima que seria a minha casa. Janela, porta, piso, já tinha ido no depósito, já tinha feito uma cotação. (Márcio, 2020).

Como Márcio disse que trabalhava na COHAB, o chefe respondeu "Poxa! A gente é companheiro de serviço!" (Márcio, 2020). Aí foi resolvido o incidente e eles nunca mais passaram lá.

No caso de João, após várias passagens de fiscais pela obra e muitas idas e voltas à Prefeitura, onde insistiu de sua precisão e que a família estava para ser despejada no Taboão, município vizinho, repetiram que sobre a planta que ele havia feito não era possível construir, só se fosse assinada por um engenheiro. João preferiu evitar o engenheiro e permanecer no meio dos fiscais pois:

Se a gente não consentir aqui, o engenheiro não vai querer fazer a planta. Eu falei "daí, não vai ter jeito, porque aqui já tinha gente construindo sem planta, tinha o armazenzinho aí, que não tinha planta, tinha nada. Falei para ele "dá pra fazer, mas acaba no fim sem planta sem nada". Ele [o engenheiro] não vai assinar, porque o que ele pode assinar eu não vou construir, porque é muito pouco que vai ficar o terreno (João, 2019).

Do recuo da frente não havia sobrado nada, João voltou ao trabalho, "tava já com alicerces já quase cheio... já pronto né. Ele proibiu, eu falei 'não tem uma maneira de falar lá com o fiscal não?' Ele falou 'tem'" (JOÃO, 2019). Apesar do fiscal não haver lhe dado garantias, combinaram que ele voltaria e que conversaria com o conjunto dos fiscais. Estes já haviam conversado e faltava então:

Dar um agrado para eles aí. Então aí eu conversei "então nesse caso quanto é que vai ser?". Ele deu um preço, que dava para fazer o primeiro andar daqui. "Então não tem condição pra mim, porque o dinheiro que eu tinha para fazer a obra, eu pego e dou para vocês?" Depois de nós conversar, chegou um ponto que nós combinamos. No fim que eu consegui, eu consegui e ficou dividido para 2 anos e eles falou olha vai regularizar isso aqui. Vai deixar passar dois anos, é melhor se o senhor já estiver morando aí". Paguei as duas multas e tudo e toquei o pau. Nunca mais, passava por aí, olhava para o meu lado. Foi regularizado com a anistia (João, 2019).

Como comentou Isa (2019), "isso é interessante, porque não existe a pessoa **construir errado** e pagar uma multa para a prefeitura. Se ele pagou uma multa foi para o fiscal". As regras não ditas são claras, de ambos os lados, calcula-se o custo da infração. Os fiscais

conhecem como operam os moradores e o custo do segundo piso vem em seguida, e, no caso de João, no custo está o cálculo do futuro aluguel comercial do térreo (ampliado) para construir a moradia no segundo piso. Estes arranjos locais, realizados caso a caso, somados à entrada tardia da infraestrutura quando serão necessários rearranjos, vão configurar basicamente a aparente "desordem" do espaço urbano nas periferias.

Já no espaço público, como o asfalto nas ruas é realizado após parte do bairro estar com as casas já construídas, é frequente o desnivelamento entre casas e ruas, sendo necessárias adaptações para os níveis baterem, o que acaba por exigir acertos e reformas, como no caso de Márcio:

A rua era de terra, mas como demorou a ser asfaltada, foi no governo de Erundina [1989/1992], a confluência ali na esquina sempre provocava erosão, pois as águas das duas ruas desciam e ali se encontravam. A situação era remediada passando máquina, que pegava terra de algum lugar e colocava no buraco e esperava chover novamente. Como o nível da casa estava definido, ela foi defasando em altura em relação à rua, a ponto da garagem ficar inviável, ou eu fazia um plano pra garagem ficar abaixo ou eu não fazia garagem. Foi quando eu decidi demolir uma parte da sala, para caber o carro (Márcio, 2020).



Fontes: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2016), Secretaria de Municipal de Habitação (2016), HabitaSampa (2016) e Google Satélites  
 NAPPLAC FAUUSP - Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo  
 Elaboração - Isadora Viana de Araújo Santos | abril 2021

**Figura 9. Áreas edificada e livre no Jardim Macedônia.** Fonte: Acervo NAPPLAC. Elaboração: Isadora Santos, 2021

## Considerações finais

Desde o início da ocupação do Jardim Macedônia, seus moradores lutaram pelo "direito a ter direitos", como reflexo das práticas políticas e sociais nas periferias daqueles tempos organizadas pelo tripé CEB, SAB e novos partidos políticos. De forma diferente dos "novos sujeitos" (Sader, 1988) da década de 1980, os "sujeitos

periféricos" (D'Andrea, 2013), por meio de coletivos culturais, pesquisas, produção literária etc., vêm trazendo novas subjetividades coletivas alicerçadas na diversidade e desigualdades socio-territoriais como potência periférica para a transformação social.

Ao longo de cerca de cinco décadas, num processo lento, progressivo e incompleto, as periferias receberam melhorias urbanas e equipamentos sociais reivindicados, adensaram-se e verticalizaram-se. Esse processo de consolidação deixou suas marcas na atual configuração do ambiente construído, em que as características espaciais consolidadas são produto da história social do lugar, tendo diversas camadas.

Em suas ruas, casas, calçadas, estão as marcas dos improvisos necessários para a adequação entre a infraestrutura urbana reivindicada pelos moradores e as moradias autoconstruídas bem antes de sua implementação. A relação de cada morador com o poder público se estampa no desrespeito aos recuos, na alta densidade e na verticalização. Esses pontos, característicos da atual onda de ocupação, de investimento no setor imobiliário de aluguel, está possivelmente ultrapassando gradativamente em números, a preponderância da casa própria característica das épocas de expansão.

Hoje, cada vez mais, fica evidente a diversidade social que sempre esteve presente nas periferias. Se por um lado há investidores imobiliários, por outro há famílias com a maior parte do salário onerada com o aluguel. Se há jovens que acessaram o ensino superior em universidades conceituadas, há outros que não terminaram o ciclo básico de ensino. Se há trabalhadores da construção, também há entregadores de aplicativo, professores pesquisadores, comerciantes, empregadas domésticas, diaristas, artistas, trabalhadores com mão de obra especializada etc. Tudo isso vai criando uma malha social complexa e diversificada, em que esses sujeitos se relacionam entre si e com o restante da sociedade de forma bastante diferente da de décadas passadas.

## Referências bibliográficas

- Alves, A.** (2003). Apontamentos sobre o debate acerca da autoconstrução de habitações e a exploração da força de trabalho em São Paulo na década de 70 e a contribuição de Rodrigo Lefèvre. *IV Encontro Tecnológico da Engenharia Civil e Arquitetura*.
- Chai, M.** (2018). *Conformismo e resistência*. Homero Santiago, org; 1 ed. Autêntica.
- D'Andrea, T. P.** (2013). *A Formação dos Sujeitos Periféricos: Cultura e Política na Periferia de São Paulo*. [Tese de Doutorado em Sociologia]. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- Feltran, G. S.** (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Caderno CRH Jan./Abr.*, v. 23, n. 58, pp. 59,73.
- Magnani, J. G. C.** (2002) De perto e de dentro: notas para uma etnografia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 17, n. 49, pp. 11,29.
- Maricato, E.** (1996). *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. HUCITEC.
- Morais, A. C.** (2018). *Periferias: da militância ao ativismo* [Trabalho Final de Graduação]. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Pasternak, S.** (2006). São Paulo e suas favelas. *Revista Do Programa De Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, pp. 176,197. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i19p176-197>
- Sader, E.** (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Paz e Terra. 



# La trayectoria histórica de los barrios populares del oeste de la ciudad de Mendoza

Virginia MIRANDA GASSULL  
María Florencia GINESTAR

Josefina PERALES  
Macarena FINOCCHIARO<sup>1</sup>

## Cargos o filiaciones

UNCUYO-CONICET.

## Lugar de trabajo

Centro de Estudios del Hábitat Humano (CEHA), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Carrera de Arquitectura, Facultad de Ingeniería.

## Eje temático 5

Historia y memoria sobre asentamientos populares.

## Resumen

Los barrios populares del oeste de la ciudad de Mendoza, con 80 años de existencia, datan como los primeros asentamientos del territorio provincial en el piedemonte. Los barrios Flores, San Martín y la barriada La Favorita (conformada por más de 35 barrios) son experiencias autogestivas que se han consolidado a lo largo de las diferentes etapas de conformación urbana de la ciudad. Se propone explorar la autogestión, consolidación y procesos históricos desde su origen hasta principios del siglo XXI (época en la que se observan intervenciones por parte del Estado municipal-provincial), diferenciando la historia en tres momentos: origen/inicio; afianzamiento y consolidación (finales de siglo XX). Estos se analizan en tres dimensiones: formas de organización barrial, adaptación al contexto territorial y vinculación con el Estado local (bajo una mirada sociopolítica y económica). Los resultados arrojan una trayectoria diferenciada entre barrios, en relación con el Estado Municipal que establece procesos de expulsión, desalojo y re-ocupación por parte de los/las habitantes. Dado que los tres barrios se desarrollaron de manera autónoma, se observa que existen ejes comunes de auto-urbanización y construcción de poder con base barrial y, en este sentido, hace unos años se los denomina como los "Barrios del Oeste", implicando formas propias de intervención del Estado Municipal. La construcción histórica se realiza desde fuentes primarias y secundarias y antecedentes desarrollados en un proyecto de investigación previo (cabe destacar que este trabajo es parte de un proyecto que busca analizar la etapa actual, inicios del siglo XXI, de estos barrios en relación con las políticas de urbanización).

**Palabras clave:** Barrio; popular; hábitat; historia; asentamiento.

1. Con la colaboración de Ana Valeria RUIZ.

## Introducción

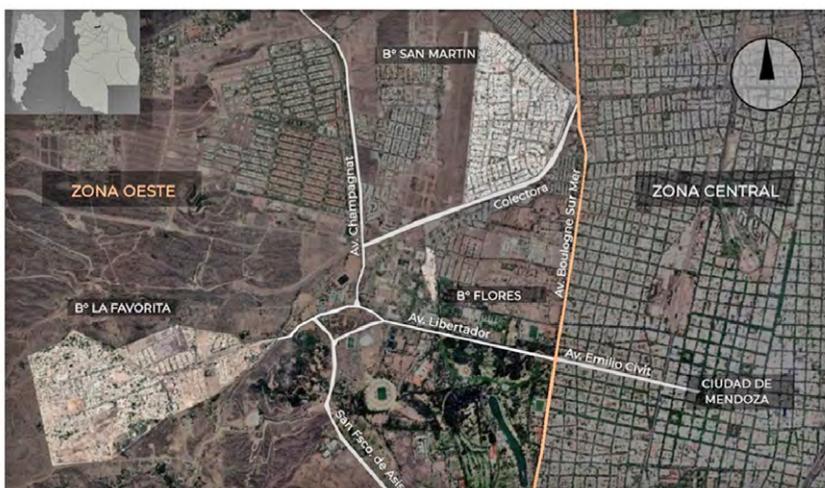
Los barrios del Oeste son barrios populares denominados así por su ubicación periférica respecto del centro de la ciudad de Mendoza (ver figura 1), desarrollados a lo largo del siglo XX como asentamientos tras el auge de la capital. En este documento se busca reconstruir los procesos históricos que determinaron su crecimiento y desarrollo, en particular de tres de estos, hoy devenidos en barrios populares: barrio Flores, barrio San Martín y barriada La Favorita. El proceso histórico se divide en tres períodos para su abordaje: (1) desde principios de siglo XX (1900-1945), período de gestación del problema habitacional en Mendoza; (2) de 1945 a 1970, momento de institucionalización de la política urbano-habitacional y el crecimiento de los barrios populares del Oeste y, por último, (3) desde 1970 a 1990, período signado por la violencia y represión en los barrios populares, como así también por el aumento desmedido de la población y de la crisis habitacional en el sector.

Es importante destacar que el departamento de Capital de la provincia de Mendoza (centro del Área Metropolitana de Mendoza, AMM) es uno de los lugares de mayor crecimiento urbano a lo largo del siglo XX, con el agravante de que la superficie habitable de planicie es reducida y el único lugar hacia el que puede crecer es el piedemonte (que presenta riesgo habitacional alto). Los procesos de segregación social y la desigualdad urbana que existen hoy entre los barrios populares del Oeste y el resto de la ciudad consolidada pueden pensarse desde las trayectorias históricas que han ido conformando los asentamientos y la exclusión de políticas públicas habitacionales. El principal componente detectado sobre el asentamiento en la zona oeste se debe en mayor medida al precio del suelo urbano y/o la accesibilidad económica y social que este ha tenido para los sectores populares, como la cercanía con la zona central equipada. Sin embargo, se puede observar que los fenómenos que han producido el crecimiento de los barrios están vinculados con el crecimiento demográfico, los cambios en los modelos económicos y sociales de cada época, como así también con las transformaciones de las políticas públicas en respuesta a los/las habitantes de los asentamientos (desalojos, erradicaciones, relocalizaciones y urbanizaciones integrales).

A los términos de este trabajo, se entiende como **asentamiento** a los espacios urbanos ocupados en condiciones de informalidad de la tierra, con deficiente acceso a los servicios básicos y desarrollados principalmente por autoproducción y autoconstrucción precaria de las viviendas. Tomando lo expuesto por Massida, "se considera también a la tenencia irregular como condición imprescindible para que un asentamiento sea analizado como informal" (Massida, 2018, p. 308). Uno de los principales avances en relación con la forma de abordar las diferencias entre asentamientos y villas de ciudades capitalistas es elaborado por Cravino (2006), quien

se refiere a los asentamientos como aquellos espacios de trama mayoritariamente regular, ubicados en las zonas de la periferia y que, en algunos casos, ocupan terrenos privados. Por su parte, las villas tienen un carácter más "espontáneo", con una alta tasa de población, y son principalmente irregulares.

En este sentido, desde el año 2016 se inicia un proceso de registro y relevamiento de barrios populares (RENABAP) en el estado argentino, que es una renovada forma de denominar a los asentamientos y villas, con la cual se adhiere a la hora de denominar los tres casos de estudio. Se entiende que los Barrios Populares, según RENABAP, son los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) (Informe Secretaría de Integración Socio-Urbana, 2019).



**Figura 1. Ubicación de los barrios de análisis.** Fuente: mapa realizado por Ana Valeria Ruiz, 2021

## Metodología

El desarrollo del trabajo es de tipo explicativo-descriptivo utilizando técnicas que combinan el análisis documental de fuentes primarias, secundarias y el trabajo de investigación realizado durante 2017-2018<sup>2</sup>. Principalmente se efectúa a través del acceso a artículos científicos históricos que se han realizado en la zona y a documentación sobre

2. Proyecto de investigación novel 2017, "La vivienda social en el desarrollo urbano del piedemonte de Mendoza". Cátedra de Vivienda de Interés Social, carrera de Arquitectura, Facultad de Ingeniería-UNCUYO.

políticas públicas habitacionales de la provincia de Mendoza en los períodos analizados. A su vez, se realizan entrevistas a informantes clave de los barrios seleccionados. Los datos se obtienen de la información censal y cartográfica disponible (INDEC, DEIE, EcoAtlas) e indicadores y datos de documentos e informes (Instituto Provincial de la Vivienda, IPV, y Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, PMOT).

Para el desarrollo de la identificación de los procesos históricos del sector y los barrios, se propone diferenciar las etapas en tres períodos: de 1900 a 1945, de 1945 a 1970 y de 1970 a 1990. Estas responden a la relación que se va dando con las políticas públicas, el rol del Estado en los modelos de desarrollo y los procesos que se gestan en los barrios en relación con el sector pedemontano, donde se ubican territorialmente. A su vez, sobre cada barrio y en cada etapa, se busca identificar tres momentos: origen/inicio del barrio; proceso de afianzamiento y estado de situación a finales del siglo XX (considerada como de consolidación barrial-urbana). Los momentos son abordados desde tres dimensiones de análisis: formas de organización barrial, adaptación al contexto territorial y vinculación con el Estado local (en torno a una mirada sociopolítica y económica de la etapa de análisis).

## **Desarrollo / resultados / discusión**

A partir de los tres períodos históricos que corresponden a las fases de origen, afianzamiento y consolidación de los barrios, el análisis busca abordar las particularidades de cada uno, así como sus puntos comunes, contextualizándolos con la realidad socio-política y económica nacional y provincial de cada etapa. Esto permite ver, en general, cómo es la implementación de las políticas habitacionales a escala nacional y provincial y, luego, la especificidad de cómo estas repercuten en las áreas periféricas de la ciudad.

### **1. Etapa 1900 a 1945: del discurso político a la génesis del problema habitacional en Mendoza**

En la provincia de Mendoza, a finales del siglo XIX, se produce la reconversión económica del patrón productivo ganadero (en crisis) para invertir en la vitivinicultura, modelo económico y social que estructura el territorio provincial (Cerdá, 2007; Raffa, 2018). A su vez, la llegada del ferrocarril, la migración masiva y el crecimiento de la ciudad produjeron cambios estructurales en las formas de habitar los espacios urbanos de la época, signados por el hacinamiento de obreros y trabajadores migrantes en condiciones de precariedad habitacional.

En el contexto nacional, desde finales del siglo XIX, el tema de la vivienda popular empezó a ser un problema crítico y de rápido crecimiento, que cobraría mayor

relevancia y se conformaría como asunto público a partir de la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB, que funcionó entre 1916 y 1944). En este contexto, en el período de 1918 a 1928, la provincia de Mendoza se enmarca en el gobierno radical "lencinista", que incorpora el problema habitacional a la agenda política a partir de promover un programa gubernamental de casas baratas e higiénicas que, cabe destacar, no llegaron a ejecutarse (Luis, 2018). Se observa que en este período se incorpora en la agenda estatal el tema de la vivienda popular con algunos avances en materia de proyectos legislativos<sup>3</sup>, que no logran un consenso del poder político y quedan en el seno del discurso político.

En la década del 40, los datos arrojados según el IV Censo Escolar de la Nación, que corresponde al año 1943, establecen que: "Mendoza se destaca por tener el mayor porcentaje de familias compartiendo un hogar (51 %), de las cuales un 69,5 % están constituidas por grupos de entre 4 a 6 familias por casa" (Cerdá, 2007, p. 15). Sumado a esto, se expresa que en tan solo 38 años el problema habitacional se agudiza: cada vez es más difícil acceder a la vivienda propia, y los datos del inquilinato aumentan radicalmente:

[D]e 1 dueño por cada inquilino en 1909, a 1 dueño cada 7 inquilinos en 1947(...) la ciudad capital tiene alquileres más altos con relación al resto de la provincia y, además, es la que presenta una dispersión mayor en sus valores (Cerdá, 2007, p. 15).

Estos datos destacan que el problema habitacional era cada vez mayor y se complejizaba al no encontrar alquileres accesibles. Se considera que los conventillos y casas de inquilinato no logran ofertar en el mercado una respuesta acorde con la creciente demanda habitacional, ya que esta época es coincidente con los primeros asentamientos y villas en la periferia oeste de la ciudad de Mendoza (piedemonte).

A su vez, en este período se registran dos propuestas concretas que buscaron dar respuesta al problema habitacional: en primer lugar, la construcción (en 1937) del primer barrio de viviendas colectivas obreras (en la actualidad, el icónico Barrio Cano<sup>4</sup>), como un remediador de la pobreza urbana, que en palabras de Cremaschi, "Las casas colectivas eran vistas como un escalón en este camino en que los beneficiarios debían 'aprender' las normas de vivir 'decentemente'" (Cremaschi, 2018, p. 63). Por otro lado, en términos de planificación, se diseñó el Plan Regulador Urbano de Mendoza (1941), que previó el crecimiento de barrios hacia el piedemonte, al igual que la ubicación de la Universidad Nacional de Cuyo (Raffa, 2014), lo que indica cómo se proyectaba la

---

3. Proyecto de ley por el cual se autorizaba invertir un millón de pesos en la construcción de casas para obreros (Luis, 2018, p. 50).

4. Un conjunto de catorce bloques de propiedad horizontal con 576 departamentos de uno, dos y tres dormitorios.

expansión residencial de la ciudad hacia el oeste de la ciudad, desconociendo, claro, que ya existían asentamientos en dicho sector. Es importante destacar que en la zona oeste de la ciudad ya existía el Parque General San Martín, como tentativa de que desde 1800 se planificaba el crecimiento hacia el sector oeste<sup>5</sup>.

En este sentido, se observa que el nacimiento de villas y asentamientos populares se da desde la década del 40 en un contexto de crecimiento poblacional, pero con poca acción en materia habitacional para los sectores trabajadores y empobrecidos. La ubicación de los asentamientos en el departamento de Mendoza se da, también, alrededor de dos hitos: el predio donde se construiría el Campus Universitario (B.° Olivares-Flores) y el basural a cielo abierto de la ciudad (B.° San Martín). La distancia entre estos barrios es de aproximadamente 2 km y, sin embargo, responden a procesos bien diferentes de ocupación/asentamiento.

Según Molina, el Barrio Flores se inicia en "el Campo de Don Flores, en referencia al puestero encargado cuyo apellido era Flores" (Molina, 2019, p. 170). Este sector no contaba con redes de servicio e infraestructura urbana, por lo que la forma de habitarlo fue a partir de la ocupación y autoconstrucción. Una particularidad es que los pobladores eran trabajadores de las canteras alledañas y obtenían de allí el material con el que construían sus viviendas. Considerando que ya existía la idea de planificación hacia el oeste, puede decirse que, desde el comienzo, el barrio nació en una relación de tensión con el Estado local, que iría aumentando al avanzar la trayectoria de dicho barrio.

Los primeros datos del Barrio San Martín datan de 1930 en el basural a cielo abierto de la ciudad. Según expresa Sáez, "los primeros grupos familiares llegan con un permiso escrito de la Dirección de Parques dependiente del Gobierno de la Provincia" (Sáez, 2002, p. 119). A estas pocas familias se sumaron otras tantas, de modo que el vertedero se fue transformando poco a poco en un asentamiento más de la periferia urbana de Mendoza. Según entrevista realizada a una vecina:

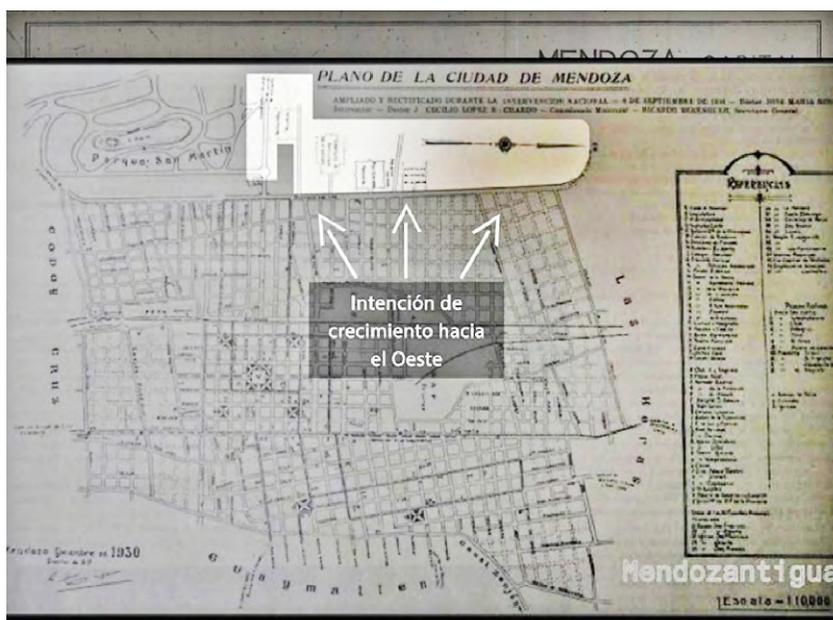
El barrio se asienta sobre 39 hectáreas que están al oeste de la ciudad de Mendoza, lógicamente, y que se empieza a formar, diríamos, en la década del 30, cuando algunas familias empezaron a venir al barrio para cuidar los terrenos del parque municipal (entrevista a vecina, 2020).

Si bien para la época (ver figura 2) los terrenos quedaban en la periferia de la ciudad, ya existía un esbozo de planificación estatal que implicaba una visión mercantilista

---

5. "En 1895, Emilio Civit, ministro de Obras y Servicios Públicos, promueve la idea de poblar el Oeste con objetivos como la reubicación de la Penitenciaría, la defensa aluvional a través de la forestación y la problemática sanitaria (...)" (Prensa Gobierno de Mendoza, 2018).

de la tierra y que, por ende, no incluía políticas de acceso a la tierra o a la vivienda en pleno contexto de crecimiento poblacional y de toma de medidas urbanas higienistas. Por otra parte, esto se agrava teniendo en cuenta que el sector oeste es una zona de pronunciadas pendientes que en épocas estivales se transforma en el canal de evacuación de agua de lluvia, lo que aumenta el riesgo ambiental y humano para los asentamientos del sector.



**Figura 2. Plano histórico de la ciudad de Mendoza respecto del crecimiento del oeste.** Fuente: elaboración propia, 2021. Mapa obtenido de <https://www.unidiversidad.com.ar/la-historia-urbana-de-mendoza-en-imagenes>

## 2. 1945-1970: La política urbano-habitacional y el crecimiento de los barrios populares del Oeste

Este período está marcado por un gran crecimiento de la población urbana de las principales ciudades en la Argentina y, con ello, se dinamiza la crisis habitacional en el país y en la provincia también. Recién a partir de mediados de 1940 se inicia un proceso de institucionalización de la política pública habitacional de la provincia, destinada a la necesidad de los sectores trabajadores (urbanos), en correlación con el período nacional de políticas populares peronistas del primer Plan Quinquenal (1947-1951). En

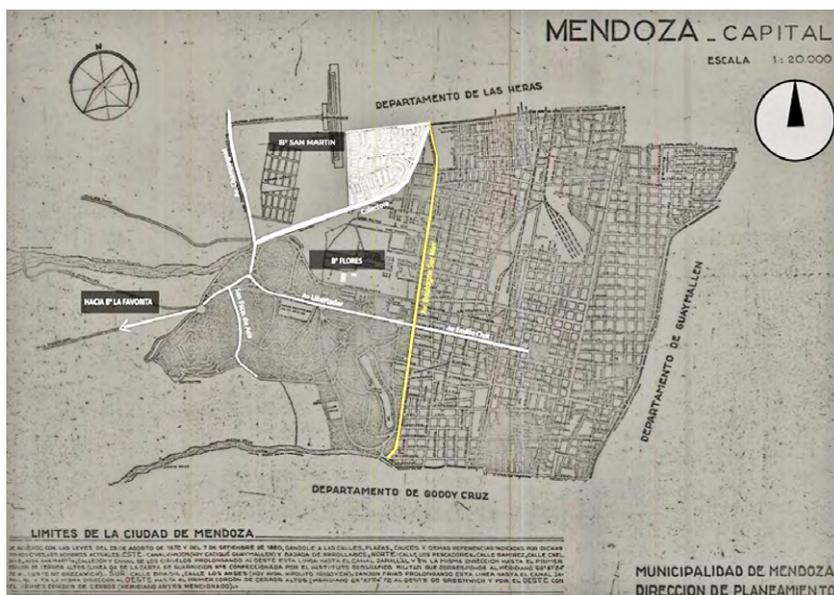
la Nación se promovía un modelo centralizado de construcción masiva de viviendas individuales y colectivas que se refleja en la inversión destinada para estos fines, según palabras de Cremaschi: "este interés quedó demostrado cuando, hacia 1952, se llegó a la cifra récord de inversión en vivienda: 5,9 % del producto bruto interno, porcentaje que jamás se volvió a alcanzar en el siglo XX" (2018, p. 6). Así, Fernández Wagner denomina a este período como un Estado productor de las "políticas de vivienda de primera generación" (Fernández Wagner, 2004).

En correlato con el proceso del desarrollo viviendista nacional, en Mendoza se crea el Instituto Provincial de la Vivienda (por Ley N.° 1658/47) en el año 1947, con el fin de promover la construcción de barrios en el Área Metropolitana de Mendoza. El Estado es considerado como un estado benefactor que busca saldar la crisis habitacional de los y las trabajadores/as a partir de una serie de opciones mixtas, tanto de financiamiento (Estado provincial/nacional y crédito hipotecario) como de los modelos de vivienda que se ofrecían. Los artículos consultados no mencionan cómo se seleccionaron los lotes o suelos donde se realizaron las obras, pero se observa que en su gran mayoría se ubicaron en las periferias del entramado urbano de la época. Según Lentini (2008), en Argentina se aplicó el enfoque modernizante, que apuntaba a la construcción masiva de viviendas, que iba de la mano con las lógicas urbanas que se estaban impulsando para activar la industria de la construcción. La autora expresa que esta época se caracterizó por "el papel del Estado como proveedor de viviendas: respuestas industriales, masivas, planificadas centralizadamente por expertos y hegemonizadas por las tecnocracias, las burocracias estatales y la vinculación —a través de licitaciones de obras— con el sector privado de la construcción" (Lentini, 2008, p. 667).

Ya a mediados de siglo, las operatorias masivas de vivienda exponen las contradicciones del modelo en el marco de la crisis económica y financiera provincial. La producción habitacional estatal (1949-1955) se desarrolla desde un enfoque facilitador de la vivienda, como expresa Cremaschi: "el Estado se planteaba como un apoyo y se enfatizaba el asesoramiento técnico, el seguimiento de las obras, se facilitaban planos, etc. pero se abstenía de construir directamente las unidades" (Cremaschi, 2018, p. 27). En este período se observan los primeros desfases entre lo que se pretende construir, lo que efectivamente se puede hacer y la demanda habitacional creciente. Es decir que las propias limitaciones del modelo de producción habitacional aplicado (masividad de viviendas sin control de oferta y demanda del suelo, materiales, financiamiento mixto) se expresan en la imperante crisis habitacional, que según Cremaschi, "hacia 1962, existiera la necesidad de unas 50 mil viviendas, que representaban un 30 % del número total de viviendas de la provincia según el censo de 1960" (2019, p. 17).

En la ciudad de Mendoza se pueden observar dos fenómenos paralelos que se dan en este marco histórico; por un lado, el desarrollo urbano nacional que promueve el afianzamiento de los centros urbanos a través de la planificación de equipamientos e infraestructuras, como es el caso del "Concurso de Ideas para la Composición Urbanístico-Arquitectónica, del Grupo Universitario Mendoza" (1949), de carácter nacional para la creación de la Ciudad Universitaria, y, por otro lado, la crisis habitacional y económica que se agudiza en los sectores empobrecidos de la ciudad que ya están localizados en el oeste. Es importante destacar que esta área de la ciudad es el lugar elegido para la extensión del departamento, debido a que el suelo es barato porque no cuenta con servicios ni infraestructuras urbanas. Desde el estado provincial se insinúa a través de la planificación como aquel lugar de recreación, esparcimiento y de infraestructuras de servicios sociales: según el PMOT en esta época:

[S]e origina la etapa de expansión urbana hacia el piedemonte signado por ciertas características básicas tales como la nula o mala calidad de los servicios básicos y la infraestructura, el bajo costo relativo del suelo urbano, los problemas de titularidad de la tierra, la proximidad al centro, etc. han condicionado su evolución, configurando un ámbito propicio para el desarrollo de una gran gama de asentamientos y estrategias de informalidad urbana (PMOT, 2019, p. 99).



**Figura 3. Barrios del Oeste. Año 1969.** Fuente: elaboración propia, 2021, sobre la base de documentación municipal

En este período se origina otro asentamiento, además de los barrios San Martín y Flores, que se ubica detrás del cerro de la Gloria (hito de la ciudad), en pleno piedemonte, denominado "La Favorita" (ver figura 3 y tabla 1). Las primeras familias que se asientan lo hacen en busca de estabilidad socioeconómica a través de la fuente de trabajo que promueven las industrias caleras de la zona. El barrio comienza su historia con viviendas de hombres solos o familias nucleadas en las cercanías de la fábrica calera "La Favorita", de donde surge el nombre del barrio. Además, se ubicaban tres industrias manufactureras denominadas Aliar, Winka y Santequia (Mariana Páez, 2011).

Los asentamientos del sector se inscriben en contextos similares de ocupación del territorio, pero con una relación estatal divergente. En esta segunda etapa de análisis, el barrio Flores incrementa la tensión con el Estado local y universitario, mientras que en el Barrio San Martín se promueve un proceso de organización basista y cooperativa, que es la identidad con la que se logra consolidar el barrio.

	ORIGEN 1930-1945		
	San Martín	Flores	La Favorita
Organización Barrial	1930: las primeras familias se asientan sobre un basural a cielo abierto. Obtienen un permiso escrito de la Dirección de Parques dependiente del Gobierno de la Provincia para la ocupación de los terrenos.	1940: Los primeros pobladores se asientan en el "Campo de Don Flores". Son trabajadores de industrias extractivas.	1945-1950: Comienzan a organizarse los operarios de industrias manufactureras extractivas, en los mismos terrenos donde se encuentran las fábricas La Favorita, Aliar, Winka y Santequia.
Adaptación al contexto territorial	Se asientan en el sector como lugar posible de ocupación por ser terrenos baratos y/o naturales, que no son residenciales. No existen infraestructuras, equipamientos ni servicios. Área frágil y de gran riesgo ambiental con amenaza pluvial en épocas estivales. Autocostrucción y autoproducción.		
Vinculación con el Estado local	Se inicia con una relación formal/legal sobre la ocupación del lugar.	Resistencia y tensión con el Estado por el inicio de obras públicas de la Universidad Nacional de Cuyo.	No se registran vínculos estatales en esta época con el asentamiento naciente.

**Tabla 1. Origen.** Fuente: elaboración propia, 2021

### 2.1. De la erradicación a la consolidación por el espíritu cooperativo

La crisis habitacional vino de la mano del Plan Nacional de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) en 1965, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, que buscaba sanear los terrenos periféricos —proceso que se produjo con cierta violencia

en los "erradicados"—. Se puede observar que en Mendoza no es hasta la década del 70, con el inicio de la dictadura, que se inician las primeras erradicaciones masivas. Sin embargo, sí se aplica este violento mecanismo en aquellos sectores de disputa por la tierra estatal/privada; según Sáez: "el primer intento de erradicación es en 1959 por un decreto municipal. Este afectaba a 600 familias instaladas en: Barrio San Martín, Flores y Olivares" (Sáez, 2002, p. 119). Como se verá, el desenlace del proceso de erradicación y desalojos se encamina de manera diferente en cada barrio.

El asentamiento Flores, por más de veinte años tuvo la amenaza de desalojo por habitar en el predio estatal (y en el sector colindante) donde se iniciarán las obras del Campus Universitario. A finales de la década del 60, y en el marco del PEVE, la amenaza se convierte en el desalojo y relocalización de habitantes y familias del barrio. En este sentido, Molina expresa que "los desalojos se efectivizaron en los años de 1965, 67, 68 y 69" (2019, p. 170). En esta época también se registra la relocalización una docena familias del sector en Guaymallén, tal como expresa la autora Cremaschi "la relocalización de los habitantes de una villa llamada Campo Olivares y Campo Flores cercana al Parque General San Martín" (Cremaschi, 2018, p. 770), a través del novedoso sistema provincial que se estaba iniciando por el IPV, denominado "de ayuda mutua".

En contrapartida, el barrio San Martín no corre el mismo destino de desalojos, sino que, a partir de la movilización de los/las vecinas que realizaron presentaciones al IPV, logra contar con el aval de la provincia e inicia un proceso de gestación cooperativo para la construcción de viviendas. Según Fernández Wagner, en este período los sectores populares y organizados se activan como movimientos populares (simultáneos en Latinoamérica) en la producción del hábitat, contenidos por estructuras gremiales o sindicales. A partir de esta época se fortalecen los movimientos autogestionarios de hacer "ciudad", de producir su hábitat. Es decir que la "ciudad autoconstruida" fue el producto de la organización popular para la toma y/o negociación de la tierra donde se desarrollarían los asentamientos (Fernández Wagner, 2008, p. 107).

En este marco, el Barrio San Martín pasa de ser un asentamiento precario, sin servicios e infraestructuras en la década del 50, a formar cooperativas para hacer efectiva la compra de terrenos al IPV y pasar a una etapa de semi-legalidad a partir de los años 60. Según entrevista a una vecina: "El proceso de consolidación de este asentamiento se va a producir en la década del 50, en donde la ocupación de los terrenos había sido reconocida legalmente por las autoridades provinciales" (entrevista a vecina, 2020).

Este logro moviliza el ya existente espíritu cooperativo de las familias, y pasa a consolidarse como barrio de cooperativas. Según Agüero: "En un contexto de erradicación de villas de emergencia, vecinos de este y otros asentamientos, enfrentaron a 'la topadora' con organización comunitaria" (2018, p. 142). En esta etapa se asentaban unas 1100 familias organizadas en la Cooperativa Integral Desarrollo y Progreso, a la que luego se sumarían la Cooperativa Cruz del Sur, la 25 de Febrero y la Aconcagua (Sáez, 2002). En entrevista a vecina del barrio se indica que "a través de la conformación de la cooperativa Integral se compran los terrenos que eran del Parque a través del IPV y las casas son autoconstruidas por los vecinos con el aporte de estudiantes (campamentos universitarios)". La presencia del padre José María Llorens (tercermundista) desde 1957 fue fundamental en el desarrollo de la organización social y políticas del barrio, ya que repercutió tanto en la construcción de viviendas como en el proceso para la regularización de los terrenos.

El Sistema de Ayuda Mutua, mencionado anteriormente, se implementó en la provincia en la década del 60 como una forma de intervención en los asentamientos informales con el auspicio de organismos internacionales (Lentini, 2010). Buscaba que las comunidades residentes aportaran mano de obra a través del esfuerzo colectivo, lo que disminuiría notablemente la inversión del Estado en materia de vivienda social. Con este sistema se construyeron 2504 viviendas, de las cuales 1342 se realizaron barrios en el sector contiguo al San Martín. Estas son las primeras operatorias estatales de vivienda en el sector oeste de la ciudad de Mendoza (IPV, 2017). La modalidad de construcción por ayuda mutua se realizó hasta mediados de los 70, momento en que comenzó a considerarse como una resignación de la obligación que concernía al Estado de entregar viviendas completamente terminadas y no fomentar la precarización del obrero de la construcción.

El período está marcado (ver tabla 2), entonces, por la resistencia de los y las vecinas del barrio Flores que se enfrentaron a los constantes procesos de desalojo, erradicación y relocalización del sector, por un lado. Mientras que, en contrapartida, el Barrio San Martín logró afianzarse como un barrio organizado bajo cooperativas para lograr la regularización dominial de los terrenos, como así también la construcción de viviendas dignas. El oeste del departamento es el área de suburbanización y precarización de la consolidada ciudad, y simboliza claramente la desigualdad urbana que existe en la provincia desde mediados del siglo XX. Según Abraham:

[L]os sucesivos asentamientos humanos planificados y adaptados al medio, han colaborado para producir constante deterioro de la calidad ambiental. La denominada Ciudad-Oasis ha pretendido crecer sobre el piedemonte con su tradición urbanística de llanura, no advirtiendo a tiempo que un territorio distinto requiere respuestas distintas (Abraham et al., 2005, p. 25).

	PROCESO DE AFIANZAMIENTO 1945-1970		
	San Martín	Flores	La Favorita
Organización Barrial	1960-70: comienza el proceso de consolidación como barrio, como urbanización formal basada en la organización vecinal cooperativa. 1100 familias.	Tensión y conflicto entre el Estado local/universitario y los/las vecinos del barrio. Resistencia y reorganización constantes le dan la ocupación permanente en el territorio.	1970: Los cambios en el mercado de trabajo de la primera población por el cierre de las fábricas extractivas fue reemplazado por el movimiento migratorio de chilenos que cambiaron el uso y apropiación del espacio.
Adaptación al contexto territorial	El trazado urbano de los barrios se da de forma espontánea y precaria. Las pronunciadas pendientes del sector son un obstáculo más en el desarrollo habitacional que no son incorporadas en los asentamientos.		
	El trazado del barrio se empieza a gestar con una morfología orgánica organizada en cooperativas según ocupación de lotes. Obtienen los servicios desde los terrenos "fomales" del sector.	El trazado urbano no es muy claro producto de las constantes tensiones con el Estado local, por lo que no se logra identificar una morfología concreta del barrio.	Los barrios se ubican alrededor de las industrias caleras, sin incorporar los condicionantes ambientales del sector de asiento. Los servicios se obtienen del puesto "Lima" que sirve para regar el Cerro de la Gloria y el Parque General San Martín.
Vinculación con el Estado local	Relación con el Municipio y el IPV, entre tensión y acuerdos.	Relación de tensión con el Estado local/universitario. Tensión con el IPV por el sistema de ayuda mutua.	Resistencia/tensión por proceso de desalojo. Crecimiento que preocupa al Estado.

Tabla 2. Proceso de afianzamiento. Fuente: elaboración propia, 2021

### 3. 1970-1990: Crisis habitacional

Esta etapa está signada por el inicio de la dictadura y la reconversión económica del país, que transforma la industrialización sustitutiva hacia un modelo aperturista, y la desregulación del mercado junto a las transformaciones del rol del Estado que culminaron en la liberación de los mercados a fines de los 90. En la década del 70 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), que será durante treinta años el modelo de mayor relevancia en el financiamiento para la producción de vivienda estatal. Este tendrá, hasta la década del 90, un formato centralizado en la producción de viviendas de interés social (Miranda Gassull, 2017). Durante esta década no se registran barrios estatales desarrollados, sino que es recién en 1982, al finalizar la dictadura, que se encuentra el primer registro de operatoria estatal. La producción de viviendas sociales en esta época se desarrolla mediante el formato de empresa constructora, con la previa aprobación municipal de los proyectos técnicos. Según Lentini: "a partir del fracaso de los programas de erradicación, se promovieron las denominadas políticas de vivienda de segunda generación (o alternativas) que consistían básicamente en programas masivos de lotes y servicios" (Lentini et al., 2007, p. 8). Sin embargo, no se observan operatorias estatales desarrolladas en los tres barrios analizados.

Según Abraham, Roig y Salomón, en "el periodo intercensal de 1970-1991 la población de la Ciudad de Mendoza aumentó en un 47%" (Abraham et al., 2006, p. 273). Se puede

definir a esta etapa como un período de crisis habitacional, crecimiento desmedido y expansión urbana en todo el departamento de Capital. Claro que dicha expansión urbana viene de la mano de procesos de mayor segregación y desigualdad en el sector oeste, ya que los/las habitantes de los asentamientos no contaron con servicios e infraestructura básica, mientras que sí se ubican barrios privados y desarrollos inmobiliarios que extienden la traza de los servicios básicos del centro de la ciudad.

### 3.1. La década del 70

En Mendoza los procesos paraestatales y de represión se iniciaron a partir de los años 73-74 (Agüero, 2018) y marcaron el inicio de la violencia estatal y persecución a los barrios populares del oeste. Esta última se fundamenta en el rechazo a los asentamientos y pobres urbanos, pero también en el rol político y social que se venía gestando en estos barrios. Sumado a esto, la dictadura chilena obligó a emigrar a poblaciones obreras y militantes de Chile, que encontraron asidero en los Barrios del Oeste, principalmente en la Favorita y en la organización sociopolítica del Barrio San Martín.

La dictadura se vislumbra en diversos relatos que cuentan los/las habitantes, en los que recuerdan que en dicha época existía una política de desalojo y erradicación de asentamientos populares. Como afirman Salamanca y Colombo, para los militares argentinos, las villas se convirtieron en un escenario emblemático de

ejercicio del poder a través de la erradicación y persecución de sus líderes, a su vez se hizo hincapié, particularmente, no solo en crear el espacio urbano deseado, sino también, y de manera paralela, en vaciar la ciudad de formas "indeseables" de habitarla (2018, p. 9).

En el barrio San Martín, el espacio de formación y construcción política estuvo liderado por el padre Llorens y diversos grupos políticos, partidarios y gremiales que no solo forjaron la construcción de viviendas, sino que desarrollaron espacios educativos alternativos e impulsaron el acceso a servicios sociales y el equipamiento del sector. Este último, junto a la urbanización del barrio, se realizó también a partir de la autogestión y autoconstrucción de los/las vecinos del barrio y militantes allegados a la causa social, sumado a los aportes económicos de Emaús internacional<sup>6</sup> (información suministrada por vecina del barrio, 2020). La fuerza política que existía en el barrio se gestaba como una amenaza para el poder de turno. En este contexto, según Agüero, "entre junio y setiembre de 1976, en el marco del denominado 'operativo antijesuita', se produjo el secuestro y la desaparición de jóvenes militantes ligados a Llorens" (2018, p. 153) que trabajaban directamente (o no) en el barrio<sup>7</sup>.

---

6. Emaús Internacional es un movimiento de solidaridad, de carácter laico conformado por 425 organizaciones miembros que trabajan en 41 países de África, América, Asia y Europa.

7. Las causas judiciales de este hecho recién se encuentran en juicio.

En el Barrio Flores y en La Favorita también se produjo una nueva ola de desalojos masivos y relocalizaciones en el marco represivo estatal. La violencia sobre estos dos barrios se agudiza a su vez por la cercanía que tienen a la construcción del Estadio de fútbol Malvinas Argentinas<sup>8</sup> (edificado por el mundial de fútbol del cual la provincia sería sede en el año 78). Respecto de las relocalizaciones, Molina expresa que “a comienzo de los años ochenta se adjudicaron nuevas viviendas emplazando a los habitantes a dejar el barrio demoliendo las casas ocupadas” (Molina, 2019, p. 170). Esto da cuenta del manejo mercantilizado y capitalista del territorio por parte del Estado local y de las políticas de desintegración que desplazaron (y desplazan) a la gente en favor de megaproyectos que buscaban posicionar a Mendoza como ciudad competitiva, en detrimento de la calidad de vida y el derecho a la ciudad de las personas. Hasta ahora, la relación ‘Universidad-Barrio Flores-Estado’ tenía al barrio como actor excluido y violentado, ya que existía un común acuerdo entre la Universidad y el Estado para llevar a cabo políticas de expulsión.

En el caso de La Favorita, líderes políticos chilenos migran y encuentran en este barrio un lugar de ocupación, que marca la historia de gestación del que más adelante se convertirá en la barriada popular más grande de la provincia de Mendoza y que en su génesis lleva la lucha de estos pobladores. En este barrio también el terrorismo de Estado se hacía presente, como un vecino del Barrio Andino, perteneciente a La Favorita (ex Esperanza S. C.) comenta:

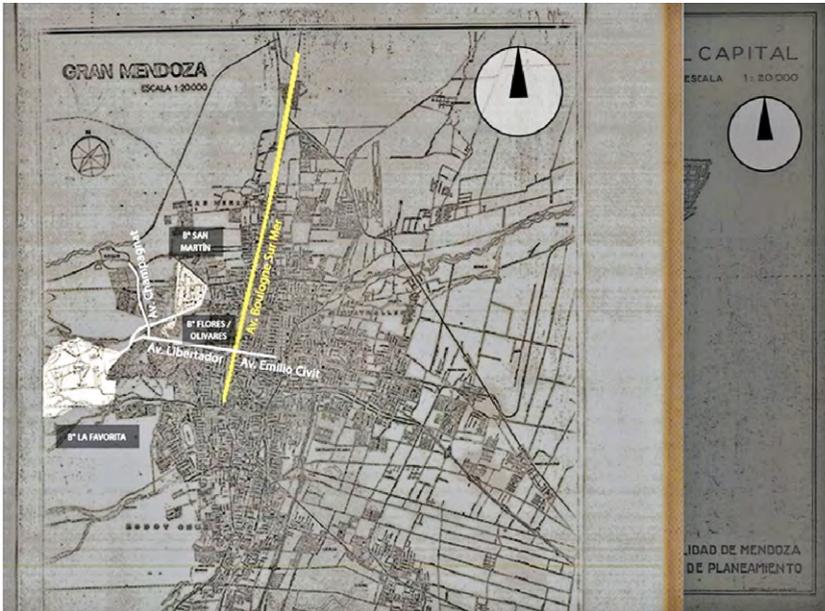
Con el Golpe de Estado del 76 la cosa se puso fullera. Nosotros nos organizamos en un barrio que llamamos la Esperanza Sociedad Colectiva. Ya para el 82 el barrio estaba conformado, y compramos un terrenito atrás del Cerro de la Gloria (sin agua ni servicios) a una inmobiliaria, que después resultó ser una estafa, y nos querían sacar. En esa época la gente construía y venían los militares y le volteaban la casa durante el día. Entonces la gente se organizaba con ayuda entre unos y otros, y se construía de noche (con las lamparitas de querosene); así la gente se podía meter a las casas... Era más difícil a los militares voltear las paredes con la gente adentro (entrevista a vecino, 2018).

### **3.2. Las décadas del 80-90: vuelta de la democracia, apertura neoliberal**

A partir de este contexto de demanda habitacional latente con la vuelta de la democracia, la creciente inflación y la estabilización de las bases del Estado Argentino, los ochenta son una década de planificación habitacional y territorial poco efectiva, que recrudece el fenómeno de asentamientos y villas informales en la provincia y su posterior erradicación por parte del Estado. Se produce una tendencia de densificación del microcentro y crecimiento en las periferias urbanas (Miranda Gassull, 2017) (ver figura 4).

---

8. El estadio de fútbol se ubica contiguo al predio universitario en el sector noroeste.



**Figura 4. Proceso de consolidación de los barrios, año 1985.** Fuente: elaboración propia, 2021, sobre la base de documentación municipal

En este sentido, el área pedemontana de la ciudad de Mendoza se convirtió en la zona de mayor expansión urbana del período por las operatorias de vivienda estatales, iniciativas privadas, la incipiente llegada de los barrios privados (que se consolidarán en los 90) y el crecimiento (y resistencia a la dictadura) de los barrios populares que ya existían en el sector. Según Abraham et al., “el crecimiento urbano se acelera con el sismo del año 1985, a partir del cual el piedemonte se transforma en depositario de escombros y asentamientos transitorios/precarios” (Abraham et al., 2005, p. 7). Como respuesta al proceso de urbanización del sector, se crean dispositivos que instalan el problema en la agenda urbana y que construyen el antecedente que dos décadas más tarde sería pensado como un espacio particular de la planificación territorial. Estos dispositivos son, según Lentini, “el Decreto Provincial 3330 que crea la Comisión para la Planificación del Oeste de la Capital de Mendoza en 1989” (Lentini, 2007, p. 121) y la Ley N.º 4886 de octubre de 1983 que busca ordenar la disposición del suelo de la zona oeste del Gran Mendoza.

En el Barrio Flores, en la década de los 90 se produce un cambio de estrategia por parte de la Universidad: mientras que en los años 70 el Consejo Superior instaba al rector el desalojo del barrio mediante la Resolución N.º 8/64, en esta nueva etapa busca llevar a cabo prácticas de consenso con los/las pobladores/as. Esto implica

un nuevo rol de la Universidad como "mediadora" entre el barrio y el Estado, a raíz de lo cual, por un lado, se consolida la organización barrial en figuras más consolidadas o "formales", como asociaciones vecinales y comedores comunitarios y, por el otro, comienzan a tratarse acciones legales de amparo. En entrevista a una investigadora (2020), destaca: "el barrio, desde que yo lo conozco, siempre ha crecido y siempre para mejor. En los 90 con las relocalizaciones llegaron más vecinos". Por otra parte, se observa que, en diferentes momentos de la historia, las personas recirculan dentro de los mismos barrios periféricos (en los años 70, los habitantes del Barrio Flores se desplazan al Barrio San Martín para construir ahí sus viviendas de adobe), lo que denota la mala planificación y la omisión del problema habitacional de estos pobladores por parte del Estado.

En el caso de La Favorita, este barrio es parte de un fenómeno epocal en el piedemonte, como ya se menciona anteriormente, que crece de manera desordenada y con diferentes lógicas de expansión de la ciudad (mercado, lo público y la necesidad de los barrios populares), lo que demuestra que este sector se vislumbra como la "tierra prometida", el lugar para vivir, cercano al centro de la ciudad y con un valor de mercado accesible. Este fenómeno produce que el barrio posea el mayor crecimiento en esta época, mediante un proceso de expansión y consolidación. En este sentido, Miranda Gassull expresa: "la Favorita en esta etapa crece exponencialmente con el continuo exilio chileno y de pobladores locales damnificados del terremoto; y con ello se inicia un proceso de consolidación y conformación barrial al interior del asentamiento" (Miranda Gassull, 2019, p. 53). A su vez se inicia un proceso de organización interbarrial que va dando forma a lo que hoy se conoce como la "Barriada" La Favorita. Lentini afirma: "que para finales de los años '80, conforme a la vuelta de la democracia, La Favorita estaba conformada por: 8 barrios: Andino, Nueva Esperanza, Cipolletti, Los Paraísos, Nuevo Amanecer, La Favorita Vieja, Favorita Nueva y Los Quince" (Lentini, 2007, p. 119). Mientras, en el Barrio San Martín, en la década del 80 la población sigue aumentando, pero se detiene la construcción de viviendas, y esto explica, en parte, el índice de hacinamiento que supera la media provincial. También es evidente que el proceso represivo dado en los líderes y activistas impacta en la esencia del barrio y en su proceso de autogestión. Puede decirse que en la década del 90 se produce un período de saturación del sitio, y empiezan a construirse viviendas individuales de tipo monoblock. Luego, surgen otros planes de vivienda, como son los edificios que forman el Alto Mendoza o los planes del sector de Cooperativa Libertador.

Esta época (ver tabla 3) está atravesada por los procesos dictatoriales que impactaron fuertemente en los procesos sociopolíticos de los barrios y afectaron principalmente al Barrio San Martín en torno al espíritu y auge de la época. Las fallidas políticas

de erradicación, desalojo y relocalización de los barrios populares no dieron una respuesta certera a las necesidades de la población. Se observa que, con la vuelta de la democracia, no hubo una política concreta que respondiera al crecimiento exponencial que se dio en esta época, recrudescido por la privatización de los servicios básicos, una de las demandas principales del sector.

	CONSOLIDACIÓN DEFINITIVA Finales siglo XX (1970-1990)		
	San Martín	Flores	La Favorita
<b>Organización Barrial</b>	Base de organización social y política a nivel provincial. Debilitamiento post-dictadura.	400 familias. Es una de las "villas" más grandes. Resistencia y movilización social producto de constantes desalojos. Proceso de consolidación hacia finales de los '90.	Crecimiento exponencial del Barrio por fenómenos sociopolíticos como el terremoto de Mendoza.
<b>Adaptación al contexto territorial</b>	Época de estancamiento del crecimiento territorial del barrio, solo crece en población. Cuenta con los servicios urbanos básicos por autogestión y autoproducción.	El barrio resiste en los márgenes del sector Este del predio de la Universidad. Autonomía y autoloteo. No cuenta con servicios básicos, pero sí existen alrededor.	Se diversifica en más de 8 barrios que van conformando lo que se conoce como "La Favorita Central". No existe una planificación, sino que se va dando por la propia lógica de ocupación del sector. Se autoconstruyen y autolotean los barrios.
<b>Vinculación con el Estado local</b>	Dictadura y persecución política por parte del Estado en la operación "antijesuita".	Desalojos masivos y relocalizaciones. A partir de los '90 cambia la relación por una búsqueda de consenso desde la Universidad.	Desalojos masivos. Persecución política. Consolidación hacia fines del '90. Pasa a ser un problema de agenda pública del Municipio. Disputa por los servicios básicos como el agua.
	En la agenda pública se pone en relieve el tema de la ocupación del piedemonte, proponiendo dispositivos jurídicos que tiendan a pensar la planificación habitacional/territorial del sector.		

**Tabla 3. La consolidación definitiva de los barrios populares del Oeste.** Fuente: elaboración propia, 2021

## Conclusiones

La deficiente política de suelo y hábitat aplicada a la realidad de los sectores populares en la ciudad de Mendoza ha promovido la ocupación informal en el sector del piedemonte, donde recién a finales de los años 80 se inició un proceso de planificación y regulación. A pesar de que los tres barrios analizados se han desarrollado de manera autónoma entre sí, se puede observar que existen ejes comunes de auto-urbanización y de construcción de poder de base barrial. Y es por eso que, desde hace unos años, se los denomina como los "Barrios del Oeste", lo que implica formas propias de intervención por parte del Estado Municipal.

Se observan algunas particularidades, como en el caso del barrio Flores, en el que se da una relación atravesada por el vínculo y cercanía con la Universidad con una dinámica de ocupación-relocalización/desalojo-resistencia, lo que construye un proceso de identidad barrial que moviliza la posibilidad de habitar la periferia. A partir de los años 90, esta dinámica cambia, y la Universidad comienza a entablar una relación a partir de la búsqueda de consenso, convirtiéndose en mediadora/facilitadora entre el Estado Municipal y el barrio. Es, entonces, un actor clave en este territorio, y habilita otros procesos de "reconocimiento" que conllevan finalmente a la urbanización actual del barrio.

El barrio San Martín es un ejemplo de autogestión y autoproducción barrial, que logra desarrollar un proceso de consolidación a partir de la legalización del suelo y la conformación organizada y formal de los/las habitantes. La regularización dominial del suelo es un elemento clave en la fuerza con la que este barrio logra consolidarse a mediados de los 60, sumado a la forma cooperativa de organizarse. Sin embargo, se observa que la dictadura fue un proceso de cristalización de la vida sociopolítica que fundó el barrio. A su vez, se evidencia que el barrio no logra seguir creciendo territorialmente, aunque sí lo hace de manera demográfica, lo que moviliza procesos actuales de hacinamiento.

Sobre el barrio La Favorita se destaca un proceso con lógicas muy diferentes de los dos primeros, que pueden relacionarse con su mayor lejanía respecto de la ciudad. El emplazamiento físico del barrio, sumado a que la trama urbana recién desde los 90 comienza a configurar las cercanías del sector, ha permitido el crecimiento exponencial del barrio hasta el día de hoy (cuando son más de 35 barrios los que lo conforman). Su origen está signado por la organización de obreros de industrias extractivas locales y, desde el principio, se observa una relación de tensión con el Estado por la urbanización y el acceso a infraestructuras, equipamiento y servicios.

Se observa como punto común que los Barrios del Oeste tienen una red histórica intrabarrial. Existe una identificación común entre vecinos y vecinas que han atravesado los procesos de resistencia/ocupación del sector. A su vez, se observa que ha existido la movilidad residencial entre los mismos barrios: "Todas esas familias que estaban ocupando espacios de zonas verdes y plazas dentro del barrio, fueron trasladadas a otros barrios cercanos" (entrevista a vecina del B.º San Martín, julio de 2020). En este mismo sentido, Molina expresa: "En los años setenta continúan estos desalojos y como una forma de resistencia y protesta les habitantes se organizan en la 'intervilla', integrada por los Barrios: San Martín, Flores, Olivares y Virgen del Carmen" (Molina, 2019, p. 170). Estos antecedentes dejan ver la organización conjunta de los barrios para manifestarse en la búsqueda de mayor presencia estatal.

En cuanto a los procesos históricos, los barrios llevan adelante ritmos de crecimiento y organización diferentes, ya que, en el Barrio San Martín el crecimiento exponencial se da en los años 50-60, mientras que en La Favorita y el Barrio Flores el proceso es más lento y signado por estas dinámicas de resistencia/ocupación, y se fortalece la relación con el Estado a fines del siglo XX. Por otra parte, en la década de los 90, el Barrio San Martín entra en detrimento, mientras que el Flores y La Favorita inician su proceso de expansión y vinculación formal con el Estado.

Se puede observar que durante el siglo XX el Estado fue reconociendo la crisis habitacional del sector a partir de los diferentes operativos que se dieron en los barrios; sin embargo, no aborda respuestas desde la naturaleza del problema y mucho menos logra revertirlos. Recién a finales de los 90 se reconoce el "asentamiento" de los habitantes, para empezar un proceso de transformación y planificación como barrios. En este sentido, se puede concluir que la política estatal a finales del siglo XX es la de transformar la lógica coercitiva de los períodos anteriores por una que promueva una "inclusión" de los barrios. Sin embargo, esta lógica reproduce un modelo de producción espacial en el que se mejora lo existente, y no el problema estructural que conlleva a la creación y/o expansión de (nuevos) barrios populares.

## Referencias bibliográficas

- Abraham, E.; Roig, F. & Salomón, M.** (2006). Planificación y gestión del piedemonte al oeste de la ciudad de Mendoza. Un asunto pendiente. En: Scoones, A. & Sosa, E. (Eds.), *Conflictos socio-ambientales y políticas públicas en la provincia de Mendoza*. OIKOS Red Ambiental, Mendoza, Argentina. pp. 267-294.
- Cravino, María Cristina** (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- Cremschi, Veronica** (2018). La vivienda estatal y su contribución al fomento de la familia nuclear. El caso de Mendoza durante la primera mitad del siglo XX. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, Año 9, N.º 14, pp. 53-80. ISSN: 1853-7049 <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria>
- Cremschi, Veronica** (2019). La construcción por "ayuda mutua" en Mendoza: 1960-1975; *Qellqasqa*; 2019; 15-39.
- Fernández Wagner, R.** (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. Capítulo 1 en: Cravino María Cristina (Org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones UNGS, Los Polvorines.

- Lentini, Mercedes y otros** (2007). *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de Mejoramiento de Barrios como respuesta a la pobreza urbana*. Informe final de investigación (SECYT UNCuyo 06/F179). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Lentini, Mercedes** (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 27, mayo-agosto, 2008, El Colegio Mexiquense, A.C. México. 661-692 (p.673-677).
- Luis, Natalia** (2018). La vivienda popular. Discurso y políticas públicas en la Mendoza leoninista (1918-1928), *Cuadernos de Historia del Arte*, N.º 30, NE N.º 5, febrero-junio de 2018 ISSN (papel): 0070-1688 – ISSN (virtual): 2618-5555. Mendoza. Instituto de Historia del Arte, FFyL, UNCuyo. pp. 27-96
- Massidda, Ana Laura** (2018). Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance *Quid* 16 N.º10, Dic. de 2018-May. de 2019 (301-315).
- Mesa, A. & Giusso, C.** (2014). La urbanización del piedemonte andino del área metropolitana de Mendoza.
- Miranda Gassull, Virginia** (2019). Segregación de barrios populares en ciudades intermedias. *Revista Faro* Vol. 2, No. 30 (II Semestre 2019). Foro Científico, Valparaíso, Chile, pp. 41-62.
- Miranda Gassull, Virginia; Ginestar, María Florencia; Ruiz, Ana Valeria & Scherbosky Vañek, Luciana María** (11 de noviembre 2019). Las políticas urbanas de PROMEBA en La Favorita 2004-2017. Publicado en la plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Miranda Gassull, Virginia** (2017). *Hábitat de producción social en tierras secas del norte de la Provincia de Mendoza* (tesis doctoral), Facultad de Filosofía y Letras, UNCUYO, Mendoza.
- Molina, Emilia Elisa** (diciembre de 2019). Proceso de construcción territorial del Barrio Flores Oeste. En *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* N.º 21, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 163-175".
- Saenz, Alejandro** (2000). Algunas reflexiones teóricas a partir del análisis territorial de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N.º 69. Innovación, desarrollo y medio local. Dimensiones sociales y espaciales de la innovación. Universidad de Barcelona, Barcelona.

- PIN NOVEL** (2017). La vivienda social en el desarrollo urbano del piedemonte de Mendoza. FING-Uncuyo, Mendoza. Directora: Virginia Miranda Gassull, Asesor: Jorge Mitchel, integrantes: Florencia Ginestar, Ana Valeria Ruiz y Luciana Sherbvosky.
- Raffa, Cecilia** (2014). El Plan Regulador: entre la técnica y la política. *Revista Bitácora* 24 (21) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Raffa, Cecilia** (2018). El avance del Estado: arquitectura y políticas públicas en el territorio (Mendoza - Argentina, 1932-1943). *Avances del Cesor*, V. XV, N.º 19, diciembre 2018, pp. 25-47. ISSNe 2422-6580 / ISSN 1514-3899 - <http://web2.rosario-conicet.gov.ar/ojs/index.php/AvancesCesor/index>
- Salamanca, Carlos & Colombo, Pamela** (2018). Erradicación de villas, resistencia popular y regímenes autoritarios en América Latina. Clepsidra. *Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. ISSN 2362-2075. Volumen 5, Número 10, octubre de 2018.

## Documentos consultados

- Página de Atlas ID. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Presidencia de la Nación - República Argentina. Mapa de tejido de expansión de AMM, disponible en: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/download.aspx?id=655&idIndicador=57>
- Ley Provincial N.º 4902/83 Declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación.
- Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza 2017. APOT-Mendoza.
- Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza N.º 8051/09.
- Proyecto de Investigación PIN NOVEL 2017-2018-Proyectos Investigadores Noveles Resolución N.º 06/2017-CD denominado "La vivienda social en el desarrollo urbano del piedemonte de Mendoza". Dirección: Virginia Miranda Gassull, asesor: Jorge Mitchell, integrantes: Florencia Ginestar, Ana Valeria Ruiz y Luciana Sherbovsky.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, 2019. Disponible en: <https://ciudaddemendoza.gob.ar/wp-content/uploads/2019/04/PMOT.pdf>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019. Integración socio-urbana por los barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina. Publicado en web oficial: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf)
- Revista Digital "Universidad", disponible en <https://www.universidad.com.ar/la-historia-urbana-de-mendoza-en-imagenes> 

# Un lugar donde vivir. Vida, muerte y deificación de un migrante fundador de un barrio informal

---

**Viviana Elizabeth MORENO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Profesional técnico en la Dirección de Vinculación Tecnológica, Secretaría de Ciencia y Tecnología, UNPAZ. Doctoranda en Ciencias Sociales UNGS-IDES.

## **Lugar de trabajo**

Universidad Nacional de José Clemente Paz.

## **Eje temático 5**

Historia y memoria sobre asentamientos populares.

## **Resumen**

Este trabajo se enmarca en una línea de investigación del proyecto: *Políticas de hábitat en villas y asentamientos en cinco aglomerados urbanos argentinos (Área Metropolitana de Buenos Aires- San Carlos Bariloche-Río Grande- Gran Tucumán y Gran Jujuy) (2010-2020)*, dirigido por María Cristina Cravino. Este parte de un estudio de caso, que intenta desenhebrar la historia de constitución de un barrio informal, de reciente conformación, en un distrito del noroeste del Conurbano Bonaerense, provincia de Buenos Aires.

La investigación procura caracterizar la trama organizativa que se funda y conocer la historia de uno de los principales líderes barriales: Bautista Bailoretto, y el rol de este dirigente barrial migrante en el proceso de constitución del barrio 27 de Octubre. Así denotamos la cotidianidad de habitar en un barrio informal: sus problemáticas —que darán lugar al conflicto que lleva a la muerte de este joven— y, finalmente, el lugar emocional y simbólico que adquiere su figura, luego de su deceso, a la luz de algunos aportes teóricos para pensar la cultura de los sectores populares, las nuevas corrientes migratorias, muerte, memoria, otredad. Así también, nos interrogamos cómo el caso de Bailoretto nos interpela acerca de lo legal, ilegal, legítimo, lo justo.

**Palabras clave:** Memoria; cultura popular; deificación; otredad; liderazgo.

## Introducción

*Quisiera que me recuerden sin llorar ni lamentarme. Quisiera que me recuerden por haber hecho caminos, por haber marcado un rumbo, porque emocioné su alma, porque se sintieron queridos, protegidos y ayudados, porque interpreté sus ansias, porque canalicé su amor. Quisiera que me recuerden junto a la risa de los felices, la seguridad de los justos, el sufrimiento de los humildes. Quisiera que me recuerden, con piedad por mis errores, con comprensión por mis debilidades, con cariño por mis virtudes. Si no es así, prefiero el olvido, que será el más duro castigo por no cumplir mi deber de hombre.*

Joaquín Enrique Areta<sup>1</sup>

El poema que leyó Néstor Kirchner (2010), de Joaquín Areta, sintetiza algunas de las características de un militante social, cuya **trayectoria de vida** queremos abordar en este trabajo. Se optó por el término trayectorias en lugar de historias de vida porque nos acerca a una concepción menos lineal. Así, siguiendo a Cravino (2008), una trayectoria puede ir en un sentido o en otro, transitar sobre sus propios pasos, puede realizarse por tramos y alude a un sentido espacial, la ocupación de un lugar y los desplazamientos dentro de ese espacio.

Bautista Bairoletto<sup>2</sup>, migrante paraguayo y líder del barrio 27 de Octubre<sup>3</sup>, luchó por tener un lugar propio donde vivir, en un distrito del Conurbano Bonaerense, y dejó su vida en ello. Murió a los 32 años, y los responsables y sucesos que dieron lugar a su deceso no fueron del todo clarificados, pero este militante barrial se tornó en un símbolo en la memoria colectiva<sup>4</sup> de su comunidad.

Su figura dio lugar a la emergencia de una **memoria compartida** (Jelin, 2001, p. 5) mediante la cual la comunidad que se constituyó luego de una toma de tierras resguarda sus valores, sus modos de interpretar el mundo, sus conocimientos sedimentados. A su vez, la historia de Bairoletto nos permite pensar la cultura popular desde una nueva dimensión: la migración.

---

1. Ver Laici, 2010, p. 7.

2. Los nombres de los /las entrevistados/as referidos en este trabajo (así como de los lugares que habitan) han sido modificados, a fin de preservar sus identidades. Solo en los casos en que se hace mención a funcionarios/as, legisladores/as o políticos/as de alto reconocimiento público se consignó su nombre verdadero.

3. El barrio lleva ese nombre en conmemoración del fallecido ex presidente Néstor Kirchner el día 27 de octubre de 2010.

4. Jelin (2001), parafraseando a Ricoeur, señala que "la memoria colectiva consiste en el conjunto de huellas dejadas por los acontecimientos que han afectado al curso de la historia de los grupos implicados que tienen la capacidad de poner en escena esos recuerdos comunes con motivo de las fiestas, los ritos y las celebraciones públicas".

Su vida adquirió un ritmo vertiginoso en los dos años posteriores a la toma colectiva del predio abandonado. Gradualmente se posicionó como un referente en la organización, cuidado y mejoramiento de la calidad de vida de las primeras familias que habitaron allí.

En lo que sigue, caracterizaremos a este dirigente barrial y la trama organizativa que se funda en el proceso de constitución de este barrio. Nos acercaremos a la cotidianidad de habitar el barrio 27 de Octubre, sus problemáticas —que darán lugar al conflicto que lleva a la muerte de este joven—, y finalmente el lugar emocional y simbólico que adquiere su figura luego de su deceso, a la luz de algunos aportes teóricos para pensar la cultura de los sectores populares, las nuevas corrientes migratorias, muerte, memoria, otredad. Así también, denotaremos cómo el caso de Bairoletto nos interroga acerca de lo legal, ilegal, legítimo y lo justo.

### **Bautista: su historia personal, familiar y su militancia barrial**

Bairoletto vino a la Argentina a los doce años del Paraguay. Junto a su familia, vivió en otro barrio informal también en el distrito de Pancasán, en el noroeste del Conurbano Bonaerense. Luego de la toma de tierras, en un predio de 112 hectáreas<sup>5</sup> en 2012, (hoy Barrio 27 de Octubre), accedió a tres terrenos —mediante la compra— que serían para su familia nuclear y extendida, hermano y un tío. Allí armó una casilla de madera que inicialmente sirvió para el resguardo de los que se quedaban a cuidar la tierra durante las noches, el tiempo que tardaran en armar las construcciones definitivas<sup>6</sup>.

Prontamente, con posterioridad a la toma, Bairoletto asumió el rol como delegado y dirigió la organización de los vecinos en el barrio. Esto es, Bautista formó parte del cuerpo de delegados<sup>7</sup>, representando internamente a sus vecinos, pero **no** participó de la comisión que asumió la mediación con representantes del gobierno local y los privados (dueños de los terrenos en los que se asentaron). En el decir de una de las líderes barriales:

Yo le pregunte si él participaba de la mesa de mediación y él me dijo que no, que él no quería, porque son todos unos mendigos, me dijo: -ofrecen plata para joder a la gente. Le digo: -bueno, no te enojás si yo me sumo como subdelegada? Sí, como vos quieras -me dijo. Y así empecé a participar (Mecha, 2020, p. 10).

---

5. Informe Técnico Urbanístico, 2015, p. 3).

6. Actualmente (2020) en esos terrenos vive un hermano de Bautista y sus padres.

7. La comisión se encargó de la división de los terrenos —en su mayoría eran de 9 metros de frente por 30 metros largo—. Había referentes por manzana, los que anotaban las familias que habitaban y sus necesidades. Luego de la muerte de Bautista esta organización se disolvió.

Lo mencionado denota los roles que asumirían estos líderes barriales: Bautista encabezó la organización interna del barrio y sus mejoras; Mecha se tornó en la referente principal hacia el exterior, y luego de la muerte de Bairoletto, en la principal dirigente en el interior del barrio. Todo lo que crece Mecha como dirigente, en parte, está vinculado con la ausencia de Bautista. Ella toma ese lugar de representación de un modo más orgánico. Bautista no dialogaba con el poder, por lo que Mecha asume la representación de los vecinos hacia el exterior (Estado, dueños de la tierra, organizaciones sociales). La herencia del poder de Bautista en la dirigente se ve en varios gestos simbólicos: la JP del movimiento Evita le pide permiso para colaborar en el barrio; la que ahora es responsable de la capilla le solicita asumir ese espacio en su lugar, entre otros. Lo señalado evidencia como, aun desde lugares subalternizados, los sujetos se apropian/ rechazan /reescriben<sup>8</sup> las propuestas formuladas desde ámbitos de evidente mayor poder relativo.

Los intersticios de la realidad política y social local que encuentra Bautista determinan las acciones y estrategias<sup>9</sup> que despliega para situarse. La función que cumple Bairoletto en su comunidad responde a estos resquicios institucionales. En particular, los que tienen que ver con la ausencia del Estado en el acompañamiento de la constitución del barrio. La necesidad de organizar el devenir de la vida cotidiana conllevó la creación de instancias de mediación. Así Bautista asume el liderazgo de los vecinos que se habían asentado procurando acceder a la "tierra propia", y participó activamente en la provisión de infraestructura de los que querían "**una tierra para vivir**".

***Son vividas las menciones acerca de lo inhóspito del lugar***, esos primeros tiempos, hasta que pudieron abrir calles, veredas (y hacerlas transitables), rellenar los terrenos, acceder a una conexión (precaria) de luz, tender mangueras para tener agua potable, como se desprende de los dichos de una colaboradora del merendero:

Este lugar era un lodazal, por allá era increíble y vivía la gente ya. [...] Ahí los conocimos a (Facundo Bacco) siempre había un referente (del Evita) porque habían censado y todo eso [...] Entonces traían los colchones [...] ropa, mercadería. Más para el fondo era un desastre [...] todo ese rincón [...] Cada vez que (yo) venía (al barrio), decía 'no, pero muy lejos' [...] o mira 'que feo', 'es peor que el campo'. [...] era la sensación. Yo venía acá y no había nada. Esto era un campo enorme donde no había más que charcos de lodo por partes [...] chatarra, basura (Telma, merendero, 2020, p. 15).

---

8. Trabajamos a partir de una noción de agente que en tanto dotado de capacidad y cognoscibilidad (Giddens, 1995) aparece condicionado —pero no totalmente determinado— por el contexto estructural/institucional en el que inscribe sus prácticas.

9. Grignon (1989, p. 113) manifiesta que el ambiente de vida y de trabajo "son sufridos y elegidos a la vez". Guardan relación, por un lado, con una posición, resultado de una trayectoria social y, por otro lado, con una serie de estrategias de los sectores populares. Las condiciones de vida, representaciones y experiencias adquiridas darán lugar a la emergencia del liderazgo de Bairoletto y luego su evocación en la memoria colectiva.

El dirigente político Facundo Bacco<sup>10</sup> (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, CETEP) agregó que Bautista tuvo la capacidad de movilizar a los vecinos y conseguir la colaboración de todos en el desagote de agua de un sector del barrio que se anegaba. Al respecto, **entre las gestiones más mencionadas de Bairoletto está el tendido de luz y de la red de agua en el barrio**. Se lo caracterizaba como un líder querido, pero también directo y comprometido, que ponía el cuerpo<sup>11</sup> y su autoridad en aquello que era preciso. Su figura aglutinaba voluntades, como añade la compañera de vida de Bautista a continuación:

Quando iban a poner el agua, (Bautista) juntó a todos los pibes [...] Vinieron todos los vecinos, [...] se juntaron todos en la cancha. 'Bueno vamos a poner la plata, tanto cada uno y mañana yo voy y compro todo y traigo'. Él no le pedía a nadie que ponga para la nafta, él tenía que poner lo que faltaba. Todo se juntó [...] 'bueno tal hora necesito a todos acá, los varones, los vagos acá'.

Empezaron a hacer pozos viste, las canaletas para poner el caño, y Bautista recorría 'dale, metele más pata, ahí falta' [...] Era lindo ver que todo el mundo estaba haciendo pozos y por más que Bautista (les hablaba imperativamente) 'dale hagamos esto' 'No, esto tiene que ir acá' [...] 'Allá vamos a poner una canilla, acá otro' y cada tanto se iba a fijar si estaba bien (todos lo hacían).

Quando [...] (terminaron), un baile hicieron, una fiesta porque teníamos agua porque si no teníamos que ir a traer de la calle agua [...]

Después (hizo lo mismo con el tendido eléctrico), compro cable...se quemó todo muchas veces, se volvió a comprar. A todos los vecinos les bajaba la luz. (Hicieron) entre todos pero Bautista era la cabeza. Era como Dios, se hizo el agua, se hizo la luz, ¿entendés? (Gala, compañera de Bautista, 2020, p. 7).

Cabe destacar que la intervención de Bautista en el acceso a servicios, como fue el caso de la luz, le originó encono con algunos vecinos de uno de los barrios aledaños, de donde obtenían la energía a través de conexiones clandestinas (en particular, el barrio Santa Helena). Otros entrevistados mencionaron que Bautista colaboró también en lo que hoy es la construcción de la iglesia y en ámbitos de esparcimiento, como fueron la cancha de vóley y fútbol.

**Su participación también se plasmó en la desarticulación de actividades delictivas en el barrio**. Esto es, Bairoletto, junto a otros vecinos, armó un **grupo parapolicial** para enfrentar a aquellos que querían negociar con los terrenos. Así se enfrentó con los que por la fuerza intentaban desalojar a los que habían comprado —dentro del mercado informal—

---

10. Bacco, cuando lo entrevistamos, pertenecía a la Juventud del Movimiento Evita (JP Evita). Actualmente participa de un nuevo espacio político denominado Unión de Trabajadores de la Economía Popular - Encuentro Peronista (UTEPEP).

11. Gala nos contó que Bautista tenía una renquera, un pie no se le había desarrollado totalmente por una enfermedad que tuvo de niño. Esto, sin embargo, no lo condicionó en ningún momento en su militancia social.

para intentar revender nuevamente esos terrenos. En palabras de Bacco: "Bautista Bairoletto comandaba todo lo que era esto, acá no se podía robar, se armó un grupo de vecinos por la ausencia de las fuerzas policiales" (Facundo Bacco, CTEP, 2020, p. 2).

Así, intervino ante otra cisura, que fue la falta de presencia del Estado, en lo que atañe a las fuerzas de seguridad. Lo mencionado le redundó en amenazas a su vida y a su familia. La operatoria de estos grupos era ingresar y saquear las casas, sobre todo de migrantes de la comunidad paraguaya y boliviana que habían comprado la tierra y así expulsarlos para luego revenderlas. Ante esto, Bautista y otros vecinos se organizaron e intervenían en la defensa de sus conciudadanos. En algunos casos él logró la devolución de las tierras a quienes la habían comprado para vivir allí; en otros actuó como negociador, mediador ante los conflictos. Lo sustantivo es que siempre recurrían a Bautista, estuviese o no en el barrio en esas circunstancias. Estos son algunos de los argumentos que esgrimen los vecinos y miembros de organizaciones sociales de por qué fue asesinado.

Lo mencionado denota varias cuestiones. Por un lado, la existencia de un entramado relacional muy sólido (en el que Bautista ocupaba un rol central) donde los vecinos organizados a través de cuerpos de delegados atendían las problemáticas inherentes a la toma de tierras y a la vida en el barrio en sus inicios. Por otro lado, que Bairoletto se tornó prontamente en un líder y referente barrial, que participó activamente en defensa de aquellos vecinos que estaban allí para acceder a la vivienda propia, como podemos advertir en los dichos de una migrante boliviana, que vive actualmente en el barrio y colabora en un merendero en el barrio.

(Bautista) formaba un grupo de matones y los sacaban a la fuerza a los que se habían metido, porque no es que se metían para vivir esa gente, se metían para volverlo a vender, porque son gente que tienen sus terrenos en el barrio viejo, y entonces no les hace falta. Bueno, capaz que les hace falta el dinero, pero no les hace falta la tierra. Y así, por eso los compatriotas nuestros (de Bolivia) fueron, poco a poco, saliendo de acá [...] Bautista siempre estaba para defender a los vecinos. Nadie podía tener problema acá [...]. Él quería es que la gente viva bien. "Él quería 'un barrio donde vivir' [...] acá el vecino (Bairoletto) peleaba por todos los terrenos" [sic] (Telma, integrante merendero, 2020, p. 21).

Las evocaciones acerca de las cualidades de Bautista son muy significativas, y expresan cómo Bairoletto se había tornado en un referente al que podían acudir de modo incondicional, ante cualquier circunstancia, como denota la cita anterior. Así también, era resolutivo, de ahí que prontamente varias de las problemáticas que los aquejaban fueron abordadas y resueltas.

Hasta aquí hemos desarrollado las características más significativas del dirigente, del barrio 27 de Octubre en sus inicios, sus problemáticas y los actores que asumieron espacios de poder y representación en pos de lograr quedarse en las tierras y mejorar

la calidad de vida de las familias, así como el lugar de Bautista en este proceso. En lo que sigue, abordaremos cómo el líder se tornó parte de la memoria colectiva.

### **La muerte de un migrante, la deificación de un líder**

*"[E]ra paraguayo, Bautista era valiente, era grande, defendía nuestro barrio y nos cuidaba a nosotros; era fuerte, los echó a patadas a los vagos, era de Olimpo y era bueno".* Las frases, a modo de viñeta, fueron recuperadas de un video denominado *Barrio 27 de Octubre - Conurbano Bonaerense*, que se realizó en 2017 y que comienza con la imagen del potrero que lleva el nombre *Bautista Bairoletto*, luego de su muerte, y tiene de fondo diferentes voces de niños, que evocan la figura de Bautista. Si bien su reminiscencia en la memoria colectiva se consolidó con el nombramiento del potrero en su persona (espacio de esparcimiento que reemplazó un "aguantadero" que funcionaba en el barrio), hubo otras iniciativas —previamente—, que rememoran a este líder barrial.

Una de ellas surge de una actividad en 2015, en conjunto con miembros del equipo del programa Paka, quienes realizaron un taller en el barrio y reconstruyeron, en un video audiovisual, también con niños del barrio, cómo es vivir en 27 de Octubre, cómo es su gente, entre otros aspectos. En sus dichos:

"Mi barrio se llama (27 de octubre). Desde tres años este barrio existe". Otro niño menciona: "antes era todo campo y cancha había" Otra voz señala: "El primero que llegó es Cristóbal Colon". Otro niño dice: "no, mentira era Bautista Bairoletto" risas [sic].

En estos videos la identidad barrial se asocia, se construye y se consolida recuperando la figura de Bautista, evocándolo como "fundador", "protector". En un contexto de un estado local ausente, su imagen representó vitalidad, resguardo, seguridad. Bairoletto era incondicional con los que serían sus vecinos y, en particular, con sus amigos. Bautista lograba que el barrio avance y desde "el hacer" es que fue ganándose el respeto y la admiración de sus conciudadanos.

Un tercer video, también realizado al año de su fallecimiento (2015), en conmemoración de su cumpleaños (24 de febrero), muestra la realización de mejoras en el potrero, que Bautista fundó en el barrio. Allí el dirigente político Facundo Bacco evoca la historia de este espacio y la paradoja de que fue allí donde Bautista murió. En sus palabras:

Estamos acá tratando de terminar el Potrero que comenzó Bautista Bairoletto. [...] surgió desde que empezamos a venir al barrio 27 de Octubre, y, en su momento Bautista, que era un dirigente del barrio que estaba contantemente incentivando la mejora del barrio, nos planteaba de que querían hacer una cancha, un Potrero. [...] Nosotros habíamos articulado con otro barrio, que les sobraban unos arcos, pero necesitaban unos palos de luz, que acá había. Así que hicimos un canje vinimos con Bautista y los vecinos lo instalaron. [...] Se cumplió un año de (su) asesinato, será el destino también que a Bautista le disparan

a una cuadra y corre hasta acá y cae en esta cancha. Bairoletto si bien no militó para el movimiento Evita, nosotros lo consideramos y sabemos que fue un dirigente social que luchó por esta tierra y creemos que lo menos que podíamos hacer es terminar el Potrero que él quiso y como todos los compañeros caídos, inmortalizarlo con su figura, con su cara, que es lo que los compañeros de la JP Evita realizaron y hoy estamos terminando ese sueño... Nos falta la urbanización del barrio y hasta que cada terreno no sea de los vecinos esta lucha no termina (Facundo Bacco, CTEP, 2017).

Esta actividad que contó con murga culminó con el descubrimiento del cartel con su rostro y el encendido de una vela en su honor. Sobre esto último, **son varias las evocaciones de Bautista en términos religiosos**, en el decir de su mujer:

Un patriarca [...] yo siempre digo eso, lo tienen ahí [...] para ellos es [...] "para esa gente, Bautista es como un Dios" [...] muchos me dijeron que hasta 'milagros' hizo... V: ¿le rezan?  
G: claro, por ejemplo se encomienda mucho la gente a él (Gala, compañera de Bautista, 2020, p. 5).

Coincidimos con Feld y Stites Mor (2009) en que las imágenes son construcciones,

involucran actores, agentes, reglas y lógicas propias, contextos sociales y culturales precisos, soportes concretos, elecciones y estrategias [...] las imágenes fílmicas, fotografías y televisivas [...] permiten la construcción de memorias [...] Estas imágenes se convierten en vehículos privilegiados a la hora de construir e interpretar el pasado, darle sentido y reflexionar sobre la transmisión hacia las nuevas generaciones.

Al respecto encontramos que entre 2015 y 2017 se realizaron tres videos, con el acompañamiento de la JP del Movimiento Evita, que evocan la figura de Bautista y exaltan su liderazgo; de ahí que estos tienen un rol protagónico como "emprendedores de memoria".

Uno de sus amigos, luego de su muerte, se tatuó el rostro de Bautista en un brazo. Bairoletto iba a ser padrino en su boda. La celebración estaba prevista poco tiempo antes de su muerte e iba a efectuarse en lo que hoy es el potrero, que lleva su nombre. En la celebración que se realizó tiempo después, la foto de Bautista galardonó la mesa de los novios.

Su compañera recordó también que se realizó una misa en su nombre, y se exhibió una muestra fotográfica de Bautista realizando obras para la comunidad, y propusieron que, una vez consolidado el barrio, una calle llevara el nombre de Bairoletto. Miembros de la JP Evita cuentan con un pasacalle con su nombre y cuando se movilizan, lo enarbolan junto a los propios de la agrupación.

Respecto de **las narraciones acerca de los sucesos que ocasionaron la muerte de Bautista Bairoletto, son escasas**. Coinciden en que hubo un conflicto y que él intervino. En palabras de la principal referente barrial:

Esa noche tuvo un problema un vecino y él (Bautista) fue como para defenderlo, el detalle de lo sucedido no sé. Lo único que sé es que escuchamos un tiro, y cada uno entró a su casa [...] Bautista se fue a ayudar, corrió a los ladrones [...] de repente escuchamos tiros (nuevamente) y se empieza a esparcir la gente y empezamos a ver las balas que pasaban. Aunque no lo creas, se veían, se veían [...] así viste (gesticula como si le pasaran enfrente del rostro), parecía fuego que pasaba (Mecha, dirigente barrial, 2020, p. 25).

Lo señalado denota las serias consecuencias de la ausencia del Estado en este territorio. Las disputas interbarriales fueron *in crescendo*. Previamente al suceso de Bautista, un miembro de la JP Evita fue herido, en una asamblea en el barrio 27 de Octubre, en la que intervinieron vecinos de barrio aledaño con el que tenían conflictos. Bairoletto fue trasladado por los propios vecinos al Hospital Zonal General de Agudos Gobernador Manuel Dorrego. Estuvo doce días internado y finalmente falleció, como ya anticipamos, con solo 32 años de edad. Su situación médica se complejizó debido a un virus intrahospitalario.

Esos *días, en que luchó por su vida en el hospital, se evidenció nuevamente su liderazgo*, a través de múltiples manifestaciones de afecto de sus allegados. Su compañera Gala relata con asombro cómo la familia se vio abrazada y acompañada por el cariño de gente que no conocían y que eran cercanos a Bautista. En sus palabras:

Nunca vi una cosa tan [...] en realidad viví, yo nunca había ido a un funeral, a un hospital, algo así, pero desgraciadamente lo viví en carne propia y fue tan fuerte todo, porque en el hospital era(n) 20, 30 personas por día, para entrar a verlo un segundo, en terapia. Y eran amigos que yo no conocí en mi vida. Yo decía de dónde sale tanta gente, de dónde lo conoció. Me hablaban tanto de él que ¡guau! [...] Igual en el rezo, acá venía gente que yo no conocía. Y son gente de acá, que no creen, no siguen la misma tradición que nosotros [...] Bautista estaba internado, ya te conté que hubo muchísima gente, cada persona que venía, me agarraba de la mano así y me daba plata. Yo me acuerdo que tenía una cartera, nunca me bajaba la cartera de ahí (hombro) y yo metía la plata ahí. Nunca sabía cuánto me dabas vos, o vos, o vos. Yo como me daban, yo guardaba. "para lo que necesites" [...] Yo no necesitaba nada. Me llevaban comida, me llevaban gaseosa [...] porque yo no venía a dormir a mi casa, yo dormía en el pasillo del hospital... Después me vino otra persona y me dio plata de Bautista, yo no sabía eso. Me agarró y me dijo "a Bautista se le debe está plata en el trabajo y te mandaron". Yo la verdad, hay gente buena, porque podían haber aprovechado esta oportunidad y era una cantidad muy importante. Después un amigo me dijo Bautista me había prestado tanto, en cuanto yo pueda yo te la paso. Obviamente me devolvió la mitad, nunca más le pedí. Tampoco le voy a pedir porque [...] ya me pagó todo con su actitud (Gala, compañera de Bautista, 2020, p. 8).

Las muestras de amistad fueron constantes en esos días de incertidumbre y espera de su recuperación. Así algunos *plasmaron sus sentimientos en dos remeras*, una de River Plate y otra de Olimpia, de expresiones de afecto a Bautista. Algunas de las frases: "Sos el león y siempre cera rey!!! [sic]", "jefe te quiero" [...] "fuerza Bautista te estamos esperando", [...] "vas a salir adelante porque sos un chabón fuerte y buena persona".

Así también, *en un cuaderno se plasmaron misivas, deseándole buenos augurios y pronta recuperación*, como las siguientes:

"Bautista fuerza, todo te queremos ya vasa salir de eso y la virgencita te ilumine, fuerza [sic]", "hola compadre, ja te quería contar que ayer el 101 cuando me fui del ospital soñé con vos, yo todavía no entre a verte y en mi sueño [...] me pediste la música de Ralo, quédate un poquito mas y te dije que estábamos en el hospital y que no se podía y me dijiste ¡jamas importo!, tengo mucha fe q' te nos a recuperar muy pronto estamos todos con vos ¡¡fuerza amigo!! vos podes tkm y te extrañamos mucho" [sic].

También armaron y colgaron un pasacalle deseándole una pronta recuperación, todos objetos simbólicos en posesión de la familia. Ante la solicitud de diez donantes de sangre por parte del hospital, se presentaron treinta personas.

*Las manifestaciones de afecto siguieron en su último destino, el cementerio de Pancasán.* Allí lo acompañan objetos que fueron obsequiados a la familia en su internación, como es el caso de la virgen de Caacupé, también la cruz, con la que se rezó una novena luego de su muerte.

Nosotros, nuestra creencia es [...] cuando se nos muere un ser querido hacemos un Rosario [...] un seguimiento de Rosarios, un rezo de nueve días, que le llamamos novena<sup>12</sup> [...] bueno a los nueve días le llevamos la cruz en el cementerio, entonces nosotros repartimos un recuerdito y bueno yo elegí una foto de él y se los entregué a los amigos, familiares (Gala, compañera de Bautista, 2019, p. 30).

También allí hallamos otros objetos de familiares directos y de su familia extendida —por ejemplo, pequeñas placas— que se sumaron en fechas conmemorativas (adornos, etc.). Esto es, su tumba está colmada de representaciones de la familia y de la colectividad a la que pertenecen. Son menos las expresiones de los amigos o de los allegados del barrio. El paso del tiempo dio lugar a la distancia de la familia nuclear de Bautista con la gente del barrio. Los amigos cercanos a él ofrecieron a la familia construirle una casa en donde está el potrero que lleva su nombre, para que estén cerca, para acompañarlos. Su compañera e hijos decidieron mantener distancia y quedarse a vivir en la casa de los abuelos paternos, en otro barrio. Las amenazas que sufrió Bautista en su momento y luego de su muerte la familia de Bairoletto provocó en ellos resquemor y miedo.

El acompañamiento de amigos y miembros de la JP Evita fue central para la familia en esos meses posteriores a su deceso, los que permanentemente llamaban, escribían o pasaban a verlos para saber de ellos y estar al pendiente de lo que precisaran. Si nos centramos en las *representaciones respecto de su muerte*, los entrevistados coinciden en que murió por ausencia del Estado, en el marco del conflicto que se suscitó luego de

---

12. La novena se inicia al día siguiente del entierro, también se realiza cuando se está por cumplir seis meses o un año del fallecimiento. Consiste en un rezo diario en nombre del difunto, generalmente un rosario, seguido de algunas letanías y plegarias por el alma del difunto. Para tal efecto, el lugar de la casa que ya estaba preparado para el velorio se utiliza los nueve días (Zalazar, 2009).

la toma de tierras. En palabras de uno de ellos: "Si el Estado hubiese intervenido y ponía orden en el barrio, esto no iba a pasar. Si bien él se murió por virus intrahospitalario, no se hubiese agarrado el virus si no le hubiesen pegado un tiro" (Mecha, dirigente barrial, 2020, p. 29).

Los vecinos y dirigentes coinciden en que el barrio se complejizó luego de la muerte de Bautista con el desembarco de la problemática de la droga. Una entrevistada señaló que el responsable de la muerte de Bairoletto tenía participación en las usurpaciones de tierras y negocios asociados a la venta informal luego de la toma. Sobre esto comentó:

El hijo de un policía [...] estaba implicado en la toma de los terrenos. Entonces, un día, lo mataron por la espalda, o sea, no le dieron opción a defenderse. Fue por venganza, represalia. Porque ellos (el grupo de vecinos que armó Bautista) iban, los asustaban y los sacaban. Algunas veces iban armados, pero no se atrevían a disparar ni a matar, iban a asustarlos y sacarlos (a los que negociaban con las tierras) (Telma, responsable merendero, 2020, p. 27).

Hobsbawn (2001) nos recuerda que los justicieros locales son considerados honrados (o sencillamente no culpables de los delitos que se les acusan) y por ende son figuras defendidas por los pobladores de la región. Así aquel que emprende acciones contra la opresión o las injusticias del Estado es considerado víctima, héroe o ambas cosas.

El caso de Bautista Bairoletto se puede circunscribir a estas lógicas societales, en las cuales la violencia interpersonal se vive como una experiencia negada, tal como señala Auyero (2013). Esto es, los que experimentan la victimización con mayor frecuencia son los más desposeídos, ellos la viven a diario, y muchas de las prácticas siguen "la lógica del Talión": se ejerce como represalia, como respuesta frente a una ofensa previa.

Las palabras de un afecto, muy cercano a Bautista, nos permiten vivenciar **la cotidianidad de habitar entornos urbanos con estas características**. Así, en una red social, se evocaron esos primeros meses luego de la toma de tierras y la envergadura del liderazgo de Bairoletto:

Hoy hace 1 año de tu partida mi querido jefe y amigo [...] hace 1 año, yo no cumplí años, toda la alegría y esperanza, se truncaron ese día [...] Te fuiste sin despedirte, nos abandonaste a todos los que te queríamos. Sabes jefe que es lo que más duele? Y me dolerá por siempre, la impunidad, cuando veo que todo se desmoronó, tras tu asesinato. Ya nada es igual con tu ausencia, yo lo puedo decir, porque aparte de tus amigos varones, fui la única mujer que estuvo a tu lado en esa lucha feroz que vivimos durante 2 duros años! De noches eternas sin dormir en esas heladas madrugadas donde solo vos y yo éramos los más fuertes. Yo porque defendía lo mío y vos [...] vos porque eras el protector de nuestro barrio. Si bien es cierto que después de casi 2 años llegaron otros y se sumaron a la lucha, vos y yo nos llevamos la peor parte. Ese primer invierno, Dios fue generoso con nosotros, ya que los dos nos agarramos neumonía por la precariedad en la que [vivimos], y aun así seguíamos siendo los guardianes de nuestros vecinos.

Hoy mi familia se va a enterar de como yo me convertí en tu sombra esos días de peleas duras, y tiroteos interminables [...] porque nada paraba a la mafia que se quería apoderar del barrio. Vos fuiste el mejor y más valiente líder que tuve el honor de conocer, y además de luchar a tu lado, que orgullo.

Los que llevamos la peor parte de esa lucha, los que te acompañamos desde el principio fuimos pocos [...] 1 año estuvimos solos [...] Luego se (sumaron) otros [...] y así a medida que iba pasando el peligro se iban sumando vecinos [...] pero todo porque vos eras el líder [...] Con vos todos nos sentíamos seguros. Dejaste a tu propia familia por defender el barrio, y más que eso [...] entregaste tu vida [...] nosotros tus amigos [...] te extrañamos y te extrañaremos siempre, pero a tu esposa e hijos, les haces y les harás falta por siempre [...] Hoy e decidido ya no llorarte más [...] pero sé que no te voy a sacar ni de mi cabeza, ni de mi corazón, porque es difícil olvidar la muerte de un amigo el día que una está cumpliendo años [...] Vivirás eternamente en mi corazón, mi jefe, mi amigo [...] Bautista Bairoletto [sic]<sup>13</sup> (Emma, amiga de Bautista, 2015).

Las diferentes voces que consultamos denotan la ausencia del Estado en la provisión de infraestructura, en la integración a la trama urbana, en brindar seguridad a los habitantes de este barrio informal. Es esta cisura la que va a vehiculizar el uso de la violencia, los conflictos sociales en el interior del barrio y con los entornos territoriales que lo circundan, que terminarán con la muerte de este joven migrante paraguayo, como se desprende del texto que antecede, si bien extenso, de los dichos de la vecina que vivió este proceso.

De ahí que este caso también nos interpela a problematizar el concepto de otredad. Este remite a la presencia de alteridad social y cultural, esto es, a la separación entre un nosotros y un otro. Compartimos lo señalado por Villalpando et al. (2006, p. 15) acerca de que la estructura de nuestras sociedades y sus instituciones no suelen facilitar la convivencia entre todos los seres humanos, ni suele respetar sus singularidades. En Argentina convive la discriminación por razones étnicas, políticas, religiosas y económicas con nuevas formas de marginación e intolerancia, que se acentúan en determinados contextos socio-históricos.

En este sentido, sigue vigente lo señalado por Villalpando et al. (2006, p. 16) respecto de que las prácticas discriminatorias son producto de los modos históricos en que se construyen los procesos de identidad y normalización de cada Estado. De ahí que aquellas no se explican por ninguna característica que posea la víctima de dichas prácticas, sino por las características del grupo social, sociedad o Estado que lleva a cabo el proceso discriminatorio.

La muerte de Bautista Bairoletto conllevó temporalmente la paralización de las acciones colectivas que se venían emprendiendo en pos de lograr la consolidación del barrio, como se desprende de los dichos de una referente:

---

13. El texto se corresponde con una publicación en **Facebook** de una vecina del barrio, que luego de la muerte de Bautista dejó de habitar allí.

Si bien Bautista no se reunía (con la comisión vecinal), la que andaba con todo y avisando a todos era yo. Yo me bajonee, me bajonee mucho y muy, muy mal. No solamente por él, sino por muchas otras cosas más [...] estando activa, activo. Y yo no tenía ganas de activar nada (Mecha, dirigente barrial, 2020, p. 23).

El aturdimiento que operó en militantes, amigos y familiares se logró disipar prontamente, y la muerte de Bautista se tornó bandera para el reclamo de justicia para él, su familia y también para seguir requiriendo el reconocimiento del Estado local del barrio.

Las *dos marchas que se realizaron al municipio en protesta por su muerte* conllevaron a que el Estado local ayudara a la familia por un tiempo<sup>14</sup>. El suceso también trascendió en medios de locales periodísticos y radiales. Con el título "*Los hechos en el barrio 27 de Octubre*" se menciona que el conflicto llevaba semanas. Se inició por un transformador de energía, y en este proceso hubo dos tiroteos, en los cuales se hirió a dos vecinos<sup>15</sup> del barrio. Allí se señala que las peleas eran "con 'la pesada' refiriéndose a policías y barras bravas de los barrios lindantes, Santa Helena y San Agustín".

Con relación a los reclamos en torno a las necesidades de la comunidad, en una de las movilizaciones al municipio por la muerte de Bautista, los vecinos dejaron una carta dirigida al intendente Olmedo reprochándole la desidia para con el barrio y solicitándole la expropiación de tierras. En relación con el tema de seguridad en el barrio, se acordó una reunión de los vecinos con el comisario de la zona y con funcionarios del área de seguridad municipal, para que haya patrullaje en horarios pico. También los vecinos solicitaron un transformador comunitario —tema que originó el conflicto que terminó con la vida de Bautista—. Además pidieron un móvil de salud, tema que las autoridades se comprometieron a seguir discutiendo en reuniones próximas.

Sin embargo, el recibimiento por parte de las autoridades locales no tuvo repercusiones en torno a que se realizara justicia. Según lo expresado por la familia y vecinos, la causa estuvo en la UFI 23 de Las Islas, donde los familiares "nunca fueron recibidos por los fiscales". Pasado el tiempo, los responsables de su muerte no fueron identificados debido a que la bala que lo hirió nunca fue hallada.

El suceso también fue cubierto por la radio comunitaria FM Huemul, con el título "El barrio 27 de Octubre y la JP Evita se movilizaron al Municipio de Pancasán":

---

14. El intendente costó durante un año los gastos de los estudios de la escuela privada de uno de los hijos de Bairoletto y le otorgó un subsidio a la familia. Actualmente retiran alimentos con una tarjeta.

15. En un comunicado, la JP Evita detalló lo sucedido: "el 7 de diciembre (a) Ismael, la misma gente que le disparó a Bautista, le propinó un disparo en la pierna [...], el 12 de enero, un vecino recibió un disparo en el abdomen y sigue internado y un compañero recibió un disparo en el brazo intentando auxiliar al vecino. Ni pasada una semana (llegó) el disparo por la espalda a (Bairoletto)".

A la tarde vinieron los que decían ser los dueños (gente que vive en barrio San Agustín) del terreno cercano a donde nosotros estábamos construyendo la cancha para el barrio y bueno empezaron las discusiones terminaron en una balacera [...] los del barrio San Agustín trataron de salir, porque se habían puesto muy violentos [...] ellos golpearon a un vecino del barrio 27 de Octubre y para poder salir del malón de gente, empezaron a hacer un tiroteo, primero al piso y después directamente al cuerpo de un vecino, [...] hoy ya está en el barrio, (aunque) estuvo muy grave [...] En el intento de la salida nos hieren a un compañero de la organización, de la JP Evita, apuntando al pecho pero como puso el brazo la bala le queda en el brazo. El compañero ya se encuentra bien, ese fue el primer episodio [...] (Ante los hechos de violencia desde la JP Evita intentaron que el municipio intervenga y garantice la seguridad de los vecinos). Nosotros pedimos una audiencia con el municipio para poder hablar de estos temas que estaban ocurriendo, con el mismo principio de que si el barrio esta urbanizado los terrenos no se discutirían de esa manera, y si podrían arreglar las calles podría ingresar la patrulla [...] Sobre Thomas de Aquino y Alberdi arman una balacera entre la gente del barrio Santa Helena, porque ahí es el límite con el distrito de San Marcos, que disparan en el barrio, tipo 2 de la mañana, más de 150 disparos hablan los vecinos, porque las balas llegaron a tener un impacto de 3 cuadras aproximadamente, porque nosotros vimos las casas con los impactos de bala, y en esa balacera es donde fallece el compañero Bautista [...] Le hacemos el planteo, en principio el pedido de la urbanización, porque es a raíz de no querer urbanizar, de no aplicar políticas adecuadas que pasa todo lo demás.

El relato que antecede sintetiza la dimensión de los sucesos del enfrentamiento con gente de los barrios aledaños y la desidia gubernamental.

## Memoria e identidad

Bairoletto tenía Facebook<sup>16</sup>. Su compañera me dijo que lo buscara. Pensé que solo iba hallar manifestaciones de afecto de sus amigos y familiares luego de su muerte, como suelen ocurrir con personas públicas o muy queridas. Efectivamente estos escribieron esos días de zozobra mientras Bairoletto estaba hospitalizado y, luego, a modo de despedida acudieron a esta red social para evocarlo. Posteriormente, cada año, en la fecha de su cumpleaños o en la fecha en que partió, lo rememoran. Le escribían dirigiéndose a él, expresándole afecto, añoranza. También hacían público su dolor; a veces el destinatario de sus palabras era Dios, encomendándole a Bairoletto, otras, requerían la protección de este. Compartimos con Jiménez Barret (2013) que **Facebook ofrece a los allegados un 'lugar' donde visitar al muerto y en el cuál dirigirse a él**, como lo son las tumbas de los cementerios, entre otros.

Un amigo cercano escribió el 17 de enero de 2017, y sumó a la publicación la imagen de Bautista que está en su lápida, una de las últimas fotos que tiene la familia de él y una imagen de la Virgen de Caacupé.

---

16. Jiménez (2013) analiza la red social **Facebook** desde un estudio de caso de la cuenta de un joven muerto en 2011. En este trabajo se recupera cómo los afectos del joven fallecido se vincularon con su memoria a partir de rituales de lutos y procesos de duelo. El duelo se basa en el afecto, mientras que el luto se refiere a actitudes ritualizadas impuestas por la sociedad.

Hoy es un día para recordar aquella persona que fue en vida con un familiar y este fue el maldito día para mí, que el Sr te llamo junto a él (para) tenerte [...] ese lugar junto a él y partir sin retorno [...] Jamás te olvidaré mi gran amigo BB vivirás en mí hasta mi destino final en mi corazón [sic].

Pero no hallé sólo eso, **en Facebook también encontré sus palabras**. En su foto de portada aparece él con una musculosa roja, fumando un habano. Las publicaciones culminan el 20 de diciembre de 2013, justo apenas antes de su fallecimiento. Sus expresiones reflejan muchas de las dimensiones que venimos desarrollando de cómo era, y coinciden con los dichos de los que lo conocieron como "un hombre sencillo, amigo de sus amigos, afectuoso con sus seres queridos, trabajador (albañil), creyente en la virgen de Caacupé y defensor de la libertad —no aceptaba que censuraran sus acciones—".

Bautista tenía dos tatuajes que lo caracterizaban: "el Che" en uno de sus brazos y un ángel en su espalda. Sus afectos señalan que se sentía orgulloso de portar ambos.

En lo cotidiano, usaba esta red social para saludar a sus afectos deseándoles que tengan un buen día, les contaba cuando él se sentía alegre, también compartía con sus seres queridos las comidas, bebidas que preparaba e invitaba a sumarse a los que quisieran. En una ocasión hizo alusión al barrio 27 de Octubre y a su sentido de pertenencia.

"Que lindo es levantarse con el pie derecho y q te salga todo bien le deseo lo mismo a la personas q quiero" [...]

"Hoy me siento muy feliz por salir todo bien mi proyecto me falta el toque final le pido a dios y la virgensita de caacupe q me siga iluminando como siempre y q se me cumpla todo lo q pido y le agradezco a la gente q esta siempre con migo;)"

"Asiendo pescado al horno con un cape" [...] Viernes amigos por fin ya llego estan inbitado a todo lo que quieran venir hoy alanoche acomer un asado en la base".

"Bueno ya fue el lunes ahora ir arreglar un problemita en mi barrio por q si es mi barriooo [sic].

Otro rasgo que lo caracterizaba y que pocos advertían es que solía contar historias, "cuentos", que el resto creía y festejaba (en algunas ocasiones), y sólo un amigo que lo conocía muy bien o su compañera se daban cuenta de las falacias. Una de las historias que escuchamos es que tuvo formación militar y, por ende, que sabía manejar armas. Sin embargo, Gala nos contó que Bautista vivió en Argentina desde los quince años, por lo que nunca recibió formación en las fuerzas de seguridad.

Creemos que estas características también importan para acercarnos a su trayectoria de vida. Portar a sus ídolos como bandera en su cuerpo, inventarse, en un

territorio hostil, el conocer el manejo de armas reflejan un liderazgo fuerte, seguro e incondicional; de ahí que todos acudían a él, lo conocieran o no. Solo la familia pudo en algunas ocasiones refrenar ese impulso que le nacía de intervenir en todos los conflictos exponiéndose permanentemente a peligros de toda índole. Esta personalidad hizo que su pérdida fuera sentida por muchos, que incluso no tenían vínculos filiales con él, como "orfandad pura".

## Conclusiones

La historia de Bautista Bairoletto nos permitió acercarnos a la conformación de un entramado social que dio origen a un barrio en un distrito del Conurbano Bonaerense. Sus seres queridos, afectos, amistades, compañeros de militancia lo tornaron un símbolo, pues su figura sintetizó todo aquello que los identificó, los unió y les permitió situarse —en ese proceso de constitución social que estaban transitando— para continuar la lucha, de la que este militante social formó parte en los comienzos del barrio. Bautista a sus 32 años fue "padre" no sólo de sus hijos, sino de un barrio. Eso quizás sea lo más recurrente en las voces que lo rememoran.

Decíamos al principio de este trabajo que el caso nos interpeló a interrogarnos acerca de lo legal, ilegal, legítimo y lo justo. Hasta aquí hemos advertido el grado de desidia de las autoridades municipales y de seguridad local. Esta situación tuvo varias consecuencias en el entramado social que se fundó junto con el barrio y en los vínculos con los entornos aledaños. Como se desprende de los dichos de los entrevistados, es la "no intervención" del Estado municipal, a tiempo, la que permitió que los conflictos interbarriales se dirimieran con el uso de la fuerza privada, o como dice Auyero (2013), a través del ejercicio de una violencia que se expande y contamina el tejido social.

No atender la urbanización del barrio implicó que los vecinos dirimieran entre ellos y su entorno su inserción; no involucrarse en la dotación de infraestructura en el barrio nuevo llevó a que las fuerzas de seguridad no tuvieran presencia en el lugar. No acompañar el nuevo barrio con políticas estatales inclusivas trajo recelos, desconfianza de los vecinos de los barrios más antiguos, que se sintieron desbordados por los cambios aparejados con la nueva trama urbana.

Bautista Bairoletto murió porque asumió bajo sus hombros el cuidado y protección que debía brindarles el Estado local a los vecinos del barrio 27 de Octubre. Puso el cuerpo allí donde debían estar los representantes locales y las fuerzas de seguridad estatales. Su caso podría encuadrarse en una muerte más, de un miembro de los sectores populares que no tuvo justicia. Sin embargo, Elizabeth Jelin (2004)

señala que las "memorias memorables" surgen ante situaciones que introducen rupturas en los marcos interpretativos de la vida, acontecimientos traumáticos que quiebran los sentidos. Bautista, su trayectoria y su muerte fueron una huella más, que quedó en la memoria colectiva de los que fundaron el Barrio 27 de Octubre. Bairoletto evoca la rememoración de acontecimientos cargados de afecto, emoción y situaciones límite.

Creemos que su trayectoria de vida nos permitió no solo conocer parte de la vida de un migrante, sino también acercarnos a la cotidianidad de habitar entornos urbanos en conflicto, pensar el rol del Estado y de las fuerzas de seguridad, así como también reflexionar sobre las nuevas corrientes migratorias, desde las problemáticas de la integración y la otredad. Finalmente el caso nos permitió conocer los usos de la memoria, por parte de los sectores populares.

## Referencias bibliográficas

### Libros

- Auyero, J. & Berti, M. F.** (2013). *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Katz.
- Boivin, M.; Rosato, A. & Arribas, V.** (2006). *Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural*.
- Cravino, M. C.** (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. UNGS.
- Cravino, M. C.** (2003). Mercados informales de tierra y redes sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. En Abramo, P. (Org.), *A Ciudad de la Informalidad. O desafío ciudades latino-americanas*. Livraria Sette Letras.
- Feld, C. & Stites Mor, J.** (2009). *El pasado que Miramos. Memoria e imagen ante la historia reciente*. Paidós.
- Giddens, A.** (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Grignon, C. & Passeron, J. C.** (1989). *Lo culto y lo popular: miserabilismo y populismo en la sociología y en la literatura*. Nueva Visión Buenos Aires.
- Hobsbawn, E.** (2001). *Rebeldes Primitivos. Estudios sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX*. Crítica.
- Jelin, E.** (2004). Reflexiones (localizadas) sobre el tiempo y el espacio. En Grimson, A. (Comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*. CLACSO.
- Jelin, E.** (2001). ¿De qué hablamos cuando hablamos de memorias? En Jelin, E. (2001), *Los trabajos de la memoria*. Siglo XXI editores.
- Laici, L.** (2010). *Quisiera que me recuerden*. Planeta.

**Natalucci, A.** (2008). De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita. En *La huella piquetera: avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Al Margen. La Plata, Buenos Aires.

**Villalpando, W. et al.** (2006). *La discriminación en Argentina*. Diagnóstico y propuestas. Eudeba.

### **Ponencias**

**Jiménez Barret, N.** (2013). ¿Estás ahí? Duelo y luto por un joven muerto a través de Facebook. Mimeo. <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/19801/6/njimenezbTFC0113memoria.pdf>

**Zalazar, R.** (2009). Los ritos de la muerte. La novena paha en el Paraguay. <https://antropylogia.wordpress.com/2009/03/19/los-ritos-de-la-muerte-la-novena-paha-en-el-paraguay/>

### **Leyes**

Ley de Migraciones 25.871. Decreto 616/2010. Dirección Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior. Página 9. 

# Chozas, pasado y presente: una vivienda para los voceadores del distrito federal

---

**Ulises ORTEGA**

---

**Cargos o filiaciones**

Licenciado y maestro en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, doctorante de Estudios Sociales

en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

**Eje temático 5**

Historia y memoria sobre asentamientos populares.

## Resumen

A mediados del siglo pasado, el proceso de urbanización en la ciudad de México presentó sensibles fallos en materia de planeación, al no anticipar riesgos naturales, el acceso a los servicios públicos y otros; además se guió por la necesidad de vivienda popular de algunos sectores sociales, como fue el caso de los voceadores adheridos a la Unión de Voceadores y Expendedores de México, quienes pudieron subsanar parcialmente una de sus carencias materiales a expensas de la generosidad de los gobernantes. El oriente del valle de México fue un espacio en el que la desecación del antiguo lago de Texcoco permitió el arribo de vastos contingentes de pobladores cuyas historias se entretajan hasta la actualidad en una de las megalópolis más grandes del mundo. A través del estudio de las fuentes existentes y algunos testimonios nos acercamos a la vida de la colonia Voceadores, donde la comercialización de los periódicos está en vías de extinción, aunado al surgimiento de nuevos retos y problemáticas sociales, como la actual contingencia sanitaria.

**Palabras clave:** Urbanización; voceadores; clientelismo.

## Introducción

Durante el siglo pasado, el corazón político y administrativo de México tuvo un crecimiento demográfico sostenido a causa de las secuelas que la Revolución Mexicana provocó al desencadenar la hégira de miles de personas que buscaron refugiarse de la violencia y huir de la escasez alimentaria desatada en la provincia por la paralización de las actividades agrarias. En sucesivas décadas ese flujo migratorio siguió siendo posible gracias a las condiciones de bonanza y estabilidad económica de un país corporativo, proteccionista y centralizado. El llamado milagro mexicano se acompañó de una política de modernización y una marcada tendencia urbanizadora en la capital, que fue sede de los poderes políticos y las principales instituciones nacionales. Todavía hoy se puede reconocer la significativa diferencia en materia de acceso a servicios e infraestructura de la capital con respecto al interior de la república, que influye notoriamente en los procesos de transformación política y democratización de la sociedad mexicana, dado que la capital ha sido el epicentro de la oposición política frente a la hegemonía del viejo partido oficial.<sup>1</sup>

El punto final de la ciudad refugio como esperanza para realizar el sueño dorado de la movilidad social parece haber terminado en 1985, tras los devastadores sismos que modificaron sustancialmente el paradigma del crecimiento demográfico durante la llamada década perdida, puesto que los daños materiales re-concentraron a muchos sectores populares en nuevos asentamientos irregulares en los linderos de la ciudad y especialmente en la vecina entidad del Estado de México, que a partir de ese período se convertiría en el estado más poblado de todo el país.

Otro saldo del panorama expuesto radica en que la ciudad de México, con sus casi nueve millones de habitantes, se mantiene como la entidad más densamente poblada, y en su territorio el acceso a la vivienda sigue siendo un problema de actualidad, especialmente por el alto valor catastral y fenómenos como la especulación inmobiliaria e inclusive el despojo de predios, viviendas y terrenos por medio de organizaciones sociales que han sistematizado su campo de acción frente a la imperiosa necesidad de múltiples remanentes de avecindados.<sup>2</sup>

---

1. Desde 1997, año en que por primera vez hubo elecciones para elegir al jefe de Gobierno del Distrito Federal y ahora de la ciudad de México, las tendencias izquierdistas han imperado en las preferencias de los electores capitalinos.

2. Utilizamos la categoría de avecindado como la que engloba a los hijos de migrantes de primera generación y a los flujos de recién llegados, especialmente de comunidades indígenas, rurales y de trabajadores temporales. Al menos cuatro grandes organizaciones operan sistemáticamente en la capital con el objeto de satisfacer la demanda de los sectores populares y recién llegados, movilizandolos sus bases apoderándose de inmuebles, predios y propiedades, destacan el Frente Popular Francisco Villa, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, El Movimiento Antorchista Nacional y la Asamblea de Barrios, por señalar las más importantes.

En medio del proceso descrito, el paulatino reacomodo de los recién llegados a la ciudad de México se valió de su recepción en los cuartos de alquiler de las llamadas vecindades, lo que propició el hacinamiento y ocasionó problemáticas, como el movimiento inquilinario de 1921, hasta la organización de barriadas y colonias que se reprodujeron sistemáticamente durante décadas en torno de los linderos del primer cuadro de la ciudad, especialmente en el período que va de fines de los años 30 hasta mediados de los años 80. A pesar de la existencia de una política en materia de vivienda por parte del Estado corporativo a través de la creación de proyectos inmobiliarios e institucionales, como el Instituto Nacional de Vivienda (INV) en 1954, esta resultó insuficiente frente a las iniciativas de colonos, que décadas más tarde protagonizaron sus propias epopeyas en materia de apropiación territorial. Los célebres casos, como la lucha del Campamento 2 de Octubre desde finales de los años 60 o la más grande invasión de América Latina ocurrida en el Pedregal de Santo Domingo en 1971 son ejemplos sustanciales, que dicho sea de paso, consumaron el despojo territorial a los antiguos pueblos originarios de la cuenca de México, e influyeron en la desaparición de modos de vida e incluso la flora y la fauna nativa (Aldrete-Haas, 1991; Díaz, 2002).

Considerando las condiciones descritas, nuestra intencionalidad es analizar la experiencia histórica de los habitantes de la Colonia Voceadores, ubicada al oriente de la ciudad de México y en cuya erección confluye un anhelo legítimo, gremial y social para la organización de un núcleo urbano, mediatizado por la acción instrumentalizada de la Unión Nacional de Voceadores en común acuerdo con los órdenes de gobierno. Hasta el momento no se cuenta con un estudio pormenorizado que consigne las vicisitudes que finalmente consumaron este emplazamiento urbano, con la excepción de una breve compilación de entrevistas realizada por Laura Fuentes, editada hace algunos años a instancias de las autoridades delegacionales, y que constituye una excelente fuente primaria, motivo por el cual resulta prudente profundizar en esta temática con miras a seguir fortaleciendo los lazos comunitarios y poniendo énfasis en la presencia que un sector de empleo informal como el de los expendedores de periódicos ha tenido en las miles de historias que dan forma a la identidad y geografías de la ciudad de México.<sup>3</sup>

En las siguientes páginas se dará cuenta de la delimitación de nuestro objeto de estudio, las vías de acceso a este, y posteriormente se hará un desarrollo de aquellas aportaciones que mayoritariamente parten del análisis de las fuentes existentes, así como de la investigación empírica en pos de la concepción de un panorama mucho más completo y formalizado acerca de la Colonia Voceadores.

---

3. La adscripción laboral como elemento identitario de asentamientos y colonias populares en la ciudad de México constituye por sí misma un objeto de estudio, ya que es una evidencia de los rasgos del antiguo Estado corporativo. Algunos otros casos en la zona son: la Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco (pepenadores) y la Unidad Habitacional Ejército de Oriente Indeco II (trabajadores Correos de México).

## Metodología

La Colonia Voceadores está enclavada en la Alcaldía Iztapalapa, la más densamente poblada de la ciudad de México, en los límites con el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México; se encuentra rodeada por la Colonia Juan Escutia, con la que comparte la nomenclatura de sus calles, hecho que tiende a confundir a los no habitantes con respecto a su ubicación (figuras 1 y 2). Las avenidas más próximas son la Texcoco, que marca la frontera con el Estado de México, y la Calzada Ignacio Zaragoza, ya que esta colonia no cuenta con vialidades de grandes dimensiones. En materia de infraestructura posee un mercado público, una escuela primaria y un jardín de niños también de carácter público, así como una parroquia consagrada a la Señora de Guadalupe. Se trata de un territorio de dimensiones pequeñas, que abarca aproximadamente 62,000,00 metros cuadrados, es decir, casi seis hectáreas.

Este proyecto de vivienda tuvo sus orígenes a mediados del siglo pasado, constituyendo un ejemplo genuino en el marco de las políticas de vivienda popular por parte de los gobiernos modernizadores y corporativos, resultado de una relación clientelar. Dicho clientelismo consistió en la inmovilidad política del gremio y su incondicional apoyo al régimen, no solamente a través de muestras públicas de adhesión, sino a través de la marginación de cualquier síntoma de inconformidad. Por su parte, el gobierno facilitó concesiones materiales consistentes en obsequios, ceremonias y accesos a derechos sociales, entre ellos, la vivienda.

Como señalamos, nuestro acercamiento consiste en el estudio de las fuentes históricas existentes, el trabajo empírico a través de las fuentes testimoniales, así como las evidencias simbólico-materiales que son representativas de la Colonia Voceadores y que perviven en la actualidad, tomando en cuenta la contingencia sanitaria ocasionada por la **COVID-19**. Cabe señalar que esta propuesta también pretende cuestionarse acerca de los vínculos laborales que sobreviven en la geografía barrial con relación a su origen histórico, el de los voceadores, considerando la caracterización de estos últimos en un encuadre productivo.

A continuación también ofrecemos un panorama histórico que parte desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, en el que no menos de tres generaciones de habitantes han impreso su sello distintivo al reconocer territorialmente un vínculo identitario también reconocible para los habitantes de las colonias vecinas.

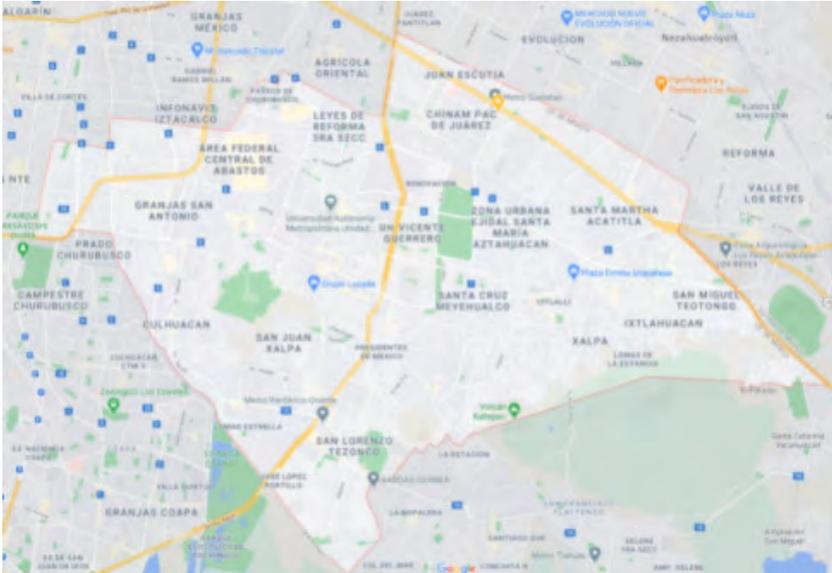


Figura 1. La alcaldía Iztapalapa se ubica al oriente de la ciudad de México. Fuente: Google Maps 2021

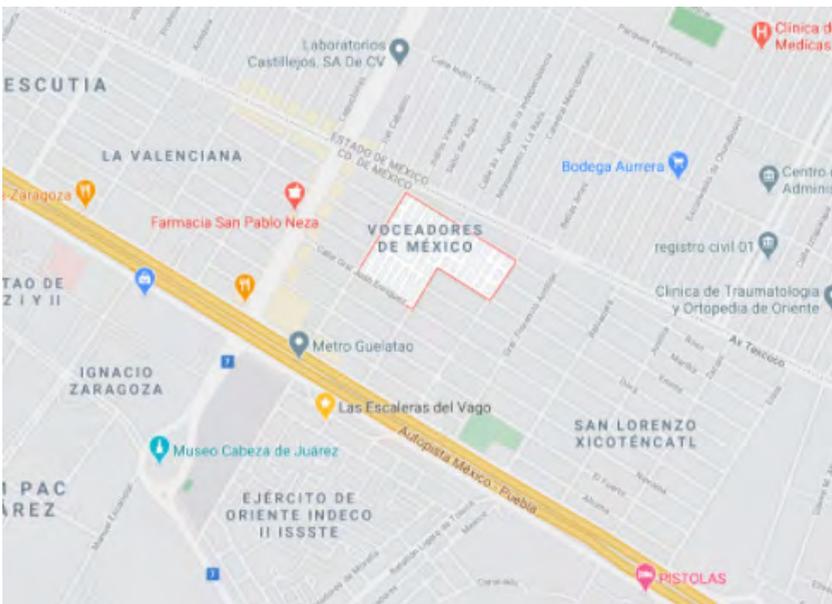


Figura 2. La Colonia Voceadores colinda con el Estado de México y se ubica al noreste de la alcaldía Iztapalapa. Fuente: Google Maps 2021

## Un hogar para los voceadores

La historia de la Colonia Voceadores puede rastrearse a finales de la década de los años 50, cuando se dio el arribo de los primeros colonos que tomaron posesión de las pequeñas construcciones destinadas para los miembros de la Unión de Voceadores y Expendedores de los Periódicos de México. Por aquel entonces, aquello era un páramo desolado apenas cercano a algunos emplazamientos pequeños, como la ranchería de San Lorenzo Xicoténcatl, que décadas antes había comprendido la Hacienda del Peñón y el asentamiento más antiguo de lo que más tarde sería el municipio de Nezahualcóyotl, la colonia San Juan, Pantitlán (Fuentes, 1993; Molina, 2010).

Los esfuerzos en la gestión de la vivienda para los voceadores se remontan décadas atrás, cuando el gremio formó parte de las organizaciones de trabajadores urbanos que fueron susceptibles al control político de la Confederación Regional de Obreros de México (CROM), a la que se adhirió tan solo un año después de su creación y en medio de la constante agitación laboral que prevalecía en la capital (Aguilar & Terrazas, 1996). Esta experiencia fue el primer paso en la toma del posicionamiento político del gremio, cuya fuerza productiva históricamente se relaciona con una imagen altamente explotable en materia simbólica y romantizada hasta nuestros días, al mismo tiempo lamentable: los voceadores infantiles. Mejor conocidos como gritones o papeleritos, estos voceadores constituyeron el último eslabón de la comercialización de los rotativos, de forma ambulante, en calidad de vendedores callejeros; su labor poseyó altas cargas de trabajo emocional, corporeizado y precarizado, hecho al que sumamos la falta de convenciones estrictamente legales para su reconocimiento como trabajadores.

Es necesario detenernos en este ámbito para hacer notar que la mayoría de los estudios más recientes en materia de análisis histórico del trabajo y los trabajadores en México carecen de una perspectiva estrictamente laboral, puesto que no toman en cuenta las relaciones laborales y la configuración productiva en la que se desarrollaron los sujetos. Por ello insistimos en que la condición de no asalariados, no solamente de los niños, jóvenes, si no del resto de voceadores fijos y semifijos, fue esencial para conducir su carácter gremial y vinculación clientelar con los representantes gubernamentales.

Para 1928 la ruptura de la Unión con la CROM liderada por el corrupto líder Luis N. Morones obedeció a las escasas ventajas que obtenía de esta relación y perfiló otra senda consistente en el acercamiento a la figura tutelar y paternal de los representantes gubernamentales, especialmente cuando algunos experimentos reivindicativos no prosperaron, como el del Sindicato de Voceadores de Periódicos y Similares de Orizaba, al cual le fue cancelado su registro tras la determinación de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó que los voceadores no

estaban sujetos a la Ley Federal del Trabajo (Cabrera, 2000). El cauce estratégico de la Unión de Voceadores irremediablemente desembocó en su afiliación formal al Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1944 sellando así su alineamiento político con el régimen y su sistemática colaboración en la censura y distribución de publicaciones desafectas a este (Guerrero, 2016).

Aquí es indispensable referir la consolidación simbólica del papelerito bajo el aura de la cultura del esfuerzo y su tenaz lucha por la subsistencia diaria, constituyendo una excepción frente a la proscripción moral del trabajo infantil y callejero (figura 3) (Sosenski, 2010). A la exaltación del papelerito le correspondió no solamente su inmortalización en el vigente imago tipo de la Unión, sino a través de la consolidación de los discursos fotográficos periodísticos, cuya vigencia sigue en pie hasta nuestros días (Camacho, 2010). Una referencia aparte que merece especial atención se dio con el rodaje de *El Papelerito*, dirigida por Agustín P. Delgado y cuyo estreno en 1951 acentuó aquella versión antes revelada acerca de la honestidad, abnegación y dignidad que portan los niños voceadores. En su trama el híperdramatismo consigue trascender la moraleja y reafirma que las aspiraciones del gremio no dependen exclusivamente de las penurias cotidianas, ya que la buena voluntad de sus superiores sin fungir como patronos suele recompensar la lealtad y los buenos actos.



**Figura 3. Imago tipo de la Unión de Voceadores y Expendedores que expresa el imaginario histórico-simbólico y el estereotipo laboral asumido por la organización.** Fuente: <http://unionvoceadores.com.mx>

La apelación a la lástima, la caridad y la bondad se desprenden ya no solamente del discurso cinematográfico, sino que se sustentan gracias al juicio popular sintetizado por los estratos acomodados y posteriormente por los gobernantes que mediante la buena voluntad buscarán limitar la indefensión de los papeleritos, que representan la vanguardia de todo el gremio. Esta historia es diametralmente opuesta a *Los Olvidados*, un filme censurado de Luis Buñuel aparecido unos meses antes que *El Papelerito*, y en el que se expuso abiertamente el crecimiento de la pobreza urbana y la desprotección infantil; mientras que el segundo presentó un final feliz y tuvo una recepción positiva por parte de la crítica, que no dudó en externar que su principal mérito consistía en acrecentar la simpatía ya existente por los pequeños voceadores (El Informador, noviembre de 1951, p. 7).

La fase del contacto entre Unión y gobierno se consumó durante el alemanismo, con la entrega e inauguración de la Casa del Voceador presidida por el Ejecutivo el 27 de abril de 1950. Este edificio ubicado en la calle de Guerrero 50 inicialmente contó con dormitorios y terminó por convertirse en la sede de las oficinas de la Unión (figura 4). Paralelamente, la dirigencia hizo público el proyecto de la Colonia de los Voceadores desde 1951, cuando el presidente gestionó la donación de terrenos, que equivocadamente las autoras Aguilar y Terrazas (1996) no localizaron décadas más tarde, errando al decir que este jamás se concretó. El meollo de la confusión radica en un complejo que paralelamente se conoció como el Multifamiliar del Voceador y del que se realizó la colocación de la primera piedra por el presidente desde 1953 en un predio de la calle Naranjo de la Colonia Santa María la Ribera, y que finalmente en 1968 terminó siendo la Clínica de Voceadores (Aguilar y Terrazas, 1996; El espíritu público, abril de 1958, p. 3).



**Figura 4. Inauguración de la Casa del Voceador por el Presidente de la República Miguel Alemán Valdés.** Fuente: Museo Archivo de la Fotografía

La solidificación de las relaciones paternalistas entre la figura presidencial y mediatizadas por la dirigencia de los voceadores en todo momento estuvieron marcadas por el disciplinamiento. Prueba de ello fue la instauración del Día del Voceador, que comprendió sucesivos actos oficiales desde 1953 (Hernández, 1991). En el marco del festejo en 1957 se tuvo como sede el Palacio de Bellas Artes para la congregación de los voceadores, siendo uniformados los más pequeños para la convivencia con la primera

actriz María Félix (figura 5). El discurso laudatorio del secretario Francisco Rentería tuvo la osadía de categorizar a los voceadores como privilegiados frente a otros núcleos de trabajadores capitalinos, al describir la sustancial mejora en la calidad de vida de los papeleritos, bandera simbólica de la organización (Mañana, mayo de 1957, p. 51).

Estas acciones encabezadas por el Ejecutivo destinadas a la protección de los voceadores y sin la mediación de legislaciones laborales se convertirán en el común denominador del clientelismo que va a permitir el resto del siglo y hasta la actualidad una relación armónica con este sector laboral, sin la presencia de conflictos ni cambios sustanciales y el acceso selectivo a estas prebendas.



**Figura 5. María Félix con los papeleritos en el marco del Día del Voceador.** Fuente: *Mañana*, México 18 de mayo de 1957

El fallido proyecto Multifamiliar todavía seguía vigente en 1957, cuando la socióloga Emma Salgado detalló su proyección ceñida al mandato presidencial como la vía para la resolución del problema de la vivienda entre los voceadores, quienes estarían en posibilidad de adquirir los departamentos en un sistema de mensualidades. Esos departamentos tendrían varias piezas, todos los servicios básicos y precios distintos de acuerdo con su categoría (Salgado, 1957). Lo cierto era que los planes eran otros, porque la entrega de las casitas de una planta y con dimensiones que no rebasan los cuatro metros de ancho por nueve de largo se realizó sin bombo y platillo o algún acto oficial; la razón fue que la dotación se hizo de forma discrecional por la cúpula de la Unión encabezada por Genaro Alvarado, quien la presidió hasta 1960. De acuerdo con el testimonio de Felipa García, su llegada desde la colonia Morelos fue posible gracias a la amistad que su esposo cultivó con el líder de la Unión, hecho que le permitió tomar posesión de dos inmuebles. Otro mecanismo de posesión fue a través de la compra por parte de los voceadores mediante un sistema de pagos por mensualidades (Fuentes, 1993).

Las dificultades atravesadas por los primeros habitantes consistieron en la falta de servicios públicos, como alumbrado, drenaje, transporte y agua potable, aunado a las agrestes condiciones que representaron las tolvaneras y lluvias torrenciales. Solamente el paso de los años integró de forma paulatina los servicios públicos e infraestructura básica que pusieron en mejores condiciones a las familias del gremio, entre las que se mantuvo un nexa con los centros de distribución de periódicos ubicados en las inmediaciones de la avenida Bucareli, muy cerca del centro de la ciudad; un esfuerzo que reflejó la dificultad para trasladarse durante años desde la colonia en la madrugada para continuar con sus labores. En las seis décadas de vida que tiene, este asentamiento se desarrolló bajo la administración del gobierno federal, que lo dotó de una escuela primaria y brindó las facilidades materiales para la construcción de un mercado, ambos inaugurados por el presidente de la República Adolfo López Mateos en 1961 (Fuentes, 1993).

La lentitud en la consolidación de la infraestructura de esta colonia en un principio respondía a su lejanía de los linderos de la ciudad, la falta de una política de desarrollo gubernamental enfocada hacia este tipo de asentamientos y la relativa autosuficiencia de estos, cuya vida diaria transcurrió hasta fines de los años 70 marcada por el abasto de algunos alimentos desde mercados locales, como los procedentes de establos localizados en la zona, la crianza de aves de corral y el consumo local asociado a una fuerte presencia artesanal.

Ante la escasa formalización en la dotación de estas viviendas por parte de la Unión a sus agremiados, su premura y escasa logística, no se consumó un reparto cabal de aquellas, situación que propició la invasión de un sector considerable de ellas, fomentó su abandono y concentró el grueso de los voceadores en la mitad este de la colonia, colindando con otro grupo de trabajadores adscritos a los Recursos Hidráulicos. Un puente entre aquellos años y la actualidad lo constituye la historia de vida de María Antonieta Hernández García, quien probablemente es la última voceadora en activo en el perímetro de la comunidad, quien que arribó a sus seis años de edad en compañía de sus padres también vendedores de periódicos (figura 6).

De acuerdo con la entrevistada, el resto de los voceadores oriundos de la colonia que aún trabajan lo hacen en otras partes de la ciudad; siendo ella la última en forma semiestablecida en la colonia, valiéndose de un exhibidor metálico que encadena a un poste de energía eléctrica, en el cruce de las calles Miguel Lira y Ortega y Juan Enríquez. Los ingresos de María Antonieta no son regulares y dependen estrictamente de la venta de diversas publicaciones periódicas, alrededor de cinco diferentes, y que a causa de la actual pandemia se han reducido considerablemente. Al preguntarle sobre esta tendencia a la baja, afirma que no es una cuestión netamente circunstancial, sino que obedece al auge de la telefonía celular, que con facilidad puede reemplazar el acceso a la información que



**Figura 6. María Antonieta Hernández García, voceadora.** Foto: Ulises Ortega

contienen los periódicos. Con respecto a otros aspectos de su vida laboral, manifiesta un total alejamiento de los servicios que ofrece la Unión para sus agremiados, especialmente los de salud en la clínica ubicada en la calle de Naranja, servicios que conoce pero que asume totalmente desvinculados de su labor y fuera de su alcance geográfico. La jornada laboral es variable, porque idealmente comienza antes de las siete de la mañana primero con la recepción de los periódicos y se prolonga pasado el mediodía o más; esto nos indica una regularidad de aproximadamente 36 horas semanales de trabajo.

Actualmente, la señora María Antonieta depende de una silla de ruedas para desplazarse, y su oficio no puede clasificarse como comercio ambulante; repetimos, es semifijo; cuenta con el aval implícito de las autoridades en materia regulatoria de los espacios públicos, como sucede con los boleros, pero no es del tipo establecido. Indagando aún más sobre las perspectivas actuales del gremio, el trabajo ambulante permanece en otras partes de la ciudad y apunta a una convención más específica, como la propuesta del "trabajo no clásico" (De la Garza, 2020).

Los viejos voceadores son depositarios de la memoria histórica de su comunidad, tal y como se refleja en los testimonios compilados por Laura Fuentes y en los que

prevalece la referencia a vivencias comunes sobre la fundación de la colonia desde una etapa de fuerte segregación, pero con identidad laboral. También se encuentran presentes los vestigios de una espacialidad absolutamente transformada, donde el mercado, el establo, la iglesia o el dispensario médico fueron referencias primordiales y en las que se proyectó un esfuerzo común que suplió durante muchos años el desinterés del gobierno por esta colonia emergente.

Hoy por hoy, este asentamiento ha sufrido múltiples cambios en su seno a causa de la dinámica regional, empezando por la mejoría sustancial en la forma de vida de sus habitantes, quienes actualmente cuentan con un acceso pleno a los servicios básicos, como agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, videovigilancia y calles pavimentadas, lo cual contrasta ampliamente con sus orígenes. De la misma manera, nuevas problemáticas han proliferado, especialmente aquellas que se relacionan con fenómenos sociales que son propios de las colonias populares de toda la capital, como la delincuencia, la venta y consumo de estupefacientes.

Con el paso de los años, la Colonia Voceadores ha construido una identidad que ya no se articula en función del oficio de sus primeros habitantes, sino que apela a las características de su intrincada espacialidad, ya que popularmente se le conoce como Casitas, por las dimensiones de sus viviendas, que han incrementado su tamaño a lo alto, contando algunas hasta con cuatro niveles, y en muchos casos dando un uso comercial a la planta principal, ya que el pequeño comercio al detalle y el comercio callejero son las actividades más socorridas en el área. Algunas sociabilidades como las pandillas también han tenido su paso por la historia reciente, como fue el caso de los **Negos**, una banda que llegó a contar con más de medio centenar de integrantes a finales de los años 90 y de la cual quedan pocos vestigios.

Tales circunstancias fueron decisivas para un arraigo entre varias generaciones que suelen congregarse durante las fiestas religiosas de la virgen de Guadalupe a mediados de diciembre, cuando se suele instalar una pequeña feria en las afueras del templo de la comunidad. De la misma manera y ahora en desuso, la organización del Halloween "Casitas" el día 2 de noviembre estilaba un sonido callejero en la cancha de fútbol de la colonia, e incluso se llevaba a cabo un concurso de disfraces; su celebración pervivió por cerca de tres décadas. Otro punto de encuentro es la tradicional romería y tianguis de juguetes los días 5 y 6 de enero con motivo de la fiesta de los Reyes Magos como parte del calendario católico.

El calor de la zona ha transformado la toponimia de la localidad una vez más, para bautizar a la colonia Voceadores simplemente como Chozas, apelando a su popularidad e integrándose a un imaginario barrial de la zona oriente de la ciudad, donde la

peligrosidad se mezcla con la bravura de sus habitantes y una serie de elementos relacionados con la vestimenta y la presencia de ritmos musicales populares, como la salsa, la cumbia, el **reggaetón** hasta el explícito orgullo de ser de la colonia, referente en la zona oriente de la capital (figura 7).



**Figura 7. La denominación de Chozas representa la reivindicación popular y territorial más reciente de la Colonia Voceadores.** Foto: Ulises Ortega

En la orilla este de la Voceadores existe una base que forma parte del ramal de microbuses de la ruta 22, cuyo destino es el centro de la ciudad; mientras que a nivel local otro medio de transporte es el mototaxi, que se ha convertido en una fuente de empleo para decenas de habitantes de la colonia, puesto que geográficamente este es el paso obligado entre la estación del metro Guelatao y Ciudad Nezahualcóyotl. El control del flujo de mototaxis es importante, ya que se han establecido parámetros para la carga y descarga de pasajeros entre las organizaciones antagónicas, identificadas por su color según sea el caso para diferenciar a los mototaxistas del lado de la ciudad con respecto a los del Estado de México, y en la medida de lo posible evitar conflictos entre ellos.

Con la llegada de la pandemia algunos negocios se han visto seriamente afectados en sus ventas, especialmente aquellos que no son considerados esenciales, mientras que la demanda de insumos médicos se ha disparado, y progresivamente en la vida de la comunidad se han implantado medidas básicas de higiene y seguridad para mediar la convivencia comercial a iniciativa de las autoridades de la alcaldía, así como de los

propios habitantes. Durante los primeros meses de la pandemia, la incertidumbre fue en aumento entre los diversos comerciantes fijos y semifijos que optaron por la transformación de sus comercios a partir del uso de plásticos transparentes para delimitar el contacto con los clientes, siendo esta una medida generalizada que se propagó rápidamente. A pesar de ello, la vida comunitaria se ha adaptado a la presencia de una enfermedad que tristemente arrebató la vida de cientos de capitalinos y que ya ha tenido diversas fases organizadas a partir de semáforos sanitarios que no se han aplicado de manera estricta con la salvedad de frenar grandes aglomeraciones.

El caso más cercano para nuestro terreno lo constituye el tianguis que suele instalarse los días jueves en el acceso suroeste a la colonia Voceadores y en el que primordialmente se distribuyen alimentos como frutas y verduras, mismo que durante los primeros meses de la pandemia fue suspendido y gradualmente fue permitido solo a productos prioritarios y con algunas medidas de sanitización por parte de las autoridades, y que hoy solo quedan como recuerdo ante la normalización de las actividades (figura 8).



**Figura 8.**  
**Durante los primeros días de la pandemia la Colonia Voceadores contó con algunas campañas para la contención.** Foto: Ulises Ortega

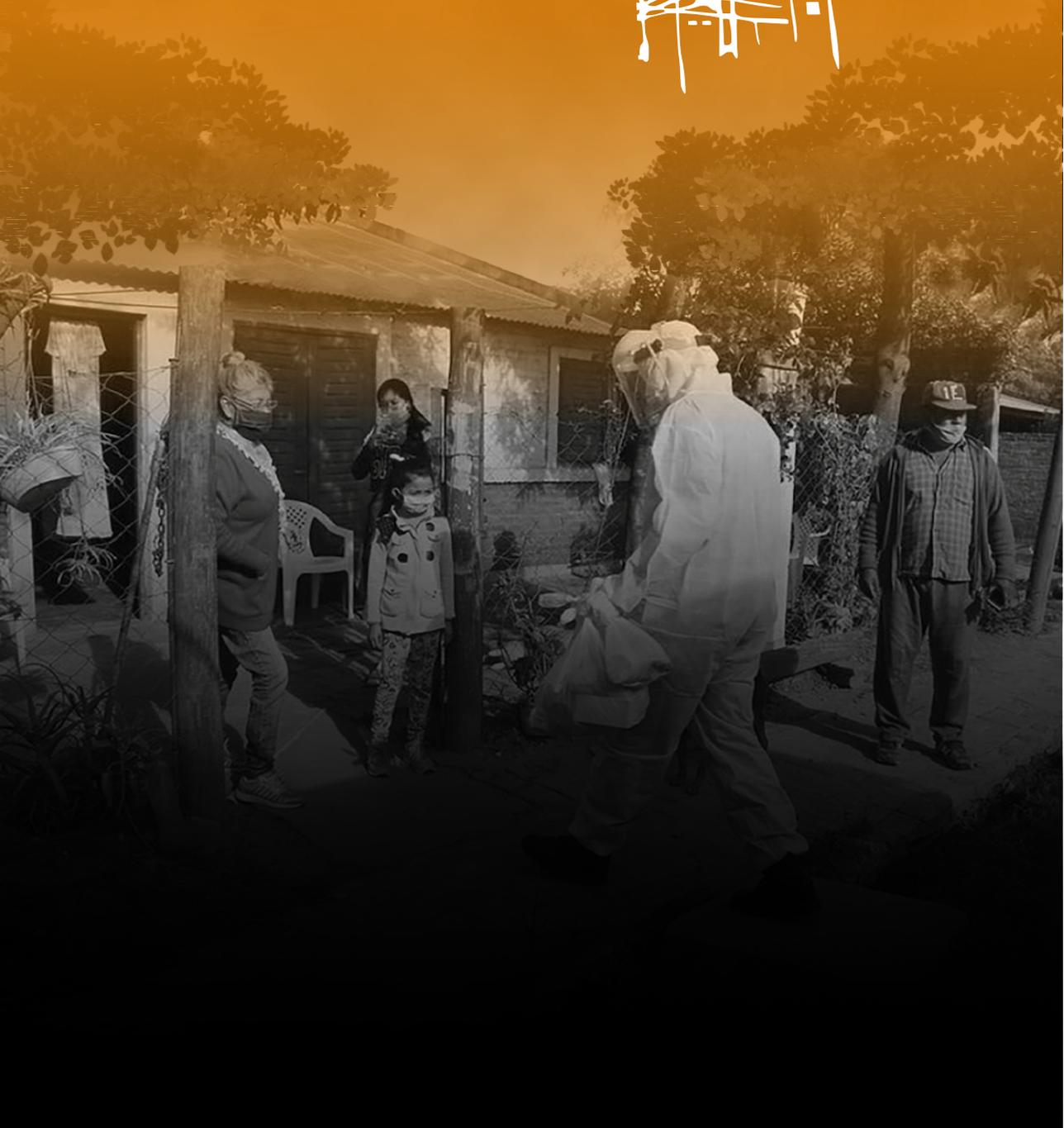
## Conclusiones

Las identidades urbanas se reinventan constantemente y guardan una estrecha relación con la geografía, la toponimia y con la adscripción laboral que en algún momento pudo denotar el origen de sus habitantes, tal y como sucedió con la colonia Voceadores en la ciudad de México, que tomó forma a partir de las relaciones políticas que cultivó el Estado mexicano con algunas organizaciones sindicales y sociales, al mismo tiempo que fue víctima de una prematura y descuidada concepción, producto de los malos manejos en la dirigencia del gremio de Voceadores. El caso abordado en el texto es una muestra sustancial que se replicó en el oriente de la capital mexicana como uno de los denominadores de crecimiento, y es una de las causas de la excesiva población concentrada en esta zona que aún enfrenta distintas problemáticas y múltiples rezagos porcentuales en los indicadores relativos al índice de desarrollo humano con respecto al resto de la población de la ciudad. Por otra parte, este acercamiento pretende ser una ruta de acceso para comprender la articulación improvisada y el poblamiento del oriente de la capital mexicana y permitir la revalorización de las memorias colectivas en pos de la rehabilitación del tejido social y una mejor convivencia.

## Referencias bibliográficas

- Aldrete-Haas, J. A.** (1991). *La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*. México: Alianza Editorial.
- Camacho, J. L.** (2010). *Voces de la libertad*. México: Unión de Expendedores y Voceadores de los Periódicos de México.
- De la Garza, E.** (2020). Configuraciones productivas y circulatorias y trabajo no clásico en los servicios. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. 25 (40). pp. 19-52.
- Díaz, F. (2002). *Las mil y una historias del Pedregal de Santo Domingo*, México: CONACULTA GDF.
- Fuentes, L.** (1993). Colonia Juan Escutia Sección Voceadores. En *Late Iztapalapa*. pp. 5-32. México: DDF-Delegación Iztapalapa.
- Hernández, E. S.** (1991). *El final de la cadena... La distribución de periódicos en México, el caso de la Unión de Expendedores y Voceadores*. Tesis Licenciatura Ciencias de la Comunicación, FCPyS-UNAM, México.
- Molina, R.** (2010). *Estampas de Nezahualcóyotl. El rostro humano de sus pioneros*, México: Ediciones AlterArte.
- Salgado, E.** (1957). *Estudio de la situación socio-económica del voceador de prensa*, México: IIS-UNAM.
- Fuentes, Lura** (1993). Historia e identidad. Colonia Juan Escutia Sección Voceadores en *Late Iztapalapa*, Vol. 5, DDF-Delegación Iztapalapa, México. 

# Mesa 6



# Asentamientos populares, ambiente y tecnologías

## COORDINACIÓN

### Florencia RUS

Arquitecta, magíster en Urbanismo (UNC), becaria Doctoral UNNE-CONICET. maflorenciarus12@gmail.com. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y Hábitat Humano (IIDTHH-UNNE-CONICET) e Instituto de Investigación y Desarrollo de la Vivienda (IIDVi-UNNE).

### Miriam LIBORIO

Arquitecta, magíster en Diseño Arquitectónico y Urbano (UNC), doctora en Arquitectura (UNC). miriam.liborio@unc.edu.ar Instituto de Investigaciones de la Vivienda y Hábitat (INVIHAB), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (UNC).

## Introducción

En torno a los disparadores "asentamientos populares", "ambiente" y "tecnologías" que se propusieron para la mesa 6 del II Encuentro de Asentamientos Populares, se presentaron y discutieron trabajos de investigación y de investigación-acción en barrios de Mar del Plata, Posadas y La Plata. Los trabajos presentados son los siguientes: 1) *Asentamientos populares, contaminación ambiental y riesgos sanitarios. Un estudio de casos en Posadas*, de Walter Brites; 2) *Fabricación de losetas de hormigón en barrios populares: análisis de procesos productivos en un marco de tecnologías sociales*, de Daniela Synek, Jeremías Ispizua e Isaac Melian; 3) *Recicladores Urbanos: análisis de factibilidad técnico-económica en un emprendimiento social*, de Soraya Blanco; Jeremías Ispizua e Isaac Melian; 4) *Equipamiento comunitario y urbanización popular en un marco de tecnologías sociales. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Bs. As., 2013-2019*, de Gabriel Cacopardo y Patricio Freire y 5) *Potencialidad de mejora de los barrios populares en La Plata, desde la perspectiva energética y ambiental*, de Jessica Esparza; Graciela Viégas; Laura Reynoso y Gustavo San Juan.

Cada trabajo presentó diferentes objetivos y estrategias metodológicas y, sin embargo, comparten algunos objetos de interés, tales como conocer las relaciones de las personas que viven en los barrios y las condiciones ambientales o habitacionales diferentes (de otras áreas urbanas), tanto como experiencias de trabajo en el diagnóstico o diseño, gestión e instrumentación de tecnologías productivas o constructivas.

## Desarrollo

Los trabajos que se centraron en reconocer problemas de contaminación, desigualdades socioambientales y riesgo ambiental en barrios específicos, como el de Walter Brites, pusieron en evidencia los múltiples aspectos que involucran al riesgo ambiental por contaminación antropogénica y que tienen relación con las condiciones multidimensionales de la segregación urbana, pero a su vez con las prácticas llevadas adelante por quienes habitan en los barrios populares. Los casos de estudios presentados son: La Tablada, San Onofre y Lapachitos, todos localizados en la ciudad de Posadas. La desigualdad y vulnerabilidad de estos asentamientos están marcadas por condiciones de criticidad o problemas ambientales (riesgo hídrico), agravadas por lo que el autor denomina "prácticas de contaminación ambiental", a saber: el consumo de agua no segura, la presencia de efluentes en la superficie, la acumulación de objetos para la autoconstrucción, metales contaminantes que entran en contacto con el agua, la quema de basura, etc. Este trabajo fue pensado por su autor como un punto de partida para comprender las desigualdades ambientales desde las realidades cotidianas de los asentamientos.

Por otra parte, otros autores dieron a conocer procesos de investigación-acción mediante el desarrollo de proyectos de tipo constructivos y/o productivos en barrios populares de Mar del Plata a partir de la noción de Tecnologías de Integración Social (TIS). Las TIS se piensan desde la autogestión y participación concertada, donde profesionales de la universidad junto a un grupo de vecinos del barrio participan del proceso de diseño, construcción, toma de decisiones e implementación de estas. A su vez, se ven otros actores que se involucran, como la Universidad (a partir de programas o proyectos), empresas privadas, organismos estatales, etc., lo que promueve procesos multiactorales. En este marco se encontraron los trabajos de Isaac Melian, Jeremías Ispizua, Synek, D.; Blanco, Soraya; Patricio Freire y Gabriel Cacopardo, quienes llevaron adelante diferentes experiencias de TIS en Mar del Plata.

Si bien estos trabajos comparten este punto de partida teórico o conceptual, cada uno abordó un proceso diferente: un emprendimiento familiar de recicladores urbanos que se consolidó durante la pandemia, un emprendimiento de fabricación de pilares y losetas de hormigón y el diseño y la construcción y gestión colaborativa de un equipamiento comunitario. Se trató de un proceso constructivo, productivo y/o de servicios vinculado con la economía popular y que implica una red compleja de actores intervinientes: familias, pasantes de la carrera de Ingeniería Industrial y el propio equipo de investigación.

Cacopardo y Freire presentaron un trabajo en el que estudiaron el rol de los Equipamientos Comunitarios en función de dos ejes vinculados tanto en lo social como en lo físico: como espacios de comunicación, interacción y participación ciudadana y como procesos de urbanización. El caso de estudio es un comedor y Casa de Encuentro Comunitario (CEC) "Dulces Sonrisas", presentado como proceso de co-construcción entre diversos actores públicos y privados en un marco de tecnologías de inclusión social. Se indagaron tanto las dimensiones e implicancias sociales y territoriales de estos procesos materiales, tecnológicos y técnicos de construcción como los intercambios de saberes diversos. Asimismo, resultó interesante cómo estos trabajos comentaron las dificultades que se presentan por los actores hegemónicos del mercado.

Finalmente, el trabajo presentado por Esparza y Reynoso consistió en un proyecto PICT en el que se estudió la situación habitacional en los asentamientos de La Plata y su relación con riesgos sanitarios o para la salud (hoy problematizados aún más por la pandemia). Presentaron un esbozo metodológico para tipificar las situaciones diagnosticadas y las posibles mejoras.

## Conclusiones

Al final de la jornada se produjo un rico intercambio orientado a pensar los cruces posibles entre estas diferentes investigaciones. Para poner un ejemplo, se discutió sobre cómo resulta indispensable conocer las prácticas de los habitantes de los barrios populares y los posibles riesgos ambientales en cuanto al manejo de residuos, para pensar en posibilidades y oportunidades para desarrollar circuitos de economía popular, como el de los recicladores urbanos.

La economía popular a partir de procesos autogestivos, con las dificultades de insertarse en un mercado siempre excluyente u oligopólico fue otro de los temas controversiales que tuvo lugar en la jornada. En este sentido, a partir de los diferentes trabajos se reconoció el rol central que tienen los técnicos o profesionales en el diagnóstico integral de problemáticas ambientales, tanto como la asistencia y acompañamiento técnico para pensar tecnologías que involucren procesos de integración social, activación de nuevas redes de economía popular, mejoras habitacionales o proyectos productivos. Para que todo esto sea posible, debe contemplarse el soporte y acompañamiento sostenido a partir de recursos y profesionales comprometidos desde el Estado y la Universidad Pública.



# Recicladores urbanos: análisis de factibilidad técnico-económica en un emprendimiento social

---

**Jeremías ISPIZÚA**

**Isaac MELIÁN**

**Soraya G. BLANCO**

---

## **Cargos o filiaciones**

Becario doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda.

Becario doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda.

Estudiante, Facultad de Ingeniería, UNMdP.

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda, FAUD, UNMdP.

## **Eje temático 6**

Asentamientos populares, medio ambiente, tecnologías.

## **Resumen**

Esta ponencia pretende dar a conocer los avances y resultados de un desarrollo de tecnologías de inclusión social vinculadas con un emprendimiento familiar de reciclaje y clasificación de residuos sólidos urbanos que comenzó a funcionar durante 2020 en el transcurso de la pandemia por **COVID-19**. Estos avances se aportan en el marco del programa de "Prácticas Profesionales Supervisadas" (PPS), para estudiantes de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

El lugar de trabajo es el barrio Nuevo Golf, donde un grupo de recicladores aspiran a organizarse colectivamente para abordar este proyecto. El grupo de investigación pertenece al programa "Hábitat y Ciudadanía", de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la misma universidad.

El objetivo principal de esta ponencia es describir las complejidades técnico-económicas del emprendimiento, sus limitaciones y sus potencialidades de desarrollo en un marco de tecnologías para la inclusión social. Los resultados presentados apuntan a fortalecer las capacidades y las estrategias de la red de emprendimientos barriales del programa y a visibilizar el impacto de las PPS, aportando experiencias al campo de las prácticas de desarrollo profesional con impacto social.

**Palabras clave:** Reciclaje; Tecnologías de Inclusión Social; Residuos Sólidos Urbanos.

## 1. Introducción

En la Argentina, según estimaciones de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), más de 150.000 personas trabajan recuperando materiales reciclables en centros urbanos o en basurales<sup>1</sup>, sometidos a un régimen de trabajo que atenta contra los derechos laborales elementales de los que debería gozar cualquier trabajador. A su vez, las empresas intermediarias y destinatarias finales del fruto del trabajo de los recicladores y recicladoras operan bajo una lógica monopólica para la adquisición de los materiales imponiendo las condiciones y precios bajo los cuales un material puede ser vendido y comprado y apropiándose de los mayores beneficios.

La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) afirma que el trabajo de los recicladores permite aproximadamente la recuperación de 4000 toneladas diarias de material reciclable en el país. Además de constituir una barrera contra el colapso de los rellenos sanitarios y la consiguiente agudización de la crisis ambiental, representa un ahorro que para el año 2015 rondó los 1480 millones de pesos anuales en gastos de enterramiento.

El trabajo de los recicladores urbanos es la principal fuente de materia prima para la industria del reciclado en distintas ramas: cartón, papel, vidrio, telas y plásticos. Sin embargo, la riqueza que esta industria genera queda en un pequeño grupo de grandes empresarios e intermediarios clandestinos.

Referencia de los recicladores urbanos es el Movimiento Cartonero y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), que en algunos municipios y distritos del país (y también en niveles de conciencia social y colectiva) ha logrado el reconocimiento de la importancia ecológica de su labor, en una lucha que tiene como objetivo principal posicionar al reciclador como servidor público. Estas acciones de reivindicación y organización popular están muchas veces potenciadas por articulaciones con instituciones u organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con organismos ejecutivos, organizaciones de la sociedad civil y por las universidades, como es el caso presentado. En este trabajo se sintetizan resultados parciales de un proyecto de investigación y desarrollo centrado en la generación de tecnologías de inclusión social (TIS) en territorios de extrema pobreza vinculados con las estrategias de gestión de un grupo de recicladores urbanos en el barrio popular Nuevo Golf.

El programa de investigación Hábitat y Ciudadanía, perteneciente a la Universidad Nacional de Mar del Plata, se enfoca en promover y co-construir experiencias de

---

1. <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/cartoneros-trabajo-aun-poco-reconocido-pero-clave-nid2325069/#:~:text=Seg%C3%BAn%20estimaciones%20de%20la%20Federaci%C3%B3n,Faccyr%2C%20mientras%20que%20el%20resto>

desarrollo tecnológico y social en barrios de la ciudad de Mar del Plata. Se lleva a cabo una gestión que combina estrategias de mejoramiento del hábitat popular y la promoción de distintos emprendimientos que tienen antecedentes en el trabajo territorial en los barrios Monte Terrabusi, Nuevo Golf, Alto Camet y Las Dalías en la ciudad de Mar del Plata y su partido de General Pueyrredón, con una estructura basada alianzas con empresas, ONG, organismos de Investigación y Desarrollo (I+D) y algunos segmentos del Estado interesados en el hábitat popular y la promoción de emprendimientos.

En el campo de saber y experiencias de esta área, aun a riesgo de cierta simplificación, nos resultan útil para situar para nuestra contribución las siguientes perspectivas de análisis y desarrollo:

- Experiencias que analizan predominantemente la cadena de valor y la apropiación final de los grandes capitales globales, resaltando los procesos organizativos y las reivindicaciones de los movimientos populares, con una perspectiva puesta en el desarrollo y fortalecimiento de la economía popular y el reconocimiento de los recicladores como servidores públicos (Gareis et al., 2016).

- Por otro lado, las experiencias que analizan la innovación tecnológica en las prácticas de reciclaje, interrogando las relaciones entre valor agregado y reciclaje informal y los límites de los estándares burocráticos para la innovación de los sectores populares (Carenzo, 2019).

- Por último, aquellas experiencias que desde una perspectiva de ciencia situada se enfocan en el estudio y promoción de prácticas asociativas de desarrollo en un marco de TIS. En este último caso, la dimensión dominante está en los procesos de gestión colectivos y en las transformaciones sociales emergentes de esos desarrollos (Dagnino et al., 2004; Thomas, 2012; Cacopardo et al., 2013; 2018).

A partir de lo enunciado, el objetivo principal de esta ponencia es describir las complejidades técnico-económicas de un emprendimiento de clasificación y comercialización de materiales, sus limitaciones respecto del mercado y sus potencialidades de desarrollo en un marco de tecnologías para la inclusión social.

El desarrollo de la investigación se lleva adelante en el marco de las Prácticas Pre-profesionales de la carrera de Ingeniería Industrial en la Facultad de Ingeniería de la UNMdP vinculadas con un grupo de investigación, que inaugura otros modos posibles de vincular la academia con el medio social, con el objetivo secundario de aportar recursos al debate disciplinar de la carrera. La recopilación de información se dio a partir de registros visuales y entrevistas orales semiestructuradas e informales, bajo una metodología de investigación participante a través del grupo de investigación y una ONG que impulsan el emprendimiento.

Las preguntas a las que intentaremos aproximar tienen dos órdenes de registro: por un lado, al campo del hábitat popular y el desarrollo de emprendimientos barriales: ¿cuál es el aporte de las denominadas tecnologías sociales al desarrollo de emprendimientos de la economía popular? y, por otro, al campo de las prácticas pre-profesionales: ¿en qué medida las prácticas pre-profesionales orientadas a resolver problemáticas de la economía popular aportan nuevos saberes y técnicas a la disciplina de la ingeniería industrial y cómo inauguran nuevos roles y competencias?

### **1.1. Año de pandemia y efectos en los sectores más pobres**

La pandemia tuvo un fuerte impacto en todos los sectores sociales, pero se hará foco sobre aquellos clasificados como los más pobres, dentro de los cuales se encuentran los vecinos del Barrio Nuevo Golf. Del primer Informe Técnico de la **COVID-19**<sup>2</sup>, de General Pueyrredón, realizado por el CONICET en conjunto con la Universidad Nacional de Mar del Plata, se pueden destacar diferentes carencias, siendo los principales problemas la falta de alimento, de trabajo y el hacinamiento.

El informe destaca el "relajamiento" que se observó con una mayor circulación de personas con el pasar del tiempo. Se expresa que los primeros meses de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) fueron más estrictos y con el tiempo esto cambió. Este "relajamiento" se justifica con diferentes motivos, siendo la principal causa la necesidad de trabajar, las salidas en busca de alimentos y la simple necesidad de salir, sobre todo de niños/as y jóvenes.

Por otro lado, tanto el hacinamiento como la falta de servicios públicos agravaron la situación de las familias más pobres. La falta de acceso al agua en gran parte de los barrios populares dificultó las condiciones de higiene. La asistencia alimentaria se manifestó como la principal necesidad reconocida por los vecinos encuestados para la realización del informe. Al mismo tiempo, se nombró la falta de asistencia por violencia de género, salud y prevención, infraestructura en las viviendas y protección integral de derechos.

## **2. Metodología**

El programa de Hábitat y Ciudadanía trabaja con este emprendimiento en particular desde 2020 y con el grupo emprendedor desde 2014, siendo el principal objetivo trabajar colaborativamente en procesos de autoconstrucción asistida. Como un emergente de la crisis social y económica surge la posibilidad del desarrollo de un emprendimiento productivo para el reciclado de materiales en el marco de la economía circular, con recursos y estrategias compartidas entre los destinatarios y el grupo de investigación.

---

2. CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata. (2020). Informe Técnico COVID\_19. General Pueyrredón.

Para esto, se trabaja con el marco metodológico de las Tecnologías para la Inclusión Social (TIS), entendiéndolas como un concepto en construcción y discusión. A efectos del presente artículo, las entenderemos en su forma más amplia, como una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas tanto sociales como ambientales (Thomas et al., 2015). Las TIS abarcan así una vasta variedad de producciones, y sus procesos de desarrollo son principalmente desempeñados por movimientos sociales, cooperativas populares, ONG, unidades públicas de Investigación y Desarrollo, divisiones gubernamentales, organismos descentralizados, empresas públicas y privadas. De acuerdo con Cacopardo et al. (2018), rescatamos el aporte de sus dimensiones teóricas para comprender los desarrollos tecnológicos como constitutivos de los procesos de urbanización popular. Con este marco metodológico, identificamos actores relevantes, construimos dinámicas de solución y accionamos estrategias posibles.

La investigación de caso se ubica en dos campos de estudios: el área de estudio del hábitat popular y el campo de conocimiento de la economía popular y los desarrollos productivos. En el campo del hábitat popular se vincula la relación entre emprendimiento productivo y clan familiar, para dar cuenta de la lógica de asociación en los procesos asociativos en barrios populares, caracterizados por vínculos familiares y afectivos cercanos antes que mediante capacidades y experiencias en la materia.

Para el análisis del desarrollo productivo, se describen las cadenas de valor y se aplican métodos diferentes según los niveles de análisis, tanto cualitativos como cuantitativos: análisis de precios de compra-venta, diseño de instalaciones, diagramas de procesos y entrevistas a actores barriales relevantes. Se realizaron visitas al emprendimiento y registro de proveedores y compradores, variaciones de precios y estacionalidad de algunos materiales. La recopilación de información a actores relevantes, miembros del emprendimiento e informantes secundarios se dio a partir de registros visuales y entrevistas orales semiestructuradas e informales, bajo una metodología de investigación participante a través del grupo de investigación y una ONG que impulsan el emprendimiento.

### **3. Marco teórico**

#### **3.1. Recuperadores urbanos**

Desde los 90 en Argentina, la recuperación de residuos de forma informal creció, especialmente como resultado de la crisis de 2001. La actividad de recolectar residuos urbanos para obtener algún tipo de recurso material en forma directa o monetaria a través de la comercialización, entonces, constituye una vieja ocupación que adopta

nuevas particularidades en el marco de las actuales características del modelo de acumulación capitalista (Anguita, 2003).

El trabajo del recuperador puede dividirse en tres etapas:

- Recolección en la vía pública.
- Clasificaciones y selección.
- Comercialización.

Si bien pueden tenerse en cuenta diversos factores, se considera que los tres más relevantes sitúan la elección de los grupos vulnerables por la recolección de residuos sólidos urbanos, luego de la crisis de 2001. Estos factores son:

- Un incremento acelerado de la pobreza y de personas en estado de desocupación.
- Conflictos con la basura e ineficiencia en su gestión.
- Aumento del precio de los materiales aptos para reciclar.

Otro aspecto importante, que hace a la relevancia que toma la actividad para la economía de las familias vulnerables, tiene que ver con el cuidado de los niños. Los recuperadores pueden llevar a sus hijos con ellos, evitando que estos queden solos, y paralelamente estos ayudan a sus padres pidiendo residuos en muchas ocasiones.

El primer punto al cual podemos hacer referencia que demuestra un gran número de cartoneros en la ciudad de Buenos Aires antes de 2001 es el Tren Blanco. Este era un servicio de ferrocarril que brindaba el Transporte de Buenos Aires (TBA), para los cartoneros entre 1999 y 2007. Esta exclusividad en el servicio fue dada luego de una secuencia de disconformidades generadas por los cartoneros que viajaban en el tren común. Además, en el año 2003 se presenta como antecedente la Ley de Recuperadores Urbanos N.º 992, que es el resultado de una jornada de 2002 que reunió a cartoneros y actores públicos llamada "El trabajo no es basura". En esta jornada los recuperadores buscaban ser reconocidos por su trabajo como parte del circuito de recuperación de residuos, y la ley fue un intento de formalizar la actividad, reconociendo la figura del cartonero de forma legal como recuperador urbano. Paiva (2004) define las cooperativas de recuperadores como "organizaciones cuyo objetivo es recolectar, acopiar y vender residuos recuperables, con la intención de eliminar los intermediarios que actúan en el mercado e interactuar directamente con las empresas finales compradoras... lo que distingue su forma organizativa es que no tienen fines comerciales, por lo tanto, el lucro obtenido debe repartirse proporcionalmente a todos los miembros de la organización". Con el tiempo comienzan a surgir las cooperativas, que representaban contención y poder de negociación para los recuperadores.

Es importante citar una conquista que tuvo lugar el pasado 10 de marzo del presente año, que anima a proyectar escenarios con mayor poder de negociación. La Unión

de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), en el Ministerio de Trabajo de la Nación, obtuvo la resolución que establece la creación del Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica. Esto implicaría la obtención de personería social y forma parte de un primer paso hacia la formalización jurídica de los trabajadores de la economía popular como un sindicato.

### 3.2. La cadena de Valor

Son diversos los autores que sostienen que el análisis de la Cadena de Valor de los materiales reciclables es indispensable para lograr la integración de los sectores informales en las gestiones de residuos sólidos urbanos de los sistemas municipales. La cadena global de valor de materiales reciclables es, con bastante consenso, la que se detalla en el diagrama 1, y la conforman los eslabones de separación en origen, recolección y traslado, acopio y acondicionamiento, transformación, comercialización y consumo final (Caló, 2009).

En el marco local, en las actividades que se realizan hacia arriba de la cadena, se diferencian los eslabones iniciales, los circuitos formal e informal. Estos circuitos forman uno solo a partir de las actividades hacia abajo, que comienzan con el acopio.



Diagrama 1. Eslabones de la cadena de valor. Fuente: elaboración propia con base en Caló (2009)

La separación en origen es el primer eslabón, y en los residuos posconsumo se considera una actividad ligada a la generación de residuos *per cápita*. Este eslabón determina las características tanto cualitativas como cuantitativas del material que se va a recuperar y es primordial al implementar un Sistema de Gestión Integrado de Residuos Sólidos Urbanos, ya que la capacidad de agregar valor y reciclar materiales reciclables se ve sujeta a la existencia de contaminación cruzada con líquidos y residuos orgánicos.

El segundo eslabón abarca las actividades de recolección y traslado, así como una segunda separación de los residuos. En este eslabón comienzan las actividades hacia arriba de la cadena, y es donde el emprendimiento de nuestro foco opera.

En Mar del Plata, este eslabón se divide en tres circuitos de recuperación:

1. Recuperadores de la vía pública. Según registros de finales del año 2014 hay una población variable de entre 1000 y 1500 personas. El principal factor que determina el material y la actividad de recolección realizada es la herramienta de trabajo con la que cuenta el recuperador, clasificadas en la tabla 1.

Actualmente el material más relevante en este circuito es el cartón, dado su precio por kilogramo y por la facilidad de acceso al material seco y limpio, seguido por los metales varios o "chatarra", que si bien tienen un mejor precio en comparación con el cartón, presentan cierta dificultad tanto en su disponibilidad como en su recolección. La segunda separación suele realizarse *in situ*, dado que la capacidad de transporte de carga suele ser limitada.

2. Los recuperadores del Predio de Disposición Final de Residuos: realizan procesos de agregado de valor, como separación y clasificación de los materiales que fueron previamente recolectados por el transporte de la empresa 9 de Julio. También realizan separación de mercadería que se destina principalmente al autoconsumo o son comercializadas en alguna red local.

3. El circuito de recolección de residuos diferenciado de la 9 de Julio que va a la planta de separación y clasificación de residuos, en un predio cedido por la Municipalidad a la cooperativa CURA.

En los puntos 2 y 3 hay una serie de tensiones que operan continuamente por el recorrido de los camiones de basura, que el ente de servicios urbanos tiene que absorber: o los camiones van para la planta de reciclado o los camiones van para el predio de disposición final. Este punto de tensión y conflicto merece un análisis particular que excede este artículo.

<b>Tabla 1</b>	
<b>Recolección según herramientas de trabajo</b>	
<b>Herramienta</b>	<b>Material</b>
Camión	Cartón
Camionetas particulares	Cartón y Plástico
Moto	Cartón
Bicicleta	Papel y cartón Metales y otros que pueden contener repuestos o cobre
Carreros	Papel y cartón Metales y otros que pueden contener repuestos o cobre
Sin vehículo	Alimentos. Ropa

Fuente: elaboración propia con base en Barabino (2015)

El tercer eslabón comprende las actividades de acopio y acondicionamiento de los materiales reciclables. En Mar del Plata, se estima que en 2018 existían entre 40 y 60 establecimientos dedicados al acopio de materiales reciclables. El emprendimiento que se analiza también realiza actividades de acopio y pesaje, pero no cuenta con las herramientas necesarias para el acondicionamiento, que comprende tareas como compactación de metales, enfardado de plásticos y celulósicos, trituración y molienda, lavado, etc.

En términos de flujo económico, la comercialización más importante es la que se produce entre el acopio y los procesos de transformación y terminación de los materiales, ya que es aquí donde se produce la unión con un circuito formal y los flujos de materiales fluyen del contexto local al nacional o internacional. A nivel local, quienes concentran mayores ingresos son los grandes acopiadores, que se articulan tanto con las empresas que realizan la transformación como con los clientes finales.

Los procesos de transformación y terminación son aquellos en los cuales se realiza un procesamiento físico y/o químico de los materiales. Nacionalmente, las grandes empresas que son los clientes finales (eslabón 6) incorporan dentro de sus procesos productivos las tareas de transformación y terminación. El cliente final es el último eslabón, y está formado por industrias que procesan estos materiales reciclables y los utilizan como materia prima en sus procesos. Los procesadores son los actores que poseen mayor poder en la cadena de valor; son quienes establecen los precios del mercado, que son clasificados como **commodities**, y los patrones de calidad que deben cumplir los materiales. Hay dos grandes firmas, a nivel nacional, que abarcan aproximadamente el 90 % del papel cartón recuperado del país, y son KRAFTLiner y SMURFIT, ubicadas en Plátano y Bernal, respectivamente, ambas en la provincia de Buenos Aires.

### 3.3. Las Tecnologías de Inclusión Social

Entendiéndolas en su forma más amplia, como una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas tanto sociales como ambientales, rescatamos tres aspectos que consideramos constitutivos de este desarrollo:

a) La concepción de las tecnologías como parte de "procesos socio-políticos" y no solo productos técnicos o tecnológicos. Profundizamos esta definición en tres aspectos vinculados que nos interesan: el componente colectivo y participativo, tanto en el planteo de problemas como sus soluciones, pensados a partir de gestión de redes sociales e institucionales de diversa constitución, entendidas como "alianzas socio-técnicas". Luego, la idea de que una tecnología trasciende el artefacto material, donde importa más lo que sucede como proceso de gestión y práctica social, y, finalmente, comprender un desarrollo tecnológico como estrategia de desarrollo social.

b) La democratización de conocimientos, la articulación de saberes disciplinares, técnicos y populares.

c) La noción de "dinámica socio-técnica" (Thomas, 2012). Esta concepción propone el entendimiento de las tecnologías como parte de "procesos socio-políticos" y no solo productos técnicos o tecnológicos, y nos permite pensar —haciendo referencia a las interacciones entre instituciones, tecnologías e ideologías— en una especie de mapa de las vinculaciones que construyen la solución a un problema e interpretar relaciones problemas-solución. Sumado a esto, las TIS ponen en el centro de la escena a los actores y los territorios para determinar las dinámicas problemas-solución.

## 4. Desarrollo

### 4.1. Caracterización de Mar del Plata y Nuevo Golf

Mar del Plata es una urbe ubicada a 404 km de la ciudad de Buenos Aires, en el centro de la provincia de Buenos Aires, y es la ciudad cabecera del partido de General Pueyrredón. Se trata de una ciudad de rango intermedio, con 656.456<sup>3</sup> habitantes, lo que la convierte en la segunda ciudad turística más importante de Argentina, esto dado su puerto y su zona balnearia, ya que cuenta con 47 km de costa. Además, se brindan todos los servicios, por lo que es el primer centro turístico de la costa argentina.

El barrio Nuevo Golf es un asentamiento que se ubica por fuera del espacio urbanizado del municipio de General Pueyrredón, al sur de la ciudad de Mar del Plata; limitado por calle 118, Mario Bravo y calle 100. Según el informe de villas y asentamientos de Mar del Plata (2019)<sup>4</sup>, el sector denominado "asentamiento" Nuevo Golf cuenta con 55 hectáreas y viven en él alrededor de 700 familias. Según declaraciones del presidente de la sociedad

---

3. <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/poblacion/proyecciones/municipios>

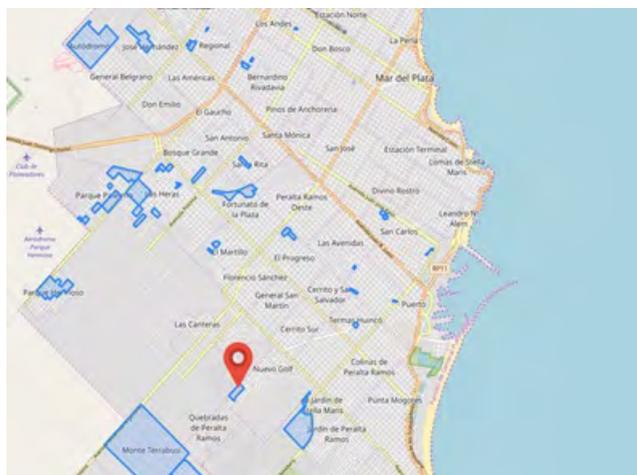
4. Dirección Social de Vivienda, Municipalidad de General Pueyrredón. (2019). Informe sobre sobre villas y asentamientos de Mar del Plata. General Pueyrredón

de fomento, con la última toma de tierras y el asentamiento de familias en distintos sectores, la población actual en situación de vulnerabilidad se acerca a 1200 familias<sup>5</sup>.

Este asentamiento surge de la crisis del año 2001, como consecuencia de las inmigraciones del área metropolitana de Buenos Aires y otras provincias que manifestaban un alto índice de pobreza, en especial del norte argentino. Como resultado de la imposibilidad de acceder a una vivienda, la población comienza a establecerse de forma precaria, y así surgen loteos y subdivisiones improvisadas.

A partir de la avenida Mario Bravo, cuanto más nos alejamos de esta se puede observar un área en proceso de densificación, fenómeno que se produce de forma constante a través de los años. Esto genera un contraste entre la configuración del asentamiento respecto del trazado urbano consolidado. En las proximidades del barrio Nuevo Golf, se localizan urbanizaciones privadas de grandes magnitudes, como Rumencó, Golf Club, Fincas del Peralta Ramos y Arenas del Sur.

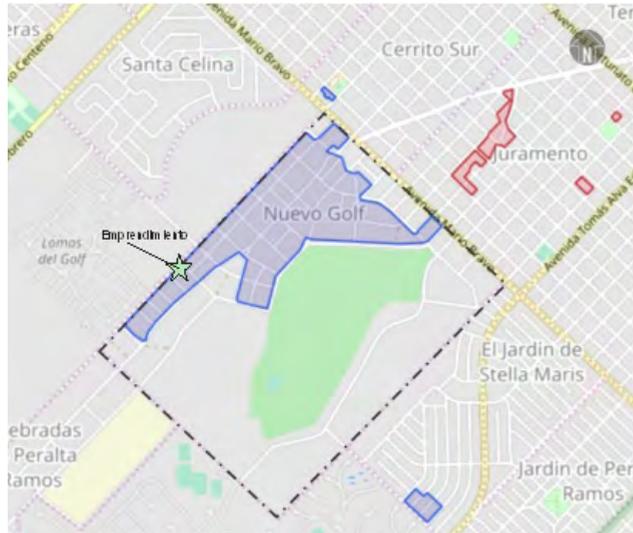
En el asentamiento se presentan importantes carencias en cuestiones de servicios urbanos, como infraestructura y saneamiento, un 25 % del barrio presenta necesidades básicas insatisfechas. En relación con el agua, la red comenzó a construirse en 2010, pero al igual que la electricidad todavía es un servicio deficiente. Desde 2015 el transporte público ingresa en Nuevo Golf, aunque las condiciones de las calles afectan el acceso de los vehículos, tanto del transporte público como de otros servicios, como en el caso de alguna posible emergencia y en la recolección de residuos.



**Figura 1.**  
**Ubicación del barrio**  
**Nuevo Golf en Mar**  
**del Plata. Fuente:**  
**RENABAP**

5. <https://www.mdpya.com.ar/nuevo-golf-tras-la-lluvia-hay-familias-hacinadas-con-techos-inhabitables/>

En las figuras 1 y 2 pueden verse los contornos de los barrios populares según el RENABAP y la ubicación del barrio Nuevo Golf dentro de la ciudad de Mar del Plata.



**Figura 2.**  
**Ubicación del**  
**emprendimiento**  
**dentro del**  
**barrio.** Fuente:  
Subsecretaría  
Social de Tierras,  
Urbanismo y  
Vivienda

## 4.2. Caracterización del emprendimiento

El emprendimiento barrial surge como una forma de hacerle frente a los desafíos que representaba para el clan familiar la falta de trabajo originada por la pandemia. En el contexto de la pandemia de la **COVID-2019**, los recuperadores informales de Mar del Plata se vieron muy afectados por la prohibición del ingreso al predio de disposición final de residuos para evitar los contagios.

Esta disposición motivó numerosas protestas organizadas por tres organizaciones distintas vinculadas con el reciclaje en el predio: el movimiento de trabajadores excluidos y el movimiento de recicladores “independientes”, vinculados directamente con el predio de disposición, y la cooperativa CURA, que opera en una planta de reciclaje cedida, acondicionada y promocionada por la municipalidad —en conjunto con organismos de crédito internacional— en un predio independiente. El clan familiar, ubicado dentro del movimiento de recicladores independientes, acompañó las protestas sin recibir respuesta alguna. Ante la negativa del ingreso al predio, los recuperadores en unidad con los recicladores y cartoneros pidieron un subsidio al municipio, el cual fue denegado, justificándose con que no contaba con la espalda suficiente para sostener el ingreso de los recicladores, e intercambiando responsabilidades con los distintos organismos de gobierno tanto provincial como nacional.

Frente a este escenario, los integrantes del clan familiar, con más de veinte años de experiencia en el rubro de los residuos sólidos urbanos, se enfocaron en buscar una fuente de trabajo en el mismo mercado. De esta forma plantearon al Programa "Hábitat y Ciudadanía" (PHyC) la posibilidad de impulsar un emprendimiento familiar para generar ingresos y fuentes de trabajo a través de la compra y recolección de residuos sólidos urbanos valorizados por el mercado para su posterior comercialización.

La decisión del PHyC de acompañar este proceso se basó en tres premisas:

1. El vínculo temporal con el grupo familiar: desde 2014 el grupo viene desarrollando un proceso sostenido de mejoramiento habitacional y autoconstrucción asistida, en conjunto con otras instituciones.
2. La conformación y ubicación geográfica y socio-habitacional del clan familiar: se ubican las tres familias que componen el grupo en terrenos linderos y lo suficientemente grandes para montar un pequeño galpón en el lugar.
3. La experiencia acumulada por el clan familiar: el referente del grupo, el "Vaca" Suarez, trabaja en el predio de disposición final desde hace más de veinte años. Es lo que denominamos un "experto territorial": esta idea de experticia valoriza saberes populares y prácticas que conocen con lujo de detalle los recorridos de los residuos, el conocimiento de los actores intervinientes, de las vinculaciones, de los artefactos y técnicas. Realiza así un aporte fundamental a la producción de conocimiento en el área y a la factibilidad del emprendimiento.

El emprendimiento, que tiene como fin el reciclado de materiales, principalmente cartón y chatarra entera o fierro pala, pero también vidrio, comenzó en el mes de septiembre de 2020. En términos de generación de empleo y expectativas respecto del emprendimiento, se planteó que generaría una fuente de ingresos para cuatro miembros de un clan familiar que trabajarían en principio de lunes a viernes. Este punto se retomará en el análisis de resultados para evaluar en qué medida esto fue posible. Una de las limitaciones para generar empleo radica fundamentalmente en la valorización de los residuos. Al no ser reconocidos como prestadores de un servicio público, deben sobrevivir de la venta de materiales en un mercado con muy escasas posibilidades de negociar precios, y desaprovechando un alto porcentaje de materiales potencialmente reciclables: al priorizar solo materiales con mercados estabilizados, se descartan otros materiales que pueden ser reintroducidos en el circuito productivo. Se estima que la Tasa Recuperación de Reciclables en Plantas de Separación y Clasificación de Materiales es de 6.73 %, para el partido de General Pueyrredón (Gonzalez Insua, 2018) y del 8.7 % para el área metropolitana de Buenos Aires (Carenzo, 2019).

### 4.3. La economía popular bajo las reglas del mercado

Los materiales son comprados a distintos recuperadores que trabajan directamente en el predio, o que los recolectan en la ciudad. Dado que el emprendimiento no cuenta con transporte propio, la mayoría de los materiales se compran a vendedores que puedan llevarlos al lugar, habiendo algunas excepciones en que los integrantes los van a buscar con un carro de tracción a sangre, si son de vendedores cercanos. Luego cada tipo de material se separa y se acopia, hasta alcanzar cierto volumen o peso, para luego ser retirado por el comprador en el mismo emprendimiento.

En el relevamiento realizado, pudimos detectar algunos condicionamientos en el funcionamiento del emprendimiento:

1. Los intermediarios —compradores de lo acopiado en el emprendimiento— tienen la total decisión del precio de venta de cada elemento, por lo que el precio baja o sube de acuerdo con las condiciones que cada uno pone, en función del mercado, pero también de condiciones particulares. En algunas ocasiones los compradores bajan los precios para evitar tener clientes en cierta época (fiestas, vacaciones, etc.).
2. No hay un lugar techado y cerrado donde se pueda guardar de manera segura el cartón, para evitar que se eche a perder por contingencias climáticas.
3. No se ha logrado aún trabajar con plástico.



**Figura 3. Serie de fotos del emprendimiento en funcionamiento.** Fuente: elaboración propia

Sumado a esto, el emprendimiento no cuenta con registros de la cantidad de material que se compra y se vende. Los integrantes no ven esto como una falta de control ni como una problemática, sino más bien como una regla implícita del negocio, y no lo consideran necesario. Esta regla implícita está vinculada directamente con el escaso poder de negociación con el que cuentan los pequeños revendedores de material, potenciado por las condiciones de infraestructura precaria en las cuales operan (falta de zonas de acopio, de transporte propio, de control de materiales).

Por ejemplo, un escenario habitual sucede cuando el material acopiado se humedece o se moja por lluvias. Al ocurrir esto, los compradores condicionan la compra y restan un porcentaje de peso como "humedad", que deciden unilateralmente. En caso de "pelear el precio" directamente amenazan con dejar de comprar. El ejemplo expuesto, sumado a la falta de equipamiento adecuado, desemboca en que el emprendimiento termine eligiendo como comprador a una empresa que les envía un transporte en el cual ellos despachan todo el cartón, sin importar las condiciones en las que este se encuentre, y se pesa al llegar al depósito del comprador y con los "porcentajes de humedad" que ellos determinen. Si bien los integrantes del emprendimiento declaran que saben aproximadamente el peso del cartón que envían, el precio que se paga es el que el comprador pone en su depósito. Cabe aquí aclarar que el precio también lo fija dicho comprador, sin mucho lugar a debate por parte de los recuperadores.

Es aquí donde se quiere dejar en evidencia el poco poder de negociación que posee el emprendimiento frente a este tipo de situaciones, en las que los compradores se aprovechan de las condiciones de vulnerabilidad de estos recuperadores o depositantes, como se los suele conocer. Estos no tienen otra opción más que vender el cartón al precio que estos grandes depósitos se lo quieran pagar, y, por otro lado, frente a algún desacuerdo en cuanto al peso que declara el comprador en su depósito tampoco existe algo que resguarde a los recuperadores, ya que este es el peso que se acepta y el cual se paga al emprendimiento por su trabajo.

Esto no es más que una muestra de lo indefenso y poco resguardado que se ve tanto el emprendimiento como el clan familiar, en un mercado que no tiene ningún tipo de escrúpulos frente a las necesidades y carencias de sus actores. La falta de fondos con los que cuenta el emprendimiento hace que le sea imposible construir algún depósito para el cartón que allí se acopia, y esto conlleva que se moje y se entorpezca su venta, y, como consecuencia, el mercado le saque provecho a esta vulnerabilidad. De esta manera, el mercado expolia a familias que se inventan su propia fuente de trabajo, con un lote, con una balanza y con experiencia en la temática. Sin herramientas para hacer valer su trabajo, terminan resignados a aceptar aquello que les imponen, sin absolutamente ningún resguardo ni poder de negociación frente a lo impuesto.

#### **4.4. El impulso de emprendimientos en un marco de TIS: articulación con actores locales**

Habiendo descrito la cadena de valor y caracterizado el emprendimiento, observamos la compleja situación en que se desenvuelven hoy los emprendimientos de la economía popular y ponemos en evidencia las vinculaciones de este tipo de economía con la economía de mercado, en una relación donde se reproducen las desigualdades y la

explotación de un modelo sobre el otro, invisibilizando a los actores que hacen la mayor cantidad de trabajo con la menor cantidad de herramientas. Esta invisibilización no solo sucede en el ámbito de la reproducción de las condiciones de vida de los grupos de recicladores. Es habitual que desde esferas académicas y políticas se "visibilice" la situación de estos trabajadores y trabajadoras y se propongan soluciones para "ayudarlos" a través de convocatorias a premios, concursos y mediaciones con ONG. Sin entrar en detalle sobre estos premios y ayudas, diremos que gran parte de estas acciones están orientadas a soluciones descontextualizadas de las posibilidades reales de los y las recicladores, y sin la participación de estos en los procesos de diseño de soluciones para sus problemas (solo en algunos casos aislados, como **testers**). Carros-bicicletas, prototipos de trituradoras de vidrios, **apps** para crear canales de comunicación entre carreros y vecinos, etc., son algunas de las iniciativas desarrolladas en los últimos años. Para una mayor aproximación sobre el rol que se otorga a los cartoneros/as en ese tipo de soluciones, es esclarecedor el trabajo "El lado b de la innovación social" (Carenzo, 2019).

Es entonces cuando volvemos sobre el análisis de las TIS como una práctica posible para generar un desarrollo que aspire a ser emancipador y territorializado, actuando de manera situada con el clan familiar en una experiencia de co-diseño del emprendimiento junto al grupo de investigación. Es necesario identificar quiénes son los actores relevantes en estos procesos y trabajar desde caminos co-construidos. Volviendo a la pregunta que dio lugar al trabajo: ¿cuál es el aporte de las denominadas tecnologías sociales al desarrollo de emprendimientos de la economía popular?

Resulta útil en este punto la noción de Pérez (2015) respecto de que, si bien en las ciudades la sociedad se mueve dentro de constricciones estructurales (acumulación capitalista y de dominación propio de estos sistemas), los actores locales, individuos o grupos, aunque dependen de estos procesos estructurales, el papel que juegan estriba en cómo se organicen y agrupen en los territorios urbanos.

Para construir el funcionamiento del emprendimiento barrial, tanto el grupo emprendedor como el grupo de investigación evaluaron los insumos con los que contaban y los que necesitaban. El grupo emprendedor aportó conocimiento profundo del mercado, los contactos de los compradores y los clientes para comenzar a trabajar. El grupo de investigación aportó capacidades técnicas para el diseño de instalaciones y una estructura de gestión sobre la base de alianzas con distintas instituciones que podían interesarse en el proyecto. Las necesidades, a partir de lo relevado, eran las siguientes: dos balanzas para pesar materiales, crédito para iniciar el acopio y la necesidad de un lugar de guardado.

DINÁMICA SOCIO-TÉCNICA PARA IMPULSO DE EMPRENDIMIENTO ASOCIATIVO

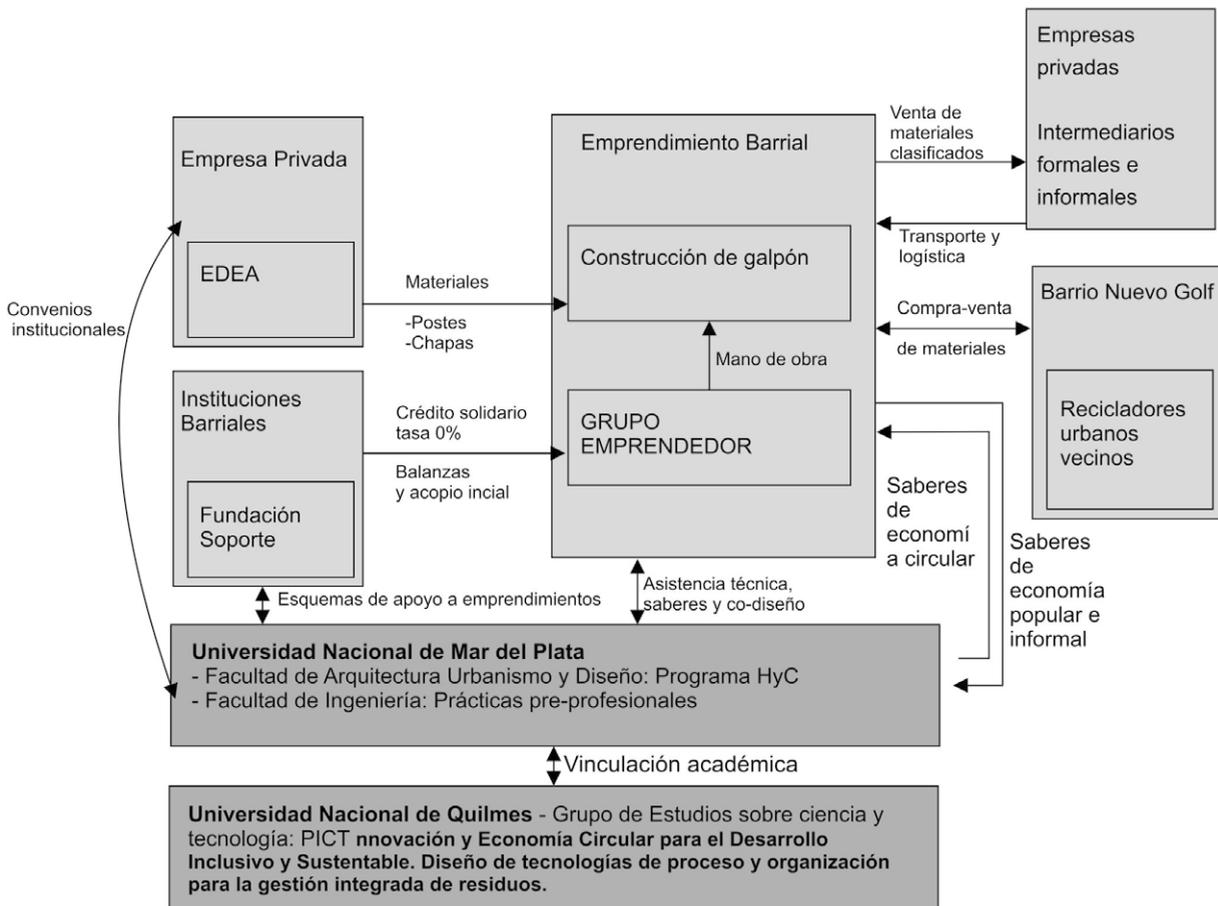


Diagrama 2. Dinámicas socio-técnicas. Fuente: elaboración propia

Esta co-construcción de la situación, tanto para el planteo de problemas como de sus soluciones, funcionó de la siguiente manera:

- Una ONG local aportó un crédito solidario a tasa 0% para la compra de equipamiento y de crédito inicial.

- Una empresa, a través de prácticas de RSE, aportó un subsidio para la compra de chapas para un pequeño techo y madera para instalarlo.
- Los vecinos recicladores se comprometieron con la venta en el predio, con la ventaja de tener un comprador cerca de sus hogares.
- La UNMdP aportó a través del grupo de investigación diseños de planta, cálculos de materiales, asistencia técnica y las vinculaciones institucionales.
- A través de un PICT en vinculación con la Universidad Nacional de Quilmes, se planteó desarrollar a partir de esta experiencia relaciones entre economía popular, economía circular, innovación e inclusión.
- Los recicladores aportaron la mano de obra para la construcción del galpón.

En el siguiente esquema se representan las dinámicas socio-técnicas alrededor del emprendimiento asociativo, que viabilizan el funcionamiento de este en una primera etapa y concluyen el presente apartado para dar lugar a las reflexiones finales. Las articulaciones presentadas, lejos de desenvolverse bajo una lógica lineal y presentarse como foto de un resultado final, son el resultado de diversas estrategias de vinculación interactoral en varios puntos de la trayectoria de este emprendimiento y están en movimiento constante.



**Figura 4. Galpón sin techar.** Fuente: archivo propio

En este punto interesa destacar algunas cuestiones para el entendimiento del funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología. El emprendimiento productivo impulsado no se inserta en el centro de las estrategias de reproducción de un clan familiar, ni construye una solución sistémica *per se* al problema socio-laboral de este grupo. El emprendimiento y la construcción de su funcionamiento presentada en esta ponencia se insertan en un marco más amplio de estrategias de supervivencia del clan familiar. Lo que desde una perspectiva artefactual-material podría pensarse como un "tinglado para acopiar materiales" (figura 4), se deconstruye en la dinámica socio-técnica para mostrar los procesos que tienen lugar para que eso suceda. No obstante, una perspectiva procesual, característica de las TIS, ubica el emprendimiento en una trayectoria más amplia de estrategias que es necesario nombrar para comprender estos procesos dentro de la economía popular.

Por un lado, al mismo tiempo que comienza a funcionar el emprendimiento, una de las participantes comienza una huerta comunitaria, ejerciendo el rol de referente barrial y coordinando el movimiento de militantes de una organización política. Y la huerta no como estrategia de soberanía alimentaria, sino como artefacto simbólico que le garantiza cierto poder en la organización a la que pertenece, en la que puede ir inscribiendo a sus familiares poco a poco para que participen de programas estatales que le garantizan ciertos derechos. Por otro lado, al predio de disposición final de



**Figura 5. Ubicación del emprendimiento en la manzana.** Fuente: elaboración propia

residuos siguen yendo y acopian lo que “rescatan” en el emprendimiento. A su vez intentan que recicladores del predio también lo lleven a su galpón, procurando no llamar la atención dentro del predio, donde ya hay vínculos (coercitivos en su mayoría) instalados entre las empresas informales que están allí instaladas y los recicladores.

## 5. Reflexiones finales

Luego del análisis realizado a lo largo de la presente ponencia —y durante la experiencia—, se pueden plantear reflexiones y algunas conclusiones parciales en los dos registros de objetivos: en el orden de los emprendimientos de la economía popular, se observa la cantidad de condicionantes a los que está expuesto este (y tantos) emprendimiento(s) para asegurar su subsistencia y garantizar la reproducción de las condiciones de vida de sus integrantes. Estos en gran medida se deben a la vinculación entre el carácter de emprendimiento popular, con sus estrategias de supervivencia, potencialidades y limitaciones, y el carácter de mercado desregulado y depredador en el cual opera hoy el negocio del reciclaje, donde la invisibilización de las cadenas de valorización de los materiales hacen que las reglas sean impuestas por los actores de mayor poder.

Pero también depende de la configuración de los actores locales en la promoción de estas experiencias. Estos, a partir de sus bases socio-económicas, políticas y territoriales ejercen agencia en la configuración de las dinámicas problema-solución del hábitat popular y tienen una potencial capacidad de incidir en la agenda pública fortaleciendo e impulsando experiencias asociativas barriales, que generan trabajo y valorizan materiales. Para esto es necesario diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo territorializadas con fuerte impronta de los grupos sociales que llevan adelante las prácticas.

Analizar el desarrollo de un emprendimiento barrial en un marco de TIS nos permite dos aproximaciones posibles en la experiencia. Por un lado, su “caja” de herramientas metodológicas nos permite generar representaciones de las vinculaciones entre actores que explican el funcionamiento del proyecto y la construcción de las dinámicas problema-solución. Pero por otro lado —y esto es necesario subrayar— nos señalan la necesidad de analizar estos emprendimientos a la luz de una complejidad sistémica y fundamentalmente cotidiana que atraviesan los sectores vulnerables, impregnados de conflictos, tensiones y violencias.

De esta necesidad expuesta se desprende la urgencia de estrechar la relación entre innovación, economía circular y economía popular, analizando sus potencialidades y sus tensiones vinculadas con las problemáticas de lo cotidiano, para impulsar un campo de saber que aporte insumos y herramientas para pensar el desarrollo de los sectores más vulnerables.

En el orden de la práctica profesional y de la discusión de saberes y competencias, esta experiencia (y el desarrollo de TIS en general) aporta elementos sugerentes para discutir el ámbito de acción de los profesionales de la ingeniería industrial, en un mercado nacional en el cual cerca del 50 % de los trabajadores lo hacen de manera informal. El año de pandemia demostró que de los 23 millones de personas en condiciones de trabajar, 12 millones de personas lo hacen inventándose su propio trabajo, en ferias, emprendimientos asociativos, cooperativas familiares, changas, etc., que muchas veces están potenciadas por organizaciones sociales, instituciones universitarias, ONG, instituciones públicas, etc.

Para poder dar respuesta a las demandas de este tipo de organizaciones, es necesario incorporar enfoques complejos de economía popular y de desarrollo de tecnologías sociales, evitando determinismos técnicos que dejen de lado aspectos sociales de la tecnología. Trabajar con enfoques socio-técnicos puede contribuir a inaugurar espacios de vinculación entre profesionales y este sector de la economía popular. La carrera de ingeniería industrial tiene gran potencial de trabajar sobre estos aspectos, al tener un enfoque de procesos y sistémico en su enseñanza.

Volviendo a lo enunciado en el inicio de este artículo y a modo de cierre parcial, si en una tecnología nos interesa el proceso social más que el artefacto, el emprendimiento es entonces una etapa de un proceso más amplio, inacabado y rizomático, en el cual los itinerarios familiares se vinculan en diferentes momentos con el grupo universitario y sus redes, no necesariamente en términos productivos, sino en prácticas diversas que aspiramos impulsen espacios de producción de saberes donde crezca el poder de gestión y negociación de estos actores frente a los engranajes institucionales, empresariales y discursivos que garantizan y reproducen la exclusión social y la desigualdad.

## Referencias bibliográficas

- Anguita, E.** (2003). *Cartoneros, recuperadores de desechos y causas perdidas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Ayuso, M.** (2020). La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/cartoneros-trabajo-aun-poco-reconocido-pero-clave-nid2325069/#:~:text=Seg%C3%BAn%20estimaciones%20de%20la%20Federaci%C3%B3n,Faccyr%2C%20mientras%20que%20el%20resto>
- Barabino, N.** (2015). *La importancia de la recolección informal de residuos urbanos reciclables. Análisis de los aspectos sociales, ambientales y la situación en la ciudad de Mar del Plata*. Universidad Nacional de Mar del Plata.

- Cacopardo, F.; Rotondaro, R.; Blanco Pepi, M.; Cacopardo, G.; Freire, P.; Ispizúa, J.; Melián, I., & Mitidieri, A.** (2018). Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018). *Redes* 24(47), pp. 227-262. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/article/view/37>
- Caló, J.** (2009). *La cadena de valor del reciclado de residuos sólidos urbanos (RSU). La dinámica socio-técnica de los procesos de reciclado en las cooperativas de recuperadores urbanos surgidas a partir de los cambios económicos, sociales y tecnológicos de la crisis del 2001*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Carenzo, S.** (2019). El lado B de la innovación social: etnografía de prácticas de experimentación cartonera en torno al reciclado de residuos. En L. Katzer y H. Chiavazza (Eds.), *Perspectivas etnográficas contemporáneas en Argentina* (pp. 229-273). Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
- CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata** (2020). *Informe Técnico COVID-19*. General Pueyrredón.
- Dirección Social de Vivienda, Municipalidad de General Pueyrredón** (2019). Informe sobre sobre villas y asentamientos de Mar del Plata. General Pueyrredón.
- Gareis, M. C.; Insua, M. G. & Ferrero, R. F.** (2016). Incidencia de los recuperadores en las subhuellas de RSU y papel y cartón. El caso de Mar del Plata, Argentina. Argentina. *Estudios Socioterritoriales Revista de Geografía* N.º 19.
- Guerrero Rosas, P. M.** (Ed). (2010). Administración. Naucalpan de Juárez, México: Editorial Pearson.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas** (2021). Dirección Provincial de Estadística. <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/poblacion/proyecciones/municipios>
- Schettini, P. & Herrero, V.** (2017). Cartoneros y recuperadores urbanos de residuos como trabajadores informales organizados: Algunas reflexiones a partir de un estudio en la Ciudad de La Plata. V *Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina*. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.10625/ev.10625.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10625/ev.10625.pdf)
- Thomas, H.** (2012). Tecnologías para la inclusión social en América Latina. De las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. 

# Asentamientos populares, contaminación ambiental y riesgos sanitarios. Un estudio de casos en Posadas

---

**Walter BRITES**

---

## **Cargos o filiaciones**

Doctor en Antropología Social.  
Investigador adjunto. Consejo  
Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas, CONICET.

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Estudios Sociales  
y Humanos IESyH. Universidad  
Nacional de Misiones. Consejo  
Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas, CONICET.  
Posadas, Argentina.

## **Eje temático 6**

Asentamientos populares, medio  
ambiente, tecnologías.

## **Resumen**

Los efectos de la contaminación ambiental en los asentamientos es un fenómeno poco debatido; priman en detrimento de ello un interés por problemas de regulación y tenencia del suelo, aspectos socio-económicos, habitacionales, etc., pero las vulnerabilidades socio-ambientales y los múltiples riesgos son a menudo olvidados. Este estudio apela a un análisis de casos de los asentamientos La Tablada, San Onofre 2 y Lapachitos de la ciudad de Posadas, donde de manera descriptiva y exploratoria se aborda la compleja problemática de la contaminación. De modo general, los riesgos ambientales hacen sinergia con las condiciones precarias de vida y deben ser interpretados de manera asociada con aquellos riesgos antropogénicos, resultado de las actividades generadas por la propia población. Así, nos planteamos algunos interrogantes: ¿qué prácticas de contaminación ambiental existen en los asentamientos?, ¿cuáles son factores económicos y socio-culturales ligados a la contaminación?, ¿qué lógicas están implicadas en la noción de riesgo entre sus habitantes? El estudio da importancia crucial al conocimiento de las lógicas implicadas en el desarrollo de prácticas contaminantes, los actores intervinientes, las racionalidades, las implicancias culturales, las nociones de riesgo, el control de la legislación estatal, entre otras dimensiones.

**Palabras clave:** Políticas urbanas; contaminación ambiental; asentamientos; riesgos.

## Introducción

Posadas es una ciudad intermedia, crecientemente remozada y desigual. Las políticas urbanas de renovación han mejorado sustancialmente algunas áreas, al tiempo que han surgido y consolidado zonas residenciales deficitarias, poco atendidas por las políticas, como el caso de los asentamientos y barrios populares. Se sostiene la tesis de que las desigualdades económicas y socio-espaciales se traducen en desigualdades ambientales que afectan la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos.

La contaminación ambiental es un fenómeno poco problematizado en Posadas y afecta de manera más notoria a los sectores que residen en los contextos urbanos más críticos de la ciudad, donde la escasez de servicios e infraestructuras y la vulnerabilidad socio-geográfica son más marcadas. Más allá de la pobreza, los asentamientos están caracterizados por el hábitat precario y deficitario: falta de obras públicas, aguas servidas, proliferación de vectores de infección, arroyos contaminados, dispersión de todo tipo de residuos, quema a cielo abierto de basura domiciliaria, etc. De modo específico, el objetivo del artículo es describir las circunstancias y condiciones bajo las cuales se generan prácticas de contaminación ambiental en los asentamientos.

Los casos aquí analizados (La Tablada, San Onofre 2 y Lapachitos), ubicados en la periferia sur de Posadas, son hoy cruciales para describir este fenómeno. Son asentamientos con características irregulares, localizados en suelos remanentes, crecientemente ocupados por familias que residen en viviendas autoproducidas y deficitarias, donde los problemas, habitacionales, sanitarios, educativos, de servicios, etc., son cotidianos.

El hilo argumentativo de este trabajo sostiene que la pobreza y los problemas del medio ambiente se retroalimentan, a la vez que las malas condiciones ambientales son un factor decisivo para la calidad de vida y la salud de las personas. De este modo, los problemas ambientales asociados a la pobreza son fenómenos plasmados en la desigualdad socio-urbana. Una situación que se acrecienta y consolida por la inexistencia de políticas ambientales y legislaciones que trabajen adecuadamente en la prevención y mitigación del problema.

Se sostiene que los riesgos ambientales hacen sinergia con las condiciones precarias de vida y deben ser comprendidos y analizados de manera asociada con aquellos riesgos antropogénicos, resultado de las actividades generadas por la propia población. Situaciones que configuran y suman adversidades para la calidad de vida saludable. En este contexto, cobra vital importancia conocer de manera puntual cuáles

son las lógicas implicadas en el desarrollo de las prácticas contaminantes, los actores intervinientes, las racionalidades, las motivaciones, las implicancias culturales, las nociones de riesgo, el control de la legislación estatal, entre otras dimensiones.

Si bien la contaminación es un fenómeno complejo y multidimensional, esta propuesta teórica trata de avanzar en la vinculación de categorías conceptuales que relacionen la contaminación ambiental con los procesos socio-urbanos y las prácticas de los sectores populares. Diferentes estudios urbanos recalcan que los sectores populares y la población más pobre sufren con más intensidad las peores condiciones de la calidad ambiental en la salud humana y las condiciones de existencia (Pierangeli et al., 2020; ONU, 2019; Martínez Alier, 1991).

Al margen de que la contaminación ambiental está de por sí implicada en el crecimiento y expansión urbana, es necesario prestar atención a lo que acontece en los asentamientos, puesto que la contaminación afecta a los grupos más desfavorecidos socialmente. Los riesgos y efectos en la salud no están distribuidos equitativamente en la población.

Los asentamientos precarios presentan en su complejidad implicaciones de tipo económicas, sociales, legales, urbanas y ecológicas que no pueden soslayarse en la consideración del tema (Calvo Cerda, 2000). En muchas experiencias, los barrios de origen informal han intensificado la vulnerabilidad socio-ambiental y exacerbado las fuentes de contaminación (Gómez Salazar & Cuví, 2016).

El problema de la contaminación ambiental no solamente se halla vinculado con la vulnerabilidad sanitaria de la población, sino con la espacialidad urbana en la que se circunscribe. Así, de la mano del concepto de segregación urbana otros autores han propuesto la noción de segregación socio-ambiental (Salgado et al., 2009), para analizar las diferencias en las formas de calidad de vida de los distintos sectores sociales en relación con el entorno, el acceso a red de agua, cloacas, energía eléctrica, infraestructura, asfalto, espacios verdes y de recreación, etc. Un problema que, si bien es de orden socio-económico, crea desigualdades urbanas y ambientales.

En función de la idea anterior, apelamos a la noción de las áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) (Barreto et al., 2014) para analizar una porción del espacio residencial periurbano, altamente fragmentado, donde conviven barrios desiguales (en términos de características físicas y sociales), que se distinguen por estar en territorios desarticulados y carentes de urbanidad. Un contexto donde los asentamientos informales, a pesar de las adversidades, son producto de procesos de autogestión social.

Desde una perspectiva multidimensional, la ciudad es vista como paisajes heterogéneos, dinámicos, con complejos sistemas socio-ecológicos y de adaptación, en el cual la distribución de servicios ecosistémicos se asocia a múltiples escalas sociales y ecológicas (Cursach et al., 2012, Grimm et al., 2008). Como señalan Curutchet, Grinberg y Gutiérrez (2012), el crecimiento de los espacios urbanos hiperdegradados no constituye un fenómeno aislado, y los estudios sobre la configuración de estas nuevas ecologías urbanas deben ser abordados de manera interdisciplinaria, entendiendo la forma en que los problemas socio-ambientales se hacen presentes en las dinámicas de la vida cotidiana en los barrios pobres.

En las ciudades, los problemas medioambientales se asocian particularmente a distintos tipos de contaminación, que afectan principalmente a las personas más pobres. Los estilos de vida de diferentes grupos socioeconómicos tienen un desigual impacto medioambiental (Laurent, 2015); por ejemplo, la quema de basura es frecuente entre la población pobre, y los problemas de polución ambiental constituyen un mayor daño a la esperanza de vida (Münzel et al., 2020). Pataki et al. (2006) señalan que las partículas contaminantes pueden llegar a producir episodios que alteran la calidad de vida de sus habitantes. Contexto donde la segregación, la ocupación de los espacios no aptos para la vida, la mala gestión de los residuos, la contaminación del aire y el agua, los riesgos de inundaciones, etc., son los problemas urbanos ambientales más severos.

Hoy el hábitat y el disfrute del ambiente sano son vitales para delimitar la pobreza (PNUD, 2018). Los problemas del ambiente y su vinculación con la pobreza se han plasmado en el debate de la pobreza multidimensional (London, 2018), que aborda el papel condicionante del entorno para la calidad del habitar y el bienestar de las familias. Entre otras interpretaciones, poco fortuitas, la pobreza es vista a veces como la causa de la degradación ambiental (Martínez Alier, 1991). Sin embargo, se ha reconocido que las relaciones de la pobreza con el ambiente son amplias y complejas, poseen múltiples causas y lógicas que deben ser comprendidas desde "sistemas socio-ecológicos" (Amar, 2019; Robinson & Shine, 2018).

En esta dirección, esta propuesta conceptual retoma el análisis de los espacios urbanos degradados de la ciudad, donde hay vulnerabilidad socio-espacial y condiciones ambientales críticas, como la anegabilidad, los suelos deprimidos, la polución, la falta de accesibilidad, carencia de infraestructura y servicios. Un conjunto de externalidades y adversidad para la vida cotidiana en los asentamientos.

## Metodología

Aunque la investigación empírica fue más amplia y transversal, este artículo recoge los resultados de una primera etapa de investigación, que constituyó un punto de

partida en cuanto a la base indagatoria de un problema pocas veces estudiado en los asentamientos de Posadas. El estudio realizado es de tipo cualitativo, con un alcance exploratorio-descriptivo, cuyo propósito fue comprender los procesos sociales vinculados con la contaminación ambiental en contexto de pobreza y hábitat deficitarios. Para el análisis se realizó un estudio de tres casos de asentamientos de la periferia sur de Posadas, tomando como eje analítico principal los factores de riesgos ambientales y su vinculación con las prácticas de contaminación, con énfasis en las racionalidades, las motivaciones y las implicancias culturales. Al margen de las dimensiones teóricas (como categorías *a priori*) implicadas en la investigación, los criterios de análisis respondieron a la indagación en torno a las prácticas y procesos sociales que emergieron del trabajo de campo desde una perspectiva más inductiva. En este sentido, se optó por no estructurar la investigación a partir del planteamiento de hipótesis, siguiendo las recomendaciones de Taylor y Bogdan (1984).

El material empírico analizado incluye trece entrevistas a residentes (hombres y mujeres) de los asentamientos; además se realizaron conversaciones no estructuradas grupales con vecinos que se encontraban (por distintos motivos) reunidos, siguiendo un criterio de conveniencia (Otzen & Manterola, 2017). Básicamente, la investigación analiza un amplio corpus discursivo, derivado de las distintas entrevistas, las cuales contienen información compleja con abundantes matices. En ellas se reflejan las diferentes adversidades del hábitat, la contaminación ambiental, los pesares de sus residentes y las prácticas desplegadas para sortear las dificultades.

Durante el trabajo de campo, complementariamente se realizó un relevamiento fotográfico de focos de contaminación (basurales, puntos de quema, cursos de aguas servidas, etc.), además se confeccionó un mapeo de los asentamientos para el registro y análisis de la información.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

Los asentamientos estudiados, La Tablada, San Onofre 2 y Los Lapachitos, se caracterizan por las condiciones de pobreza de sus residentes y la precariedad del entorno construido. Se localizan en la periferia sur de Posadas, donde la infraestructura y los servicios no son óptimos, lo que acrecienta la vulnerabilidad socio-espacial. Esta es una condición que puede ser interpretada a partir de la noción de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas, entendidas como territorios desarticulados, fragmentados, carentes de urbanidad (Barreto et al., 2014).

El asentamiento La Tablada cuenta con 45 familias; se encuentra en un territorio de interfase de periferia donde culmina la vieja usina de energía EMSA e inicia un

descampado de cara al arroyo Zaimán. El asentamiento San Onofre 2, por su parte, alberga a 600 familias, en un área de expansión urbana próxima a otros asentamientos y al complejo habitacional A-4 de población relocalizada. En tanto, en Lapachitos viven 335 familias, resultado de una ocupación organizada de un descampado intersticial lindante con un conjunto habitacional y otros barrios populares.

San Onofre 2 tuvo un poblamiento progresivo desde inicios de la década de 1980, en tanto La Tablada y Los Lapachitos obedecieron a tomas más bruscas y organizadas en los años 2002 y 2011, respectivamente. Estos asentamientos atraviesan por una situación dominial irregular de las tierras públicas y/o privadas que ocupan, que en algunas ocasiones ha generado conflictos y tensiones.

De los tres asentamientos, San Onofre 2 es el único que presenta una trama en cuadrículas, aunque en algunos puntos la topografía accidentada del terreno y la presencia de arroyos dan lugar a irregulares caminos internos y pasillos. La



**Figura 1. Ciudad de Posadas y ubicación de los asentamientos estudiados.** Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Maps

infraestructura y los servicios urbanos son nulos o escasos en el interior de estos asentamientos, y generalmente predomina la práctica del "enganche" como conexión precaria e irregular a la red de agua y energía.

De manera general, estos asentamientos, aunque difieren en sus dimensiones, presentan formas precarias de hábitat y múltiples adversidades que son afrontadas mediante prácticas de producción social del hábitat que han incidido en la transformación del espacio. La autoconstrucción de viviendas, la apertura de pasillos, el acceso irregular a las redes de servicios, la ayuda mutua, etc., son prácticas cotidianas y pautadas para resolver las carencias.

Los problemas ambientales en los asentamientos estudiados están caracterizados, principalmente, por la falta de servicios urbanos esenciales, la ausencia de políticas urbanas y el desarrollo de prácticas locales contaminantes, que de modo consciente o no afectan la salud y la calidad de vida de los vecinos. La contaminación ambiental representa adversidades para la calidad de vida de las familias, ya que conlleva riesgos socio-sanitarios condicionados tanto por la pobreza como por las externalidades vinculadas con el entorno que ocupan. Un problema que debe ser analizado desde una perspectiva multidimensional, desde la ausencia de políticas del Estado, hasta los efectos antropogénicos de la población (quema de basura, eliminación de excretas, producción de aguas servidas y otros contaminantes, etc.), es decir, considerar las interacciones socio-culturales con el medio, producto de cómo la gente resuelve sus necesidades bajo situaciones de constreñimiento estructural del hábitat.

Los casos empíricos estudiados son a la vez testigos de cómo la pobreza ha confinado a las familias en territorios poco aptos para la urbanización. Si bien son tres asentamientos con características diferenciales, tienen condiciones singulares: no consiguen gestionar de modo adecuado y seguro el tratamiento de la basura, la eliminación de excretas, los afluentes, no hay controles de aseo público y medidas de prevención que el Estado debe brindar, entre otras.

Muchas familias viven en viviendas precarias y pequeñas, en condiciones de hacinamiento. El agua potable escasea, y la situación de informalidad y pobreza es un condicionante para el acceso al servicio formal. Si bien la empresa prestadora de agua ha provisto canillas públicas en algunos puntos cercanos a los asentamientos, predomina el enganche a la red como forma de acceso. Las familias que están más cerca de la red de agua (por lo general, en los contornos de los asentamientos) gozan de un mejor acceso, mientras que hacia el interior predominan derivaciones precarias, de una vivienda a otra, a veces con materiales no aptos para la conexión. La provisión de agua por red "informal" representa un riesgo para la salud, en tanto que los caños

o mangueras que transportan el líquido no cuentan con las condiciones de seguridad y a veces atraviesan focos de contaminación (Brites & Ávalos, 2020). En el trabajo de campo se detectaron mangueras de PVC deterioradas, con pérdidas, pinchadas y remendadas con bolsas de polietileno y/o viejas cámaras de neumáticos.

Tenía mal de estómago, pasé mal, creo que fue el agua porque mis vecinos también estaban así, hizo mucho calor y el agua vino con gusto a plástico, tenía mal sabor... ahora hacemos correr un rato el agua antes de cargar las botellas que vamos a tomar (entrevista, Lapachitos).

Un residente de San Onofre 2 comenta que "el agua no es muy buena en el barrio, a veces viene turbia". Los continuos cortes o la poca presión llevan a que algunos vecinos junten agua para reserva en tachos y/o tambores, no acondicionados para el depósito de agua potable.

De modo general, los asentamientos estudiados presentan un hábitat precario, pero la situación es heterogénea y empeora en diferentes tramos o sectores, donde hay mayores riesgos y vulnerabilidades, asociados a la depresión del suelo, proximidad a efluentes, sitios inundables, etc., como en los casos de Lapachitos y San Onofre (atravesados por caudalosos arroyos), donde los días de lluvia los suelos se vuelven fangosos y anegadizos, el agua arrastra residuos y la contaminación se agudiza en algunos puntos.

En el parecer generalizado de los vecinos, estos problemas se solucionarían mediante obras de entubamiento y alcantarillados. Pero el sistema de intrincados pasillos, la ubicación de las viviendas, la ausencia de calles y veredas, etc., hacen inviable cualquier plan de obras sin una consecuente remoción de viviendas, lo que genera preocupación entre algunos vecinos.

Se ha observado que, culturalmente, muchos vecinos acumulan objetos que eventualmente pueden ser de utilidad, como chapas herrumbradas, tachos, bidones, lonas, restos de tablas, caños, etc. Estos elementos, aunque pueden ser vistos como residuos, constituyen un recurso tanto para la autoconstrucción como para el mejoramiento y/o arreglo de la vivienda. Estos materiales a menudo fueron encontrados en la vía pública y tienen un valor como práctica de reciclaje, pero a la vez constituyen vectores de infección, sobre todo cuando se acumulan por años. La presencia de roedores, mosquitos y otros insectos acompañan de manera frecuente a la acumulación de estos objetos. En contexto de alerta por enfermedades tropicales como el dengue, esta práctica conlleva muchos riesgos.

Acá casi todo el barrio es así. Mi vecino, acá al lado, junta una cantidad de cosas ahí atrás, dice que es para ampliar la casa, pero nunca hace nada [...] todos los moquitos se esconden ahí y hasta salió una víbora una vez de abajo de un de una tabla (entrevista, La Tablada).

A los riesgos ambientales de estas características se les suman los devenidos de la eliminación de excretas. Muchos hogares tienen letrinas, y otros, aunque disponen de baños instalados, han construido pozos ciegos en lugares no óptimos para su localización. La poca absorción del suelo, la proximidad a viviendas o la falta de tratamiento los hacen insalubres. En el testimonio de algunos vecinos de Lapachitos, hay familias que suelen compartir los baños/letrinas, incluso hasta más de diez personas. La falta de higiene (o no adecuada) en espacios públicos y privados conlleva potenciales peligros epidemiológicos.

Para una vecina de Lapachitos, "las casas que están en terrenos bajos tienen más problemas con los pozos ciegos". Cuando llueve el agua corre desde las zonas más altas y los pozos se inundan con facilidad. A veces el escurrimiento mezcla las aguas servidas por calles y pasillos. Por otro lado, los hogares que se encuentran asentados sobre superficies de bañados y afluentes (o próximos a ellos) son los más desfavorecidos por los suelos anegadizos.

Un vecino de San Onofre 2 señala que, al margen de las condiciones lluviosas, los problemas de la eliminación de excretas y pozos ciegos son constantes también los días de calor y sin lluvias. En su opinión, "la falta de agua y el olor hace que este problema se note más, a veces hay más moscas". En este sentido, desde un punto de vista sanitario, la presencia de letrinas próximas a lugares de convivencia constituye un vector de infección que puede dar lugar a diversas enfermedades —propagación de bacterias de desechos fecales en alimentos o agua que generan enfermedades gastrointestinales o hepatitis— (Brites & Ávalos, 2020).



**Figura 2. Arroyo que atraviesa el asentamiento San Onofre.** Fuente: relevamiento fotográfico del autor

En los tres asentamientos, los problemas vinculados con el saneamiento ambiental deben ser considerados como factores de vulnerabilidad sanitaria en la población. De modos más precisos, son problemas del hábitat que en sus lógicas y complejidades obedecen a la pobreza, la segregación, la privación del acceso a servicios públicos, la falta de políticas de prevención y saneamiento ambiental, entre múltiples obstáculos.

La municipalidad a veces se acerca, pero no entra adentro, limpia por afuera del barrio; adentro nos tenemos que arreglar nosotros, sacar la basura, quemar, traer para relleno del suelo, adentro la gente está abandonada... la gente que vive sobre la avenida tiene un poco más de suerte (entrevista, Lapachitos).

En líneas generales, los problemas de contaminación, aunque pueden ser intermitentes, son sostenidos en los tres asentamientos, y reiteradamente sus habitantes se encuentran ante situaciones como las siguientes:

- Contaminación de arroyos, vertientes y otros cursos fluviales.
- Contaminación del agua proveniente de la red pública.
- Proliferación de vectores de infección.
- Acumulación de basura en calles, caminos, veredas o espacios comunes.
- Contaminación del aire por quema y/o malos olores.

Estos problemas de contaminación no solo afectan la calidad de vida, sino que conllevan serios riesgos a la salud en el mediano y largo plazo. Son problemas que se crean o se agravan bajo condiciones precarias de existencia, pobreza, ausencia de acciones de prevención y concientización, etc. En muchos casos, sus efectos no están adecuadamente dimensionados o le restan importancia, ya que existe más preocupación por la alimentación, la subsistencia del día a día, la inseguridad jurídica del suelo o el deterioro de las viviendas, etc.

La quema de basura es quizás una práctica generalizada en los asentamientos, y se ha vuelto una forma tan común, naturalizada y aceptada de manipulación/eliminación de residuos. Los conflictos entre los vecinos por la realización de quemas son prácticamente inexistentes. El material particulado presente en el humo, además de otros químicos derivados de los distintos residuos incinerados, son extremadamente nocivos y peligrosos para la salud. Los vecinos desconocen sus efectos y no son advertidos acerca de las consecuencias de la contaminación del aire.

Las consecuencias más comunes de la quema de basura son alergia, asma, insuficiencia respiratoria (EPOC). La OMS (2018) sostiene que estas partículas pueden atravesar la barrera pulmonar y entrar en el sistema sanguíneo; contienen sustancias orgánicas, polvo, hollín, metales y químicos. La exposición crónica a partículas contribuye al riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares y respiratorias, así

como riesgos de cáncer. Además, los contaminantes tóxicos de la basura plástica son disruptores endocrinos asociados a una variedad de complicaciones de salud (Verma et al., 2016).

De modo general, los residentes de estos asentamientos no consiguen autogestionar la recolección de basura. La ausencia de calles internas impide la entrada del camión recolector, que pasa irregularmente por las adyacencias de los asentamientos. En algunos puntos la municipalidad ha puesto contenedores de residuos que funcionan como punto de acopio. Para algunos vecinos el servicio de recolección es deficitario y no resuelve el problema de la basura.

Tenemos que caminar mucho para sacar la basura afuera del barrio, a veces se junta mucho allá y el camión a veces no viene, por eso es mejor quemar acá nomas. Cuando mezclamos la basura con hojas secas es mejor, se quema todo más rápido (entrevista Lapachitos).



**Figura 3. Sitios de quema y cenizas de residuos. Los Lapachitos.** Fuente: relevamiento fotográfico del autor

Es común observar en el interior de los asentamientos mini-basurales que a menudo son eliminados por medio de fuego a cielo abierto, con todas las consecuencias que ello puede implicar para la salud. Generalmente la basura es quemada en el espacio disponible en que se encuentra, terrenos baldíos cercanos, al costado de calles, en patios de las casas, etc. Puede entenderse que las condiciones de pobreza y la privación del acceso al sistema de recolección son uno de los tantos generadores de estas prácticas, pero en muchas circunstancias la quema puede ser interpretada como una práctica cultural; más aún cuando vecinos lindantes a calles por donde pasa el camión recolector optan por quemar sus residuos.

En el relato de una vecina: "es más fácil juntar la basura en un rincón y después quemar"... "Conseguir bolsas y después embolsar y llevar da más trabajo". Algunos entrevistados adujeron quemar todos los días, excepto los días de lluvia. Por otro lado, en los asentamientos, el humo suele aumentar a diario, ya que se han registrado familias que hacen fuego a leña como forma de cocción de los alimentos, al igual que en algunos comedores o merenderos comunitarios.

Al margen de la privación de servicios y los problemas de la pobreza, desde una aproximación socio-antropológica, puede afirmarse que muchas personas queman debido a que es el único método de tratamiento de los residuos que han conocido, y es la forma en que las familias han manipulado la basura por generaciones. "Acá siempre fue así, es normal", afirma un vecino. En la convivencia diaria con el humo muchos vecinos han generado cierta tolerancia social a la contaminación, aunque ello no significa que no les afecte.

En los asentamientos estudiados hay residentes que aducen quemar mayormente hojas y ramas de poda, pero en los sitios de quema se han observado restos de residuos sólidos inorgánicos, parcialmente incinerados, como pañales, botellas de plástico, goma, caucho, metales, lienzos, cueros sintéticos, envoltorios de PVC, etc. Generalmente se encuentran focos de quema a la vera de espacios públicos, canchas o descampados que son utilizados como espacio de ocio. Es común observar vecinos que toman mate a metros de focos de quema, donde hay humo y/o cenizas volátiles, una situación que supone cierto riesgo para la salud. El aire limpio es un recurso escaso, y puede decirse que en los asentamientos las personas desconocen el impacto ambiental y en la salud que la quema de basura ocasiona. Los problemas respiratorios son reiterados, y muchas madres manifiestan con pesar problemas de asma o disnea entre sus hijos. "Acá hay muchos chicos con asma... a mi hijo cada tanto les tenemos que nebulizar en el CAPS" (entrevista Lapachitos).

Sin duda, la quema es un problema grave que no está bien dimensionado. Existen numerosos estudios que sugieren que en contexto de contaminación del aire, las mujeres embarazadas, los niños y las personas de edad avanzada son los grupos vulnerables (OPS, 2016; Linares & Díaz, 2009). La contaminación por quema de basura es el problema ambiental más serio actualmente en los asentamientos, con efectos bio-acumulables en la población, y no hay información oficial relacionada con la prevención ni advertencias sobre los riesgos que ello representa para la salud pública.

## Conclusiones

Este artículo recogió los resultados de una primera etapa de investigación, que constituyó un punto de partida para la interpretación, análisis y reflexión teórica en torno a las realidades cotidianas en los asentamientos, las prácticas socio-culturales, las vulnerabilidades socio-ambientales y los múltiples riesgos entre sus residentes.

La actual coyuntura en la que se encuentran los asentamientos constituye un panorama complejo, caracterizado por la pobreza estructural, el hábitat deficitario e inadecuado, la contaminación ambiental, la escasez de servicios de saneamiento, la ausencia de políticas de prevención y concientización, etc. El conjunto de estas desigualdades ambientales puede ser visto como desigualdades urbanas y socio-espaciales.

La contaminación ambiental es un problema generalizado. El manejo inadecuado de los residuos, el acceso al agua no segura, la eliminación de excretas, son algunos problemas. Es común que sus territorios estén atravesados por aguas servidas, arroyos contaminados, terrenos deprimidos y fangosos (a veces rellenos con escombros y desechos). La quema de basura es una práctica recurrente y un problema crónico. Las crecientes emisiones están afectando la calidad del aire y el hábitat, con un serio riesgo para la salud.

Los efectos de la contaminación ambiental son escasamente debatidos en el estudio de los asentamientos; por ello, al margen de los problemas de ocupación del suelo y/o de vivienda, debe tenerse en cuenta la contaminación del entorno (el ambiente y el hábitat) en tanto problemas graves, no bien dimensionados, que afectan la calidad de vida y la salud de las familias más pobres.

## Referencias bibliográficas

- Amar, A.** (2019). Building Socio-Ecological Coviability: An Efficient Way to Combat Poverty, Reduce Inequality and Address Insecurity Risks. En Behnassi, M.; Gupta, H., & Pollmann, O. (Eds.) *Human and Environmental Security in the Era of Global Risks*. Springer, Cham.
- Barreto, M.; Alcalá, L.; Benitez, A.; Fernández, M.; Giró, M.; Pelli, B. & Romagnoli, B.** (2014). Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En J. L. Karol (Comp.), *UPE 11 Conducir las transformaciones urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. pp. 1211-1223. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Brites, W. F. & Avalos, M. A.** (2020). Asentamientos informales y hábitat: un análisis de casos en la ciudad de Posadas, Argentina. *Procesos Urbanos*, 7(1), 476. <https://doi.org/10.21892/2422085X.476>
- Calvo Cerda, P. (2000). Desarrollo y sustentabilidad de asentamientos precarios urbanos. *Revista INVI*, 15 (40). pp. 21-38.
- Curutchet, G.; Grinberg, S. & Gutiérrez, R. A.** (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires. *Ambiente & Sociedad*, 15(2), pp. 173-194.
- Cursach, Jaime A.; Rau, Jaime, R.; Tobar, Claudio N. & Ojeda, Jaime A.** (2012). Estado actual del desarrollo de la ecología urbana en grandes ciudades del sur de Chile. *Revista de geografía Norte Grande* (52), pp. 57-70.
- Gómez Salazar, A. & Cuvi, N.** (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. Áreas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (35), pp. 101-119.
- Grimm, N.; Faeth, S.; Golubiewski, N.; Redman, C.; Wu, J.; Bai, X. & Briggs, J.** (2008). Global change and the ecology of cities. *Science*, Vol. 319, pp. 756-760.
- Laurent, E.** (2015). Social-Ecology: exploring the missing link in sustainable development. *Documents de Travail de l'OFCE, Observatoire Français des Conjonctures Economiques* (OFCE).
- Linares, C. & Díaz, J.** (2009). Efecto de las partículas de diámetro inferior a 2,5 micras (PM<sub>2,5</sub>) sobre los ingresos hospitalarios en niños menores de 10 años en Madrid. *Gaceta Sanitaria*, 23(3), pp. 192-197. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2008.04.006>
- London, Silvia** (2018). Sobre el análisis de la pobreza urbana y el medio ambiente: una visión socioecológica. *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* (24), pp.143-160.

- Martínez Alier, J.** (1991). La pobreza como causa de la degradación ambiental. Un comentario al Informe Brundtland. *Documents d' anàlisi geogràfica*, n. 18. Pp. 55-73.
- Münzel, T.; Lelieveld, J.; Pozzer, A.; Pöschl, U.; Fnais, M. & Haines, A.** (2020). Loss of life expectancy from air pollution compared to other risk factors: a worldwide perspective. *Cardiovascular Research*. 116 (11), 1910-1917, <https://doi.org/10.1093/cvr/cvaa025>
- OMS** (2018). Calidad del aire ambiente (exterior) y salud. Organización Mundial de la Salud. [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health) 15/03/2020
- ONU** (2019) United Nations Environment Programme. Emissions Gap Report. <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>
- OPS** (2016). Calidad del Aire Ambiente. Pan American Health Organization [en línea]. <https://www.paho.org/es/temas/calidad-aire-salud/calidad-aire-ambiente> 22/09/2020
- Otzen, T. & Manterola, C.** (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *International Journal of Morphology*: 35(1), pp. 227-232.
- Pataki, D.; Alig, R.; Fung, A.; Golubiewski, N.; Kennedy, C.; Mcpherson, E.; Nowak, D.; Pouyat, R. & Romero-Lankao, P.** (2006). Urban ecosystems and the North American carbon cycle. *Global Change Biology* Vol. 12, p. 2092-2102. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2486.2006.01242.x>
- Pierangeli, I.; Nieuwenhuijsen, M. J.; Cirach, M. & Rojas-Rueda, D.** (2020). Health equity and burden of childhood asthma related to air pollution in Barcelona. *Enviro. Res.* 186, 109-212. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2019.109067>
- PNUD** (2018). Variables Ambientales en la medición de la pobreza multidimensional: Guía Práctica y Ejemplos de América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. PNUD. ONU Medio Ambiente.
- Robinson, M. & Shine, T.** (2018). Achieving a climate justice pathway to 1.5 C. *Nature Climate Change*, 8(7), pp. 564-569.
- Salgado, M.; Romero, H.; Vásquez, A. E. & Fuentes, C.** (2009). Segregación Socio-Ambiental en espacios urbanos. Estudio de caso en la comuna de Peñalolén. *Cuadernos de Trabajo*, Volumen N.º 1. Subprograma Domeyko, Política, Pobreza y Exclusión Social, pp. 14-32 Universidad de Chile, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Taylor, S. & Bogdan, R.** (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de la investigación*. Barcelona: Paidós.
- Verma, R.; Vinoda, K. S.; Papireddy, M. & Gowda, A. N. S.** (2016). Toxic Pollutants from Plastic Waste- A Review. *Procedia Environmental Sciences* 35. 701-708. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2016.07.069> 



# Equipamiento comunitario y urbanización popular en un marco de tecnologías sociales. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Buenos Aires, 2013-2019

**Gabriel CACOPARDO**

**Patricio G. FREIRE**

## Cargos o filiaciones

Docentes de grado, becarios doctorales (CONICET), integrantes del Programa Hábitat y Ciudadanía (PHyC), perteneciente al Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV) de la Facultad

de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

## Lugar de trabajo

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y

Vivienda (IIDUTyV); Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD); Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

## Eje temático 6

Asentamientos populares, medio ambiente, tecnologías.

## Resumen

El presente resumen se enmarca dentro de un programa de investigación sobre el hábitat popular en los denominados "asentamientos informales". Este trabajo pertenece a experiencias territoriales del Programa Hábitat y Ciudadanía (FAUD-UNMDP) en distintos barrios populares de la ciudad de Mar del Plata y el partido de General Pueyrredón.

Esta experiencia es territorializada en el "barrio Nuevo Golf", asentamiento de mayor escala del partido con más de 1500 familias y en crecimiento progresivo en los últimos años, que comparte el lugar común de los territorios pobres con problemas de infraestructura y vivienda. El objetivo que se propone es analizar el rol de los Equipamientos Comunitarios en dos ejes vinculados: *como espacios de comunicación, interacción y participación ciudadana y como procesos de urbanización*.

Se trabajará en la exposición del caso Comedor y Casa de Encuentro Comunitario (CEC) "Dulces Sonrisas", como proceso de co-construcción entre diversos actores públicos y privados en un marco de tecnologías de inclusión social, y se indagará tanto las dimensiones e implicancias sociales y territoriales de los procesos materiales, tecnológicos y técnicos de construcción como los intercambios de saberes diversos.

Metodológicamente se analizará la morfogénesis progresiva del caso, y para cada técnica y materiales de cada etapa se aplicarán cuadros de actores intervinientes, redes involucradas, imágenes de proceso, aéreas de drones, a fin de exponer el desarrollo colaborativo de estrategias para resolver los problemas emergentes.

Finalmente, los resultados de este trabajo pretenden contribuir a la discusión del equipamiento comunitario en los barrios populares como un camino posible hacia el desarrollo local en territorios pobres.

**Palabras clave:** Urbanización popular; equipamiento comunitario; hábitat popular.

## Introducción

El siguiente trabajo apunta a la aplicación de tecnologías de inclusión social para el mejoramiento de equipamiento urbano en un barrio popular de la ciudad Mar del Plata (período 2013-2019).

La falta de espacios comunitarios abiertos, accesibles y convocantes se da en toda la ciudad, pero principalmente se identifica en la periferia de los sectores más excluidos, en asentamientos y barrios pobres donde se extrema esta problemática, más aún en esta situación de emergencia sanitaria. El espacio público y su espacio comunitario son esenciales para mejorar la calidad de vida y constituyen uno de los elementos urbanos indispensables para lograr la consolidación del barrio, de intercambio y de su integración urbana. Esto significa crear superficies y espacios que proporcionen oportunidades de intercambio, lugares de interacción, capacitación y recreación que permitan el desarrollo, acondicionamiento y percepción del ambiente, lo cual depende, en gran medida, de la organización y la capacidad desplegada por una comunidad. Adherimos a la idea de Castellano (2003) de que investigaciones realizadas sobre trabajos habitacionales construidos para sectores desfavorecidos indican que desarrollar proyectos residenciales, sin considerar las necesidades y preferencias de los individuos, "incide notablemente en la destrucción, deterioro, falta de uso e identidad y abandono de los espacios comunes que les son suministrados".

Aquí nos situamos dentro del marco de las **tecnologías de inclusión social** (en adelante TIS), entendiendo que son tecnologías aplicadas con criterios de inclusión social y funcionamiento en red, que posibilitan la construcción de sistemas participativos en términos de toma de decisiones colectivas. También pueden ser definidas como

formas de desarrollar e implementar tecnologías (de productos, proceso u organización) orientadas a generar dinámicas sociales y económicas de inclusión social y desarrollo sustentable, vinculadas a la generación de capacidad de resolución

sistémicas de problemas (pobreza y exclusión social) antes que a la resolución de déficit puntuales (Thomas, 2009, p. x).

En contrapartida al proceso unidireccional concebido a modo de transferencia, de arriba hacia abajo, en la última década surge fuertemente en América Latina la corriente de las TIS, como una denominación que está siendo construida en sus dimensiones teóricas y políticas, por distintos colectivos sociales. En el aspecto que nos interesa indagar en este artículo, en su componente de autogestión, el marco teórico de las TIS abre la posibilidad de la participación de los vecinos en el proceso de diseño y toma de decisiones para su implementación (Thomas, 2009). Esto no implica un modo complementario o accesorio de participación, al final del proceso productivo, sino porque requieren, estructuralmente, que se involucren estos diversos actores sociales en todas las etapas del proceso de gestión, diseño e implementación de la tecnología (Blanco Pepi & Mitidieri, 2017).

Un antecedente en el campo del hábitat popular de este tipo de propuesta procesual y participativa son las investigaciones realizadas por el arquitecto Víctor Pelli, desde el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE), el cual considera las soluciones desde un abordaje teórico sistémico, como un instrumento de articulación urbana y como auto-regeneración que permite a los habitantes tomar decisiones, darle significado propio como parte del proceso.

El objetivo que se propone esta ponencia es analizar el rol de estos equipamientos comunitarios en dos ejes vinculados, como espacios de comunicación, interacción y participación ciudadana y por último como contribución a procesos de urbanización popular. Se expondrá una experiencia de gestión colaborativa de equipamiento comunitario, con el objetivo de aportar insumos que nos permitan la reflexión de políticas públicas con perspectiva de desarrollo territorial en asentamientos populares. Para ello, y a fin de explicitar aportes en tecnologías de gestión, se analizará en forma pormenorizada el proceso de construcción, estudiando en cada etapa de la trayectoria las relaciones entre las tecnologías, técnicas y materiales utilizados y las formas de participación de distintos actores, vecinales, institucionales y sectoriales, y sus vínculos en el proceso de construcción del equipamiento. Señalamos, asimismo, que los autores de esta ponencia formaron parte en tanto investigación participante de parte del mismo proceso que aquí se presenta.

El barrio Nuevo Golf, donde se sitúa el desarrollo de la presente ponencia, está ubicado por fuera del ejido urbano, en las tierras rurales y al sur de la ciudad de Mar del Plata. Es un territorio donde viven aproximadamente 1000 familias, según la Dirección Social

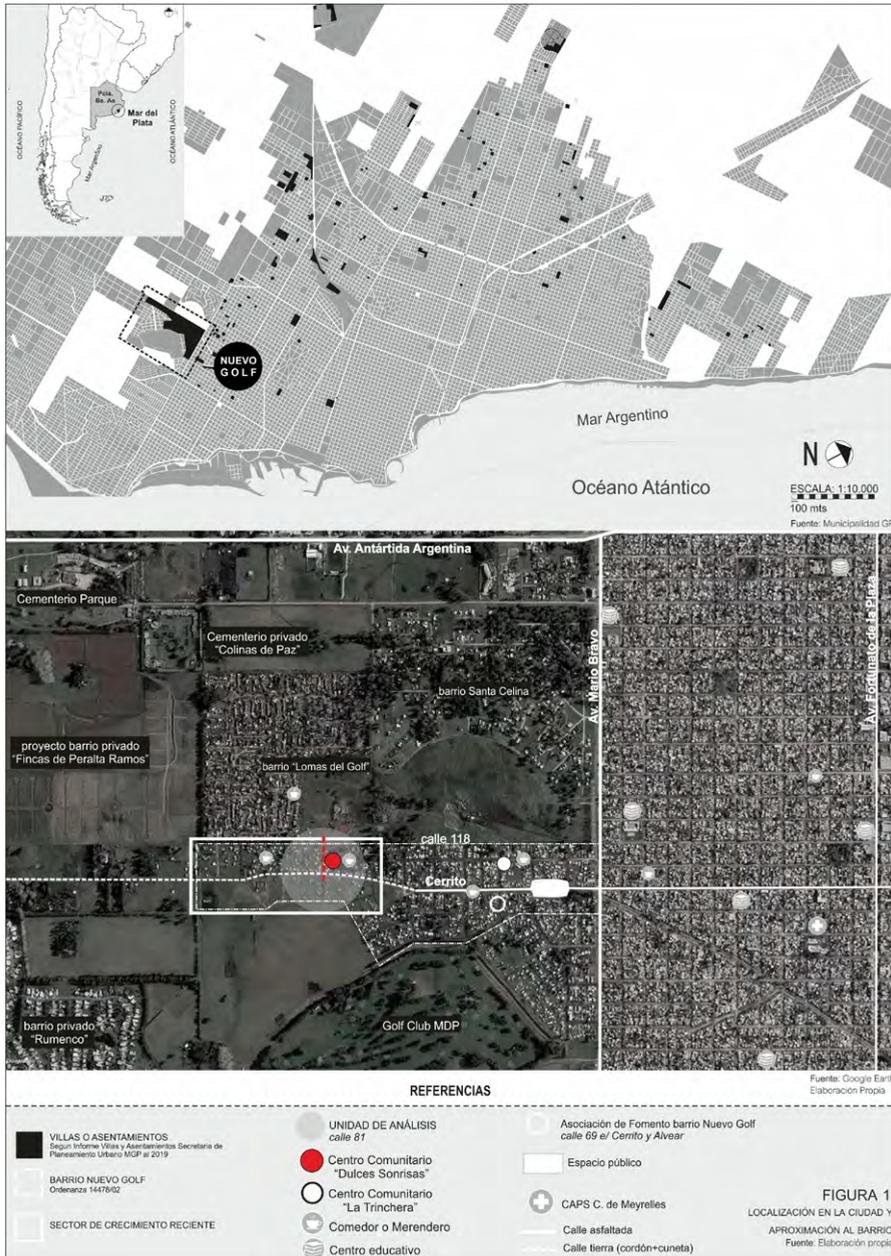


Figura 1. Localización en la ciudad y aproximación al barrio. Fuente: elaboración propia

de Vivienda de la Secretaría de Planeamiento Urbano, de la Municipalidad de General Pueyrredón. Ubicado detrás del campo de Golf Club Mar del Plata y delimitado por la Av. de Circunvalación Mario Bravo y las calles 118, 100 y Cabo Corrientes, se accede a través de la continuación de la calle comercial Cerrito y su cruce con la Av. Mario Bravo (ver figura 1).

## Metodología

La metodología aplicada para la construcción colaborativa de este equipamiento comunitario es la "participación concertada" (Pelli, 2007); además de la presencia activa del grupo o sector destinatario de las acciones de transformación, implica acuerdos de intereses, conflictos y tensiones, a partir de las distintas alianzas socio-técnicas, entre todos los actores involucrados, donde en cada etapa del proceso de co-construcción se han realizado acuerdos y negociaciones.

Se analizarán también métodos procesuales y morfogenéticos con planos, mapas georreferenciados, registros de fotos y aerofotos. Para producir materiales sobre la trayectoria de la experiencia, se adoptarán como dimensiones de análisis las tecnologías aplicadas, los actores intervinientes y un relato de los acontecimientos según etapas definidas por criterio de los cambios en las diversas tecnologías y redes de actores actuantes. La selección de la experiencia se basó en la temporalidad particular, tanto de complejidad socio-institucional y vecinal vinculada con este equipamiento comunitario como de la intensa ocupación y transformación, de las manzanas 60 y 61, y de la calle N.º 81, entre las calles Cerrito y Gianelli del barrio Nuevo Golf (ver figura 2).

En otro nivel, se ha trabajado con una detección participativa de problemas en vinculación con actores locales relevantes, a escala vecinal y a nivel institucional. Los referentes con los que se trabajó son, por un lado, el responsable del centro vecinal Nuevo Golf, Sr. Mario Peralta, y la referente barrial del salón comunitario "Dulces Sonrisas", la Sra. Andrea Mansilla (en adelante AM), donde se centra el análisis de este trabajo. Respecto de articulaciones de dependencias sanitarias, se cuenta con la información de los centros locales de protección del menor y centros sanitarios, salitas de salud y el Hospital Materno Infantil.

La información de campo se registró de cuatro maneras: por observación directa, de forma escrita y fotográfica; observación participante; entrevistas informales y semiestructuradas, individuales y grupales, de forma escrita y grabadas, y mediante fotografía y videograbaciones para registrar el proceso de trabajo y resultados. El trabajo en el territorio se organizó a partir de la visita permanente durante los procesos para sostener diferentes acciones. Participaron integrantes del Programa de Hábitat y



Figura 2. Situación del año 2021 (Calle N.º 81), Manzanas 60-62. Fuente: elaboración propia

Ciudadanía (en adelante PHyC), actores barriales, vecinos, investigadores y empresas. En algunas tareas se sumaron emprendedores vinculados con componentes constructivos y vecinos de otros barrios de la ciudad. Los materiales, herramientas y equipos necesarios fueron obtenidos y financiados con fondos de proyectos del sistema de Ciencia y Tecnología estatal (Universidad y CONICET); donaciones de empresas privadas, acuerdos con organismos públicos y aportes de la ONG "Yo soy porque nosotros somos", asociada al grupo de investigación del PHyC.

El orden argumentativo se organiza en cuatro etapas, siguiendo criterios de problemáticas del asentamiento, soluciones tecnológico-sociales, redes barriales e interinstitucionales y transformaciones a nivel parcelario:

- **Un estado inicial** entre los años **2011-2013**, de crítica precariedad habitacional.

- **La primera etapa**, año **2013-2014**, momento en que el PHyC comienza a trabajar en el asentamiento en el problema de la vivienda a partir de núcleos de vivienda progresiva (en adelante NVP)<sup>1</sup>.

- **La segunda etapa** en el año **2016**, cuando se produce a nivel urbano la apertura y saneamiento de la calle Gianelli y la necesidad de espacios de integración y educación, a partir de la co-construcción de un salón comunitario, que permite crear condiciones para promover prácticas vinculadas con la alimentación, la cultura y la educación. Es en este año en que se da respuesta al problema de infraestructura, con la conexión eléctrica a red y la generación de trabajo a partir de un emprendimiento ligado a la construcción sobre la calle 81.

- **La tercera etapa**, año **2017**, testimonia el proceso de ampliación de NVP y el avance del cerramiento vertical del salón comunitario mediante alianzas entre empresas, universidades y organismos no gubernamentales. Es en este momento cuando se elimina la casilla inicial y se libera el espacio del frente de la parcela para uso recreativo.

- Y, por último, **la cuarta etapa**, período **2018-2019**, en que se efectiviza la ampliación del espacio comunitario "**Dulces Sonrisas**" a través una política provincial denominada **Casas de Encuentros Comunitarios** (en adelante CEC). También se logró, en el marco de la misma articulación con esta dependencia estatal, generar una mejora edilicia del espacio soporte comunitario comedor con una significativa mejora de las instalaciones.

Es en este período cuando el Estado provincial, a través de los municipios, garantiza el acceso a los diferentes CEC, y se logra en forma articulada un convenio

---

1. Los NVP son denominados Soporte para el Habitar en <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/ia/article/view/IA20-01>

de asfalto y cordón cuneta de cuatro cuadras sobre la calle Cerrito y la instalación de 64 luminarias de **led** a lo largo la vía central (calle Cerrito), proyecto ejecutado en un 30 % a la fecha<sup>2</sup>.

## Desarrollo del proceso

### Periodización, tecnologías, redes y territorio

En el sector de más reciente crecimiento del barrio Nuevo Golf, hacia el sur y puntualmente en la calle 81, se localizan varios procesos de desarrollos de TIS que contribuyeron a la urbanización popular. Uno de ellos es la co-construcción del Espacio Comunitario, inicialmente, el comedor Dulces Sonrisas, como respuesta al problema de la alimentación deficiente y, al mismo tiempo, como emergente de la sinergia interinstitucional y vecinal que generó este proceso. Esta trayectoria de co-construcción del espacio comunitario, como parte de una red inicial, que constituyó un precario comedor comunitario, sustentó luego condiciones de posibilidad para un desarrollo en principio impensado. Esto permitió pasar de un modelo de gestión predominante de autogestión barrial, a un modelo de gestión multiactoral, en el cual se incorpora el Estado a través de la implementación de una política pública para dar respuesta a un campo más amplio de problemas sanitarios, de infraestructura y educativos.

### Trayectoria de la Casa de Encuentro Comunitario (CEC)

Para analizar la trayectoria del CEC es necesario ir al año 2013, cuando el grupo de investigación (perteneciente al PHyC) comenzó a realizar acciones conjuntas para el mejoramiento de viviendas a través de diferentes técnicas ligadas a la autoconstrucción del hábitat popular.

La referente AM que participaba de las actividades creó un merendero en su casilla para las niñas y los niños que acompañaban a sus padres y madres en las jornadas de autoconstrucción. Este espacio continuó evolucionando, y a principios del año 2015, como respuesta a la crisis alimentaria, la referente reforzó la ayuda y complementó así las actividades que había iniciado en años anteriores. La estrategia de gestión del espacio se sustentó sobre la base de donaciones de particulares y aportes de gestiones propias. Un año más tarde (2016), una ONG ligada a la promoción del hábitat se sumó a la labor solidaria y se conformó una red de gestión que se proponía la co-construcción de un nuevo espacio físico de uso comunitario. El desmantelamiento de la casilla donde todo comenzó se convierte en un hito que marca la conciencia colectiva de quienes hoy participan de la red.

---

2. Proceso explicado anteriormente en el póster recuperado en: <https://librosfaud.mdp.edu.ar/EbooksFaud/catalog/download/sc19/39/385-1?inline=1>

Es en este momento cuando la trayectoria del grupo de investigación creó las condiciones para el vínculo con la agencia estatal y la formación de un equipo de gestión para la implementación del ya mencionado Programa "Casa de Encuentro Comunitario". El Programa CEC perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires tenía como objetivo promover políticas de integración y participación comunitaria que tiendan al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y promuevan el desarrollo familiar y comunitario. Este lineamiento de política se encontraba en vinculación con la perspectiva de trabajo con la cual se empezó a trabajar en el espacio comunitario (ver figura 3).



Figura 3. Proceso Parcelario Constructivo-Tecnológico. Fuente: elaboración propia

Para dimensionar el programa: se implementaron 35 casas de encuentro en la provincia de Buenos Aires, distribuidas en 22 municipios, y en la ciudad de Mar del Plata funcionaron de ellas; uno es el CEC Dulces Sonrisas. La implementación de este programa, a comienzos del año 2018, planteó un período de seis años de ejecución, condicionada por renovaciones anuales, pero con un horizonte de trabajo en el mediano plazo que permitiera a las instituciones intervinientes planificar sus acciones en el tiempo.

Desde su inauguración a la actualidad, el dispositivo ha funcionado como un “núcleo de participación familiar y ciudadana”, y ofrece actividades educativas, recreativas, artísticas, deportivas, informativas, de respuesta a problemas de salud y trabajo a través de las vinculaciones con otros organismos o instituciones. Es en este recorrido por las etapas en el cual se empiezan a dilucidar espacios comunitarios por sobre espacios individuales, resultantes de iniciativas e intereses de la red multiactoral que pueden ir consolidándose como parte de la dinámica barrial; al decir de Castellano (2003):

estos espacios se logran impregnar de un conjunto de acciones que le otorguen y acentúen sus propios valores y significados, usos y demás elementos que intentan romper con actividades y situaciones espaciales monótonas, bien sea creando acentos, distrayendo, orientando o simplemente diferenciándolos del resto al convertirse en una variedad de lugares reconocidos como suyos por la mayoría de los habitantes (Castellano 2003, pp. 76 a 90).

Luego de esta breve presentación, desarrollamos a continuación una aproximación más precisa de cada una de las etapas planteadas.

### **Etapas iniciales: casilla + comedor precario**

La referente del espacio comunitario, quien fue la emprendedora inicial en este proyecto, oriunda de la ciudad de Buenos Aires, se mudó a Mar del Plata con sus hijos por razones personales en búsqueda de mejorar su calidad de vida. Los inicios para AM y sus hijos fueron difíciles, con poca oferta laboral, y con dificultades para encontrar un hogar donde asentarse. Por diversas circunstancias, terminaron optando por instalarse en algunos lotes ubicados en el barrio Nuevo Golf, de manera muy precaria, construyendo sus hogares con maderas y chapas recicladas.

En 2012, el PHyC comienza a trabajar en el sector ilustrado en la figura 2, en el problema del acceso a la vivienda. En ese mismo año se instala en la manzana 61, en el territorio enfrentado a su madre, el clan familiar Elisa Segovia (en adelante ES). Madre e hija ubicadas en lotes enfrentados en la calle 81 y en condiciones de extrema precariedad. En 2014, el PHyC comienza a trabajar con la familia de ES en el marco de un programa de vivienda por autoconstrucción asistida (PVAA). Las capacidades de ES para el oficio de construcción impulsan la instalación de un espacio productivo de bloques de tierra comprimida (BTC) en su parcela. La acción del PHyC, junto con estudiantes de ingeniería que comienzan a desarrollar su tesis en la organización y puesta en marcha del espacio productivo, genera en el territorio un importante ritmo de trabajo, e incluso se suman otros vecinos en la construcción de bloques.

En forma simultánea, AM tenía como estrategia de vida la producción de panificados que luego vendía en la calle. El clima que generaba las jornadas de trabajo en el espacio productivo, junto con la incorporación de actores que se sumaban a la producción de forma voluntaria, hizo el emprendimiento tomara impulso para trabajar en forma más

amplía en el problema alimentario. De esa forma, AM comienza a ofrecer una merienda en su casa, una pequeña casilla precaria, tarea que ofrecía los mismos días en que el incipiente espacio productivo estaba en funcionamiento.

En el año 2011, empezó a cocinarle a sus nietos y a un grupo reducido de niños conocidos de la cuadra y alrededores, y observando que el espacio de su casilla no era el adecuado para abastecer esta actividad, se decidió a armar un espacio destinado exclusivamente a ser el comedor, espacio de referencia de la cuadra. De una forma muy precaria y con ayuda de familiares y amigos, fueron construyendo un anexo a su hogar con materiales como chapas, maderas y lonas en los techos como lugar destinado a recibir los alimentos, el espacio de cocina y a los niños de la cuadra. Los espacios eran reducidos, de aproximadamente 5 m x 6 m (ver figura 3), y dentro de este espacio se ubicaba una cocina, un baño y dos salas pequeñas. Cabe destacar la capacidad y la destreza de poder realizar una actividad como es la cocina comunitaria en un espacio tan reducido y precario, en donde las instalaciones de gas y electricidad eran de alto riesgo. No obstante, la casilla y comedor funcionaron durante aproximadamente cuatro años, y sumaron concurrencia no solo de la cuadra, sino también del resto del barrio.

### **Tecnologías aplicadas**

En este estado inicial de situación, los avances fueron puramente derivados de la autoconstrucción y la autogestión de AM, y con estrategias propias del mundo popular, como el reciclado de materiales (maderas, lonas y chapas) para la construcción precaria de un techo donde poder vivir inicialmente. La casilla fue construida con tirantes de madera como soporte estructural de columnas y techo (ver figura 4), revestida con tablado de madera y techo de chapa. El piso se construyó con una carpeta tradicional de concreto de poco espesor.

### **Actores relevantes**

AM y sus hijos (sobre todo ES), quien sería una de las primeras en trabajar en emprendimientos del PHyC, luego vecinos y allegados a AM construyeron el anexo que sería el comedor por algunos años.

### **Etapa 1: casilla (estado inicial) + vivienda (NVP)**

Conociendo ya el trabajo que se realizaba en el lugar, y entendiendo que las condiciones en las que Andrea y sus hijas vivían eran muy precarias, se decidió abordar el asesoramiento técnico para la autoconstrucción asistida de una vivienda de material. Así, el PHyC, en conjunto con la referente y mano de obra local, lograron construir un núcleo de vivienda progresivo. La casilla original cambió su función y se convirtió en el espacio de comedor-merendero que actualmente se conoce como el "Comedor Dulces Sonrisas". A medida que pasaba el tiempo, la cantidad de niños

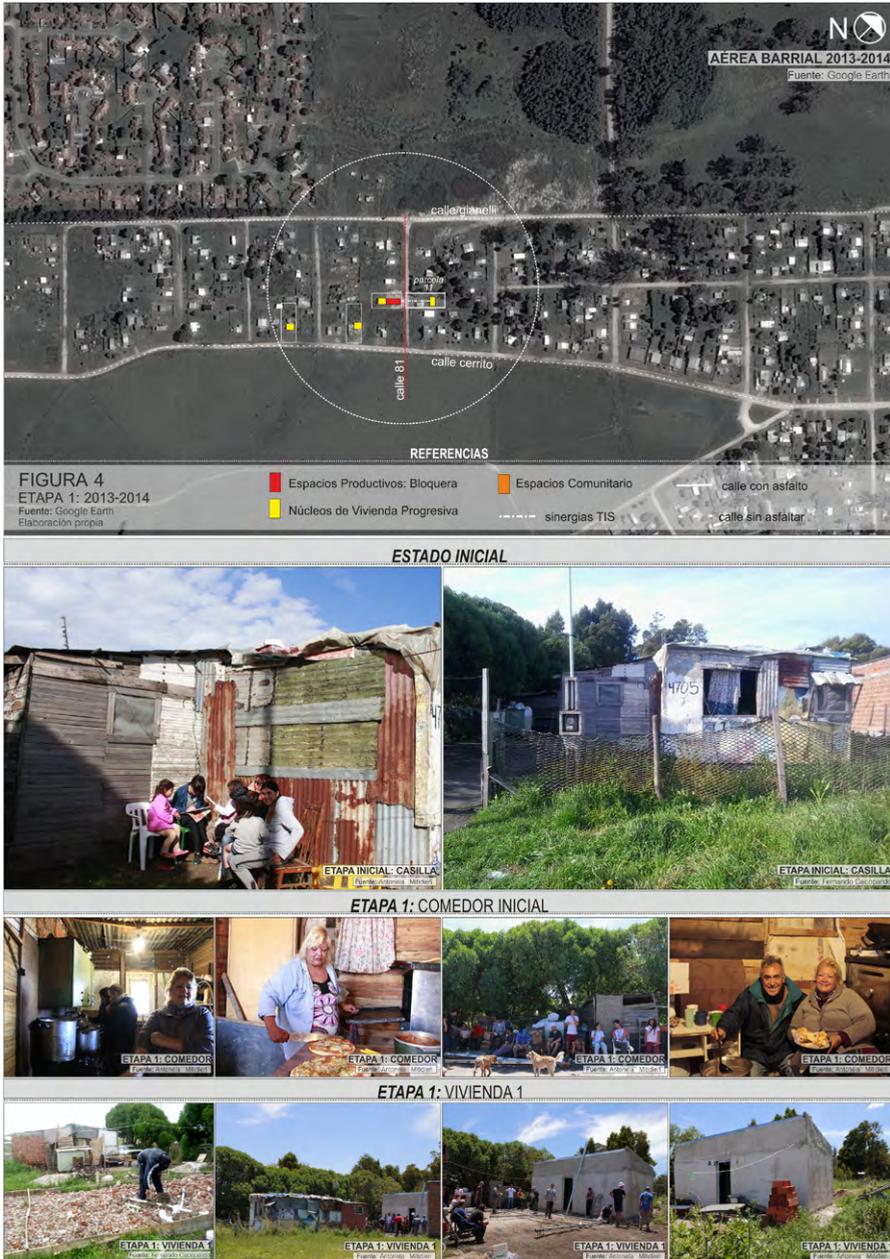


Figura 4. Etapa 1: 2013-2014. Fuente: elaboración propia

asistentes al espacio fue incrementándose, y AM empezó a tejer sus propias redes para poder conseguir recursos y sostener la actividad. En este proceso se intensifica el dinamismo y apropiación de este espacio y su alcance territorial más allá de la calle 81. La territorialidad social se amplía y también la red de actores barriales, que se extiende al emprendedor Oscar Aguirre (en adelante OA) del barrio Monte Terrabusi, sector próximo al predio de disposición final de residuos (ver figura 4).

### **Tecnologías aplicadas**

En esta primera etapa, la vivienda se construyó de manera tradicional (ver figura 4), con zapatas corridas como cimientos, bloques cementicios fabricados por OA, que también forma parte de la red colaborativa de trabajo, revoques tradicionales y contrapiso de hormigón. El techo se armó con tirantes de madera, clavaderas, aislante hidrófugo y chapas galvanizadas.

### **Actores relevantes**

- AM, en su gestión para conseguir recursos y llevar adelante el comedor comunitario. Su capacidad para lograr conseguir materiales como ventanas, bolsas de cemento y mano de obra ejecutora.

- OA, emprendedor del barrio Monte Terrabusi, fabricó los bloques cementicios usados para la mampostería. Luego la mano de obra usada fue de vecinos constructores, del propio territorio.

- El PHyC, acompañamiento y asesoramiento para la autoconstrucción y aporte de materiales y gestión de vínculos.

- Particulares y privados, aporte de recursos para el comedor y apoyo en la construcción de la vivienda.

### **Etapa 2: casilla + vivienda (NVP) + soporte comedor**

El trabajo sostenido de AM consolidó su presencia y legitimidad en el barrio y también en el equipo de trabajo. Esta base previa con el creciente número de niños que concurrían al lugar favoreció las condiciones para resolver el problema de la falta de espacio y la situación de precariedad y riesgo eléctrico y sanitario, como también de derrumbes o incendios.

Junto a la actividad alimentaria, se realizó una actividad emprendedora en la Bloquera Joel (ES a la cabeza), este espacio productivo activó la puesta en marcha de una estrategia de diseño, gestión y construcción participativa del espacio comunitario. Se planteó entonces generar un área de aproximadamente 80 m<sup>2</sup> cubiertos donde, además de contener todas las actividades correspondientes a la cocina, baños y servicios adecuados para cantidad de niños que acudían al lugar, pudiera ser usado como un espacio para la contención, apoyo escolar y actividades necesarias sanitarias

y de educación. El proyecto consensuado con AM se fue modificando según sus necesidades. En una primera instancia, se planteó montar una estructura soporte metálica techada sobre la casilla existente, pero suponía un trabajo engorroso y a su vez debería suspender sus actividades durante su construcción, por lo que finalmente se decidió hacer su montaje de forma exenta a la casilla. Este nuevo espacio se fue completando progresivamente y logró cerrarse por completo en una etapa posterior con el aporte de distintos socios-amigos pertenecientes a la red de trabajo colaborativa. De esta forma, se lograba llevar adelante la tarea de comedor comunitario de una forma segura y confortable (ver figura 5).

### **Tecnologías aplicadas**

La estructura base, el "soporte comunitario" metálico, fue construido con perfiles C galvanizados, vinculados entre sí mediante bulones y soldaduras. Es una estructura de planta libre, que incluye bases, columnas, techo y de rápido montaje (tres jornadas de trabajo). El piso se ejecutó a partir del aporte de una empresa privada, con hormigón armado con terminación tipo microcemento.

### **Actores relevantes**

- Se consolida la alianza socio-técnica con la Fundación "Yo soy porque nosotros somos", vinculada con el PHYC, que provee I+D (investigación y desarrollo), asistencia técnica y facilita materiales y mano de obra, así como la gestión de acuerdos con otros emprendedores barriales, a fin de favorecer la dinamización socio-productiva local. De esta forma, a modo de una red inter-barrial de idóneos técnicos y emprendedores con sus saberes populares: la Bloquera Joel (ES) del Barrio NG, la Bloquera del Barrio Monte Terrabusi y el emprendedor y herrero Walter Gallo del Barrio Las Dalias en la fabricación de carpinterías de hormigón.

-La ONG "Súper Tenedores" y la agrupación juvenil "Adelante" aportaron relevamiento de las condiciones físicas y nutricionales, recursos económicos, como también aporte en las dificultades educacionales.

- La empresa EDEA, prestadora del servicio eléctrico de la ciudad de Mar del Plata y parte de la red colaborativa, aportó los materiales y la mano de obra para la construcción del soporte metálico y techo.

- Un privado, empresa de hormigón armado, representada por el Arq. César Kucinskas, ejecutó el piso de hormigón alisado.

- La cantera local Yaraví contribuyó con el envío de 12 m<sup>3</sup> de polvo de piedra para relleno.

- Walter Gallo, cerramiento de portones de hierro, desagües e instalaciones sanitarias.

- PHYC acompañó y asesoró técnicamente en todo el proceso de construcción.

- Grupo de voluntarios jóvenes / Asociación Civil Adelante, realizaron tareas varias de apoyo a la construcción de la obra y acompañamiento a Andrea en sus tareas de cocina.



**ETAPA 2: AÉREAS DRONE 2018.**



**ETAPA 2: ARMADO SOPORTE COMEDOR**



**Figura 5. Etapa 2: 2016.** Fuente: elaboración propia

### **Etapa 3: vivienda (NVP) + soporte comedor (cerramiento vertical) + ampliación vivienda (NVP 1)**

El comedor "Dulces Sonrisas" se pudo finalizar gracias al esfuerzo conjunto de la red de trabajo anteriormente mencionada. Funcionaba tres veces por semana ofreciendo almuerzo y merienda, y sumando otras actividades como apoyo escolar, ludoteca y deportes. Estas actividades eran realizadas por el grupo de jóvenes voluntarios "Adelante". La concurrencia al espacio era cada vez más grande, atendiendo la necesidad de niños y niñas de 3 a 18 años junto a sus familias. Por su parte, AM seguía viviendo con sus dos hijas en la vivienda vinculada con el comedor.

Con su trabajo y como referente vecinal había logrado participar de distintas organizaciones sociales y así gestionó recursos para la ampliación y mejoramiento de su vivienda. Compró materiales (bloques cementicios y ladrillos) para sumar un espacio de comedor y cocina, y dejó la vivienda original con la función de dormitorios y baño. En una gestión de autoconstrucción asistida, desde el PHyC, se acompañó este proceso con parte de la mano de obra y materiales de chapas para la cubierta. De esta forma, mejoró considerablemente su calidad de vida con la ampliación de la vivienda inicial y la funcionalidad del espacio comunitario con una independencia de accesos.

Un evento de relevancia para AM y su clan familiar fue el desarme por completo de la casilla inicial de maderas y lonas, como así también la construcción de las paredes del soporte comedor concluyendo con su cerramiento total. El dejar atrás una parte de su historia para dar comienzo a una nueva etapa en su vida tuvo una cuota de sentimientos encontrados, recuerdos, y dio a entender que ese lugar fue el puntapié para todo lo que ocurriría posteriormente. El espacio liberado al frente del lote se usará como apropiación de los niños, como lugar de juegos y deportes (ver figura 6).

#### **Tecnologías aplicadas**

La tecnología aplicada para esta ampliación de la NVP1 fue de construcción tradicional, desde su fundación con encadenados perimetrales, luego las mamposterías con bloques cementicios de OA y ladrillos huecos del 12, combinados, con terminación de revoques. Un contrapiso con mortero de polvo de piedra y cemento, carpeta hidrófuga y cerámicos como revestimiento del piso interior. El techo se materializó con una estructura de perfiles C galvanizados, a modo de apropiación de la tecnología usada en el soporte metálico del comedor, aislante hidrófugo y chapas onduladas. El interior de la vivienda, cocina y muebles los fue adquiriendo Andrea con sus estrategias y sus recursos.

La tecnología seleccionada para el cerramiento vertical del soporte comedor se ejecutó con hormigón armado proyectado, aportado por la misma empresa que donó el piso de H°A° alisado, los enrasos con ladrillo hueco y revoques tradicionales.



**FIGURA 6**  
ETAPA 3: 2017  
Fuente: Google Earth  
Elaboración propia

- Espacios Productivos: Bloquera
- Espacios Comunitario
- Núcleos de Vivienda Progresiva
- sinergias TJS
- calle con asfalto
- ... calle sin asfaltar

**ETAPA 3: DESMONTE DE CASILLA**



**ETAPA 3: AMPLIACIÓN VIVIENDA 1**



**ETAPA 3: CIERRE SOPORTE**

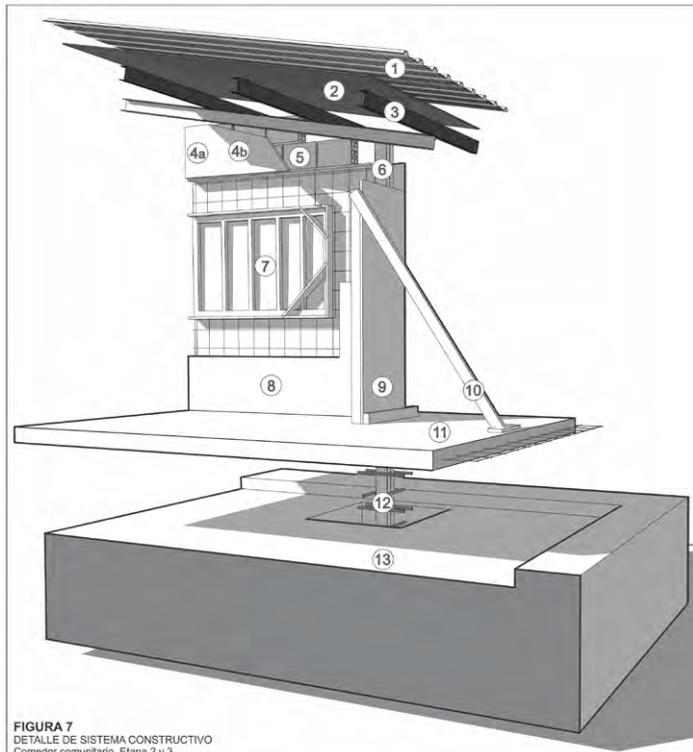


**Figura 6. Etapa 3: 2017.** Fuente: elaboración propia

Las aberturas principales del frente fueron encargadas a un soldador emprendedor apoyado por el PHyC, construidas en hierro tipo corredizas y resistentes para un uso diario frecuente (ver figura 7).

**Actores relevantes**

- PHyC, seguimiento del proceso, gestión de recursos y mano de obra para la obra.
- Walter Gallo, armado de estructura y doblado de fierros.
- AM, aporte para materiales y mano de obra.
- Agrupación juvenil "Adelante", aporte de voluntarios para mano de obra y materiales.
- Un privado, empresa de hormigón armado, representada por el Arq. César Kucinskias, ejecutó el cerramiento vertical.



**FIGURA 7**  
DETALLE DE SISTEMA CONSTRUCTIVO  
Comedor comunitario. Etapa 2 y 3

Fuente: Elaboración propia

**REFERENCIAS**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1 Chapa trapezoidal 1m x largo s/ proyecto   | 5 Ladrillo hueco 12x18x33                           | 10 Puntales de encofrado   |
| 2 Aislación Hidrófuga Aislante. Doble Aluminio Tipo Isolant. e=10mm                  | 6 Columna 2xPCG 110x45x20 e=2.0mm                   | 11 Plata hormigón alisada e=10cm Herra: malla Ø 6                              |
| 3 Perfil C Galvanizado 100x45x20 (Correas) e=1.6mm                                   | 7 Ventana de hormigón Walter Gallo, Laxi Dalas      | 12 Base de hormigón + Hierro de construcción aletado 8Ø12 soldado a la columna |
| 4a Azotado Hidrófugo s/ ladrillos huecos. Mezcla: 1 de cemento, 3 arena, 10% hidrof. | 8 Muro de H° A° proyectado Hierro armadura 4Ø8      | 13 Tierra colorada acisonada espesor s/ proyecto                               |
| 4b Revoque grueso fratachado Mezcla: 1/4 de cemento, 7 arena, 1 cal.                 | 9 Encofrado Placa Fenólica Cara plastificada e=18mm |  |

**Figura 7. Detalle del sistema constructivo comedor comunitario. Etapas 2 y 3.** Fuente: elaboración propia

#### **Etapa 4: vivienda (NVP) + soporte comedor (cerramiento vertical) + ampliación vivienda (NVP 1) + Casa de Encuentro Comunitario (CEC) + ampliación NVP2**

En el año 2016, el gobierno de la provincia de Buenos Aires lanzó un programa llamado "Casas de Encuentro Comunitario", para la construcción de espacio comunitarios y su posterior funcionamiento en barrios populares. A partir de la presentación del proyecto, con los antecedentes de trabajo en la calle 81 se inicia la gestión para la ejecución de la ampliación del espacio comunitario existente. Se firma un comodato entre AM y la Fundación Yo Soy Porque Nosotros Somos. La Fundación firma un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, para recibir un subsidio de un espacio comunitario, y a su vez, dotarlo de actividades y profesionales que garanticen su funcionamiento.

El convenio de trabajo implicaba la construcción y ampliación de un nuevo espacio de 70 m<sup>2</sup> (figura 8), para actividades diversas de profesionales a cargo del área de trabajo social, psicología, deportes y música. La obra fue financiada en su totalidad por el subsidio, y encargada a una empresa constructora pequeña (Rubén Gorosito), con la condición de incorporar en su equipo de trabajo a vecinos que el equipo del PHyC considerara que podrían sumarse a la construcción, lo que generó una interesante interacción entre el sector laboral formal e idóneos del asentamiento popular.

A finales del año 2018 comenzó la obra, y se terminó en agosto de 2019, con un seguimiento profesional por parte del PHyC y la Fundación, en la gestión de los recursos y la dirección técnica. Esta ampliación dio lugar al armado de un equipo técnico-profesional y el desarrollo de actividades varias.

Las formas de habitar colectivas del lugar exterior, como prolongación de las actividades desarrolladas en el interior, consensuaron la construcción de un semicubierto de pérgola de amplio e intenso uso. Luego, en el interior un espacio de SUM, oficinas para profesionales, una nueva batería de baños, un depósito y un sector dinámico con muebles para guardado y biblioteca formaron parte de los requerimientos programáticos planteados y consensuados con el equipo de trabajo. Todos con una nueva vinculación, también independiente, al espacio del comedor soporte existente.

Este trabajo significó una mejora de infraestructura, en cuanto se ampliaron las redes sanitarias y de desagües con la construcción de un nuevo pozo ciego y se instalaron dos tanques de reserva de agua. Se modificó la ubicación del pilar de luz, llevándolo al extremo del lote y al filo de la rampa general de acceso.

Cabe destacar que los tiempos y procesos de la construcción de la CEC estaban establecidos por una dinámica público-privada entre el Estado y la fundación, con

rendiciones en tiempo en forma para el correcto desembolso de los montos por etapas. Por esta razón se optó por una mano de obra semiprofesional, con antecedentes en trabajos en el ámbito formal, con muy buena calidad de terminación y saberes técnicos, semiprofesionales con un alto rango de cumplimiento de las tareas asignadas, lo que llevó a la culminación en siete meses del total de las tareas, agregando un mejoramiento integral del espacio soporte comedor y una ampliación al NVP2 para depósito de mercadería, solicitado por AM (ver figura 8).

### **Tecnologías aplicadas**

La CEC se construyó sobre una platea de hormigón armado (ver figura 9), las mamposterías exteriores se ejecutaron con bloques cementicios fabricados nuevamente en esta etapa en el emprendimiento del OA, apoyado por el PHyC, ensayando estos a compresión en el laboratorio de Certificaciones Tecnológicas de la FAUD-UNMdP. Los resultados obtenidos fueron aptos para construcciones de un solo nivel, como lo era el proyecto de la CEC.

El techo fue de tecnología mixta: por un lado, se conformó un techo de chapa en el espacio más grande, y en el sector de oficinas se optó por un techo más bajo de losetas pretensadas. Las divisiones interiores se materializaron con bloques y una aislación de tabiquería de placas de yeso. Se construyeron cielorrasos de yeso con aislación en toda su superficie.

Por otro lado, las aberturas fueron encargadas a una empresa privada de aluminio, ejecutadas en la línea Módena con vidrio DVH, para evitar mantenimiento a corto plazo y favorecer a las solicitaciones térmicas. Las rejas en su totalidad fueron encargadas a un vecino herrero (Walter Velázquez), cuya familia concurría a comedor. Todo el exterior de bloques cementicios se encontraba con mucha porosidad, para lo cual se generó un tratamiento integral de la fachada del CEC con pintura impermeable para bloques.

Adicionalmente, se realizaron revoques gruesos en todo el perímetro exterior del soporte comedor, sumado a la incorporación de mejoras eléctricas y luminarias en la instalación de un nuevo cielorraso de yeso inclinado sobre la estructura metálica del soporte comedor (ver figura 9).

### **Actores relevantes**

- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, responsables del programa "Casas de Encuentro Comunitario", financiación y seguimiento.
- Fundación "Yo soy porque nosotros somos", vinculación interinstitucional con el Estado y en articulación al PHyC en gestión, aportes profesionales y ejecución presupuestaria para la obra.

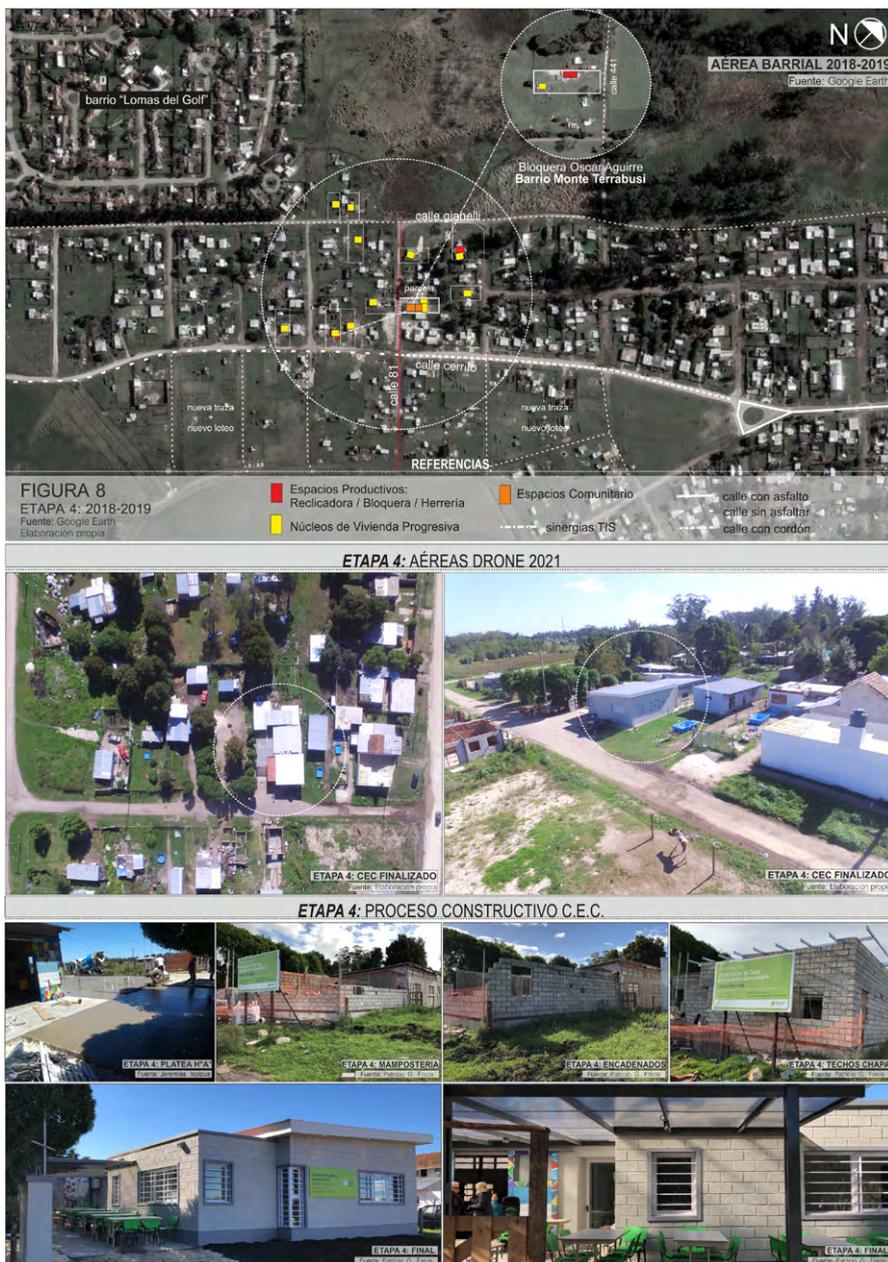
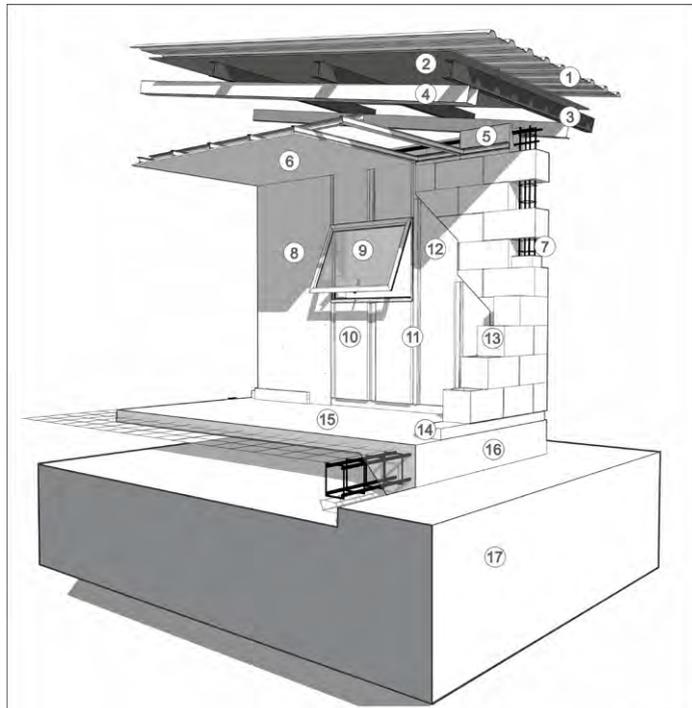


Figura 8. Etapa 4: 2018-2019. Fuente: elaboración propia

- AM cediendo el espacio para la construcción CEC y ampliación del soporte comunitario. La referente territorial se posicionó en la estructura de gestión con dos roles: por un lado, asumiendo la responsabilidad de garantizar, con el apoyo de su propia red, la asistencia alimentaria a los grupos familiares que asistían a la institución. Por otro lado, se sumó a la estructura operativa en el rol de encargada de mantenimiento (ver figura 10).

- Cantera Yaraví, aportando el polvo de piedra para relleno del terreno.
- Vecino Walter Velázquez, del Barrio NG, herrero, construcción e instalación de las rejas.
- Empresa Constructora Rubén Gorosito, construcción de la obra. Incorporación al equipo de trabajo de vecinos del barrio.
- Diversos corralones, aporte de materiales.



**FIGURA 9**  
 DETALLE DE SISTEMA CONSTRUCTIVO  
 Casa de Encuentro Comunitario. Etapa 4

**REFERENCIAS**

Fuente: Elaboración propia

- |   |   |  |
|---|---|--|
| 1 Chapa trapezoidal 1m x largo s/ proyecto                            | 7 Columna Hormigón Armado<br>Hierro armadura 408                              | 13 Bloques Cementicios 40x40x20<br>Bloquera Aguirre. Monte terrabusi |
| 2 Aislación Hidrófuga Aislante<br>Doble Aluminio Tipo Isolant. e=10mm | 8 Revestimiento interior<br>Placa de yeso tipo "Durlock"                      | 14 Hilada Hidrófuga común 6x12x25<br>Cajón Hidrófuga                 |
| 3 Perfil C Galvanizado 100x45x20<br>(Correas) e=1,6mm                 | 9 Ventana oscilante. Aluminio DVH   | 15 Plataea hormigón alisada e:10cm<br>Hidro malla Ø 6                |
| 4 Perfil C Galvanizado 100x45x20<br>(Cables) e=2,0mm                  | 10 Aislación Térmica Aislante<br>Simple Lana de vidrio Isolat. e=50mm         | 16 Viga contención 25x45<br>Hierro armadura sup/ 206 inf 208         |
| 5 Bloque Encadenado 40x40x20 "U"<br>Hierro armadura sup/ 206 inf 205  | 11 Perfil Omega s/ Azotado Hidrófuga  | 17 Arenilla de descaife apisonada<br>Cantera Yaraví                  |
| 6 Cielorraso placa de yeso tipo "Durlock"                             | 12 Azotado Hidrófuga s/ bloques<br>Mezcla: 1 de cemento, 3 arena, 10% Hidrol. |  |

**Figura 9. Detalle del sistema constructivo Casa de encuentro comunitario. Etapa 4.** Fuente: elaboración propia

### **Reflexiones sobre las implicancias territoriales de procesos materiales, tecnológicos y técnicos**

La experiencia de la calle 81 aporta elementos sugerentes para debatir una ampliación del campo constitutivo de una práctica tecnológica y pensar su aplicación a problemáticas sociales y urbanas en contextos de extrema pobreza. En forma más precisa, el trabajo en este fragmento del barrio, situado en un territorio real (límites, tensiones, conflictos, actores), indaga en la funcionalidad de un desarrollo tecnológico fundado en las tecnologías de inclusión social respecto de un proceso de urbanización popular.

Los resultados permiten observar las formas en que las relaciones entre tecnologías, técnicas y materiales y las redes de gestión construidas en las cuatro etapas han implicado no solo un proceso colaborativo de construcción del equipamiento comunitario, sino una ampliación de los espacios de comunicación, interacción y participación ciudadana; en otras palabras, un mayor alcance de la territorialidad inicial.

Tanto en referencia a la noción dominante de tecnologías producidas en talleres como también en las prácticas de capacitación, un desarrollo de TIS en el mismo territorio refiere a formas de vinculación diversa entre grupos humanos, con articulaciones de saberes y técnicas como de gestiones colaborativas, que fortalecen y amplían las redes instaladas, tal y como se indica en la figura 10.

Esta experiencia comunitaria de vinculación entre diversos actores y sectores ha resultado altamente beneficiosa. La participación y articulación de un heterogéneo colectivo: vecinos, idóneos técnicos y emprendedores de otros asentamientos populares, gobiernos municipales, provinciales, organizaciones civiles, instituciones académicas y profesionales, privados, entre otras, abre reflexiones sobre las potencialidades de una gestión colaborativa y su contribución a la co-construcción de las redes locales para el desarrollo.

En este sentido, la participación de las comunidades involucradas ha tenido un aspecto relevante, puesto que la escala local facilita los canales mediante los cuales comunidades debidamente organizadas y reconocidas forman parte de los procesos de transformación y permite que la toma de decisiones sea consensuada en forma colectiva. Esto aporta para pensar estrategias de gestión más abiertas, integrales y participativas en un sentido amplio de inclusión para la resolución de problemas, con participación vecinal, multisectorial e interinstitucional, que también son la base de la urbanización popular.

Se puede señalar un análogo a un proceso de "conquista" urbana en estas zonas, el cual debería conllevar paralelamente procesos de "conquista" social, con la

incorporación de programas sociales, educativos, sanitarios y recreacionales requeridos por los propios vecinos como sujetos activos para el desarrollo de soportes territoriales de infraestructura para la vida humana, que trascienden la visión tradicional de construcción de un espacio concebido como objeto.

## Discusión

Los resultados obtenidos *sobre tecnologías constructivas, técnicas, componentes y materiales para el hábitat popular aplicados a programas comunitarios barriales* durante los procesos en las distintas etapas, aportan una serie abierta de reflexiones que profundizar:

1. Los resultados permiten observar y comprender cada tecnología propuesta, sobre la base de la demanda de componentes constructivos, como parte de una red colaborativa. Así, una práctica tecnológica es pensada también como una práctica de desarrollo territorial, y esto aporta al saber sobre el sentido de un desarrollo tecnológico en territorios de extrema pobreza.

2. La idea del "soporte comunitario" entendido como construcción progresiva y participativa, extiende y amplía a una dimensión colectiva y comunitaria, la teoría de lo que mencionamos como Núcleo de Vivienda Progresiva. Como hemos argumentado en esta presentación, también se puede transpolar esta idea progresiva a partir de un soporte inicial, en espacios de equipamiento colectivo. Así, la experiencia de la calle 81 puede ser una contribución para pensar espacios de uso comunitario sobre una estructura de proyecto tecnológico constructivo abierto y flexible, con un mismo sistema repetitivo y sistematizado de componentes constructivos (de muro, platea, cubierta), de fuerte anclaje territorial y que conviven con la cultura de la autoconstrucción del espacio doméstico en el mundo popular.

3. El trabajo con las familias del territorio local permite una aproximación e inmediatez a los problemas que liga en forma más efectiva la construcción progresiva de su hábitat, necesidades vecinales reales, interacción con otros saberes técnicos, una precisión sobre los recursos materiales disponibles, el alcance de las capacidades organizativas locales y los hábitos constructivos. La proximidad de estas articulaciones en esta experiencia crea una alternativa de autoconstrucción asistida que mejora las tradicionales formas de autoconstrucción.

4. El diseño participativo de materiales y componentes constructivos para muros de cerramiento, tanto de envolvente como de tabiquerías interiores, permite una materialidad que produce nuevas opciones posibles para las familias, tanto en costos

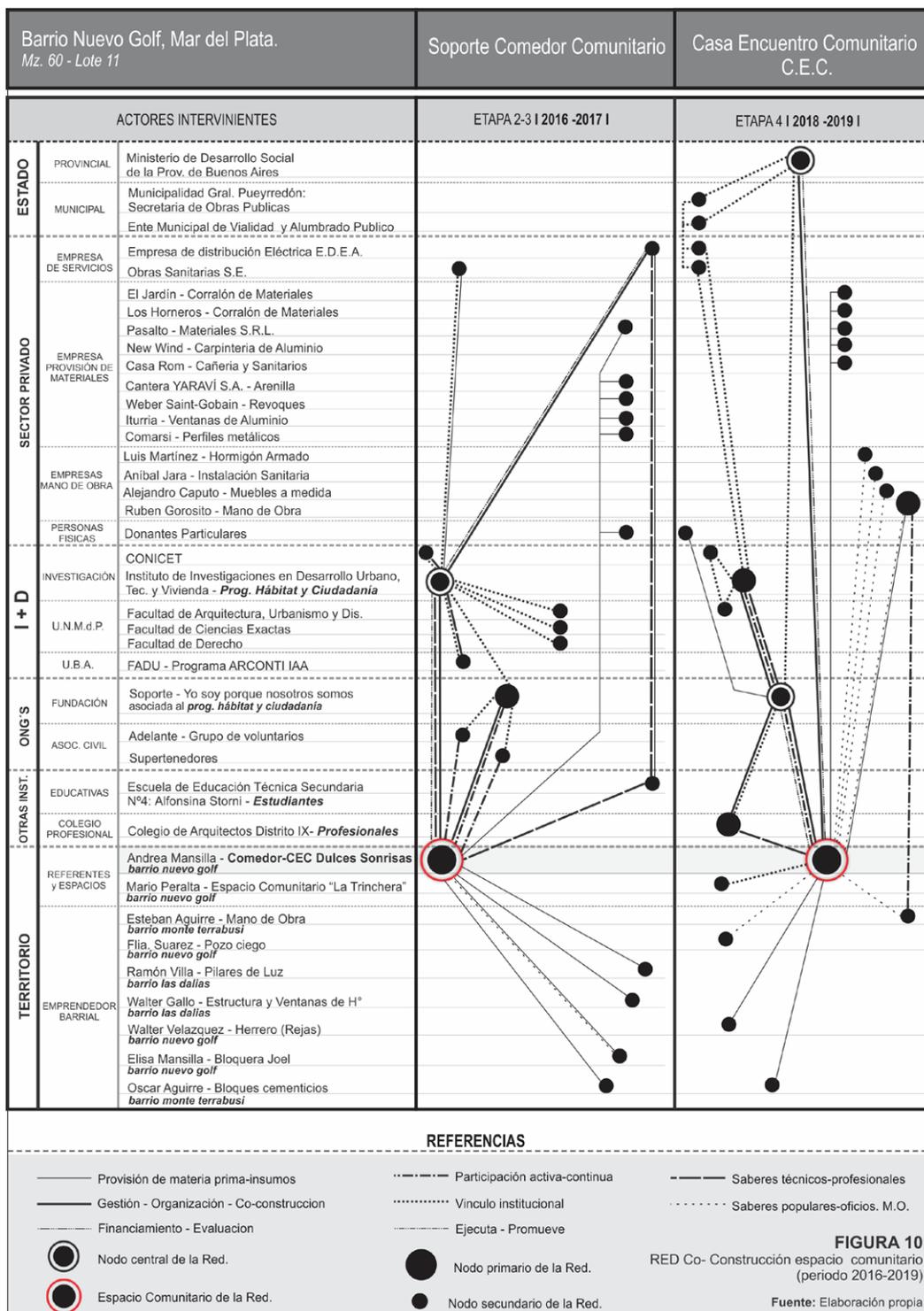


Figura 10. Red de co-construcción del Espacio Comunitario (2016-2019). Fuente: elaboración propia

económicos (exiguos o nulos) como en técnicas de ejecución y mantenimiento. Esta característica de factibilidad empleando los métodos participativos que promueven las TIS ha generado resultados interesantes tanto en el diseño como en las tareas de rediseño, mejoras, mayor apropiación y posible réplica en casas vecinas.

5. Otro aspecto que podría considerarse aporte del proyecto que invita a la discusión en la generación de innovaciones constructivas en contextos de pobreza estructural es la vinculación entre vecinos. Esta se establece en varias dimensiones: un contagio por mejorar la vivienda propia (como identidad personal o familiar en el barrio); una mejora en la voluntad por organizarse, con objetivos precisos y esfuerzos compartidos y también actitudes solidarias de participación con fines barriales.

Finalmente, una de las principales reflexiones que surgen de esta experiencia para pensar otros desarrollos de espacios colectivos debería estar dirigida al planteo colectivo de problemas con base en una real territorialidad local, con sus referentes, decisiones, recursos y cultura material de la construcción. Las limitaciones y obstáculos de recursos, de explicación macro-estructural no han impedido que los vecinos definan sus espacios comunitarios, que solo es necesario reforzarlos e impulsarlos con las situaciones emergentes y oportunidades que presenta cada temporalidad, para que se constituyan en dinamizadores territoriales y en una suerte de incubadoras para resolver otros problemas y avanzar sobre otros desarrollos. Los resultados presentados en esta trayectoria de construcción colaborativa de un equipamiento comunitario aportan elementos sobre las potencialidades de formas de gestión interactiva, abierta y consensuada de desarrollo de tecnologías y materiales entendidos aquí como soportes de infraestructura colectiva en asentamientos populares.

## Referencias bibliográficas

- Blanco Pepi, M.; Cacopardo, G., & Freire, P. G.** (2017). Aportes a la gestión del hábitat popular: vivienda progresiva y tecnologías de inclusión social desde una perspectiva territorial. *Investigación + Acción*, 20(20), 11–38. <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/ia/article/view/IA20-01>
- Blanco Pepi, M. & Mitidieri, A.** (2017) Tecnologías sociales y prácticas urbanas inclusivas: diseño, gestión y construcción participativa de un espacio comunitario. *Anuario de espacios urbanos, Historia, Cultura y Diseño*. Año 2017. N.º 24 enero-diciembre.
- Castellano, C. & César, P. V.** (2003). El espacio barrio y su espacio comunitario, un método para la estructuración de lo urbano. *Revista INVI*, vol. 18, núm. 48, diciembre de 2003, pp. 78-92.

- Cacopardo, F. A.; Blanco Pepi, M.; Ispizúa, J.; Melián, I. & Mitidieri, L. A.** (2017). Urbanización popular y tecnologías de inclusión social: aportes al campo de la gestión urbana en territorios de extrema exclusión. Asentamiento barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina, 2012-2017. *Seminario UrbBA 17*, Salvador, 2017. [https://docs.wixstatic.com/ugd/44c1bf\\_790ff49296d041ef8ff54ef18ac82d4e.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/44c1bf_790ff49296d041ef8ff54ef18ac82d4e.pdf)
- Cacopardo, F.; Rotondaro, R.; Blanco Pepi, M.; Cacopardo, G.; Freire, P.; Ispizúa, J.; Melián, I., & Mitidieri, A.** (2018). Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018). *Redes*. 24(47), pp. 227-262.
- Cacopardo, F.; Cusan, M. I.; Blanco Pepi, M.; Cacopardo, G.; Freire, P. G.** (2016). Desarrollo tecnológico como desarrollo humano en contextos de extrema pobreza: Soportes para el Habitar. *Revista académica de la Facultad de Ciencias Sociales*, 4, (7). Universidad de Palermo, Buenos Aires. pp. 44-67- <https://dspace.palermo.edu/ojs/index.php/jcs/article/view/584>
- Dagnino, R.; Cruvinel Brandão, F. & Tahan Novaes, H.** (2004). Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. En: *Tecnología Social. Uma estratégia para o desenvolvimento*: 33-34. CIP, Rio de Janeiro. Fundação Banco do Brasil, Rio de Janeiro, Brasil.
- Mitidieri, L. A.; Ispizúa, J. & Blanco Pepi, M.** (2019) Estrategias de gestión y redes de interacción en la urbanización popular. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina. *Segundas Jornadas de Sociología UNMDP*. <https://fh.mdp.edu.ar/encuentros/index.php/jsoc/jsoc2019/paper/view/5608>.
- Pelli, V.** (2007). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda-incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- Peyloubet, P. et al.** (2010). Desarrollo local a partir del uso de Tecnología Social: Un enfoque alternativo. En *Cuaderno Urbano 9*, Nobuko / EUDENE, Universidad Nacional del Nordeste.
- Thomas, H.** (2012). Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas. En Thomas, H. (Org.), Santos, G. y M. Fressoli (Eds.), *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión / inclusión social*, MINCyT, Buenos Aires, pp. 25-76.
- Thomas, H.** (2009). De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos / Estrategias / Diseños / Acciones. *Ponencia presentada al IV Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología*, organizado por el CEVE del 23 al 25 de septiembre, Córdoba, Argentina. 



# Potencialidad de mejora de los barrios populares del Gran La Plata.

## Accesibilidad a servicios básicos y condición de la envolvente edilicia

**Jesica ESPARZA**  
**Graciela VIEGAS**

**Laura REYNOSO**  
**Gustavo SAN JUAN**

### Cargos o filiaciones

Investigadora asistente CONICET y docente FAU-UNLP.  
Investigadora adjunta CONICET y docente FAU-UNLP.  
Becaria doctoral CONICET.  
Investigador independiente CONICET, docente FAU-UNLP

y director de Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, UNLP-CONICET.

### Lugar de trabajo

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido

(IIPAC), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), UNLP-CONICET.

### Eje temático 6

Asentamientos populares, medio ambiente, tecnologías.

## Resumen

En el Gran La Plata, se registran 190 asentamientos informales en donde habitan aproximadamente 40.000 familias. En su mayoría, las viviendas son precarias, con conexiones irregulares de agua potable, saneamiento y/o electricidad segura. La calidad constructiva de las viviendas es insuficiente, desde el punto de vista edilicio y sanitario, lo que las hace no aptas para un hábitat digno. Si bien existe un registro del estado general de dichos asentamientos, al momento no se cuenta con relevamientos precisos acerca del estado y condiciones constructivas de las viviendas. Por lo tanto, este trabajo presenta los avances de una metodología cuyo objetivo es identificar y determinar la potencialidad de aplicación de mejoras edilicias para desarrollar y dimensionar una serie de estrategias de mejoramiento de la envolvente edilicia, con el fin de otorgar una solución habitacional integral, para la mejora del hábitat. La metodología implica: i. estudio de la totalidad de los barrios populares; ii. selección de aquellos con mayor criticidad y potencialidad de mejora a partir de relevamientos con fotos aéreas e *in situ* y bases de datos cuali-cuantitativas; iii. relevamiento de las

condiciones constructivas y iv. lineamientos de posibles medidas de mejoramiento. Las primeras conclusiones permiten delinear estrategias enfocadas a la incorporación de Tecnologías para la Inclusión Social (TIS).

**Palabras clave:** Asentamientos informales; potencial socio-energético-ambiental; Tecnologías para la Inclusión Social.

## Introducción

A través de los cambios ocurridos en el mercado laboral y en los procesos de desarrollo urbano y territorial, se ha modificado la estructura tradicional de la ciudad, tanto en su morfología, como en su funcionamiento institucional y las relaciones sociales intrínsecas. En este marco la problemática habitacional, que padece gran parte del territorio latinoamericano, no solo constituye una situación de riesgo, sino que además demuestra la falta de regulación político-institucional de los Estados intervinientes. Este fenómeno se analiza como una creciente exposición diferenciada a los riesgos o efectos colaterales propios de la etapa actual de modernización capitalista, donde la ciudad se concibe —como categoría analítica— de dos maneras, la formal y la informal, esta última, producto de las dinámicas propias de la producción irregular del espacio urbano por parte de grupos sociales marginados que implican una acción sobre el territorio con lógica de necesidad (Castañeda-Pérez & Hernández-Ramírez, 2021).

El suelo urbano informal se caracteriza por la exclusión social, la marginalidad, la carencia de servicios de infraestructura, accesibilidad, educación y de salud, asociado generalmente a suelos ambientalmente no aptos para su urbanización. Según Azuela (2010), la desregularización de las periferias de escasos recursos, por un lado, y la sobrerregulación de las áreas de altos ingresos han fomentado la concentración espacial de la pobreza urbana. La falta de regulación urbana por parte del Estado, principalmente por cuestiones ligadas al precio del suelo, no promueve ni asegura un acceso justo al hábitat ni a la igualdad de precios, ni a terrenos con acceso a los servicios básicos de infraestructura. Smolka y Mullahy (2007) precisan el alcance, la profundidad y las consecuencias nocivas del proceso de crecimiento de la ciudad informal en América Latina, definiendo la informalidad como fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo.

La problemática plantea un estado de necesidad urgente, frente a un sector social vulnerable. De acuerdo con lo señalado por la ONU-Hábitat, el Consenso Internacional de los Derechos Humanos reconoce el derecho de las personas a mantener un nivel de vida adecuado, incluyendo una "vivienda adecuada" (ONU, 2015). En términos generales, no solo refiere a la disponibilidad de un refugio, sino que implica un hogar y una comunidad en la cual se pueda habitar con dignidad. En este sentido, se entiende que la concreción de una vivienda adecuada plantea que "los gobiernos locales [...] deben desarrollar políticas que garanticen este derecho, priorizando la atención a los grupos más vulnerables". Una vivienda podrá considerarse adecuada si presenta seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, adecuación cultural (Marín Etcheverry, 2017). Vale aclarar que los gastos soportables refieren tanto al mantenimiento de las viviendas como así también a los costos de la energía para acceder al confort.

Diferentes organizaciones sociales y barriales intervienen en los territorios informales interactuando desde el ámbito laboral y de gestión, para mejorar las condiciones de vida y acceso justo al hábitat. En Latinoamérica, se observan diversas experiencias, estrategias y programas de mejoramiento barrial a partir de proyectos participativos del hábitat popular (Jauregui 2003). Estos se implementan a través de procesos de ayuda mutua y autogestión, que permiten obtener soluciones habitacionales dignas y de bajo costo (Delgadillo, 2009). En relación con este tipo de programas en la Argentina, podemos mencionar aquellos que plantean el mejoramiento de barrios y asentamientos masivos, tales como el "Programa mejor vivir"; "Hacinamiento por cuarto" y "Programa de mejoramiento de barrios-PROMEBA", los cuales han intervenido desde el Estado sobre áreas vulnerables y su parque edilicio. Estos programas tuvieron como objetivo mejorar aspectos deteriorados o precarios de la vivienda, así como también atender a las problemáticas asociadas a la infraestructura colectiva y a la irregularidad de tenencia de la tierra.

En el caso de La Plata, uno de los organismos que nuclea a estas y otras organizaciones es el Consejo Social (CS) de la Universidad Nacional de La Plata, el cual está integrado por dependencias del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, representantes de las cámaras legislativas, los municipios de la Región Capital, centrales sindicales, organizaciones territoriales, cooperativas, organismos de ciencia y tecnología y diferentes actores de la comunidad universitaria. El CS ha reconocido las problemáticas de los barrios populares de la región, referidas a: i. regularización de la propiedad de la tierra y la vivienda; ii. inexistencia de infraestructura y servicios básicos; iii. necesidad de vivienda y acceso justo al hábitat y iv. necesidad de mejorar la vivienda existente y auto-productida.

De acuerdo con el último relevamiento realizado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2018)<sup>1</sup> en Argentina existen 4416 barrios populares, donde habitan 929.665 familias. El partido de La Plata registra la mayor cantidad de urbanizaciones informales de la provincia de Buenos Aires contabilizando un total de 153 barrios populares donde vivían 29.033 familias. Asimismo, los partidos de Berisso y Ensenada registran diecinueve y dieciocho barrios, respectivamente. En ellos, las condiciones de vivienda son críticas debido a su construcción informal, su precariedad y la accesibilidad a infraestructura básica. Se estima que el tipo y estado de la vivienda constituye un potencial riesgo para la población, ya que un ambiente hostil y con carencias habitacionales puede potenciar problemáticas de salubridad generales.

Como se mencionó, ante la imposibilidad de un acceso formal a la vivienda, estas son auto-construidas con materiales de descarte (como chapas, maderas y cartones), lo que constituye una situación poco adecuada para el habitar. En este contexto, se detecta la necesidad de generar acciones a partir de un acompañamiento que oriente estos esfuerzos para hacerlos eficientes, mejore la habitabilidad de las viviendas y la calidad de vida de su población. Dicho acompañamiento desde la perspectiva de la Producción Social del Hábitat (PSH) (HIC-AL, 2016; Enet et al., 2008) debería involucrar la participación e interacción social multi-actoral en el diseño urbano y arquitectónico, así como tecnología para la inclusión social (TIS), aquella que internalizó las conceptualizaciones de la economía de la innovación, en algunos casos aprovechando las capacidades creativas de los usuarios de base, y en otros, la disponibilidad de conocimiento (tecnología) de instituciones de I+D y universidades, la cual es uno de los recursos estratégicos que implementar para la mejora del hábitat de sectores populares (Thomas et al., 2015; Juárez & Avellaneda, 2011).

De esta manera, se fortalece la capacidad de los habitantes de los barrios populares para enfrentar problemas edilicios, basada en pautas culturales y políticas propias. Se entiende que el mejoramiento integral de barrios debe apuntar a la atención de carencias sociales urgentes de grupos vulnerables, pero además la implementación de distintas estrategias de acción social desde el Estado, orientadas a enfrentar la pobreza urbana (Pelli, 1995). Asimismo, debe integrar la dimensión ambiental como estrategia fundamental y focalizarse en el espacio urbano donde se desarrolla la vida social: la vivienda (Torres et al., 2009).

En este marco este trabajo apunta al desarrollo de una metodología integral (teórica y técnica) con el objeto de desarrollar propuestas de mejoramiento constructivo de las

---

1. Se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2019.

viviendas precarias. Establecer una metodología que permita caracterizar el estado habitacional de los barrios populares en forma masiva y a su vez desarrollar un estudio detallado de las viviendas y sus condiciones constructivas. Así también desde una mirada socio-ambiental permitiría diagnosticar la situación para la generación de propuestas de mejoramiento habitacional masivas, ya sea de su envolvente edilicia, del saneamiento, del acceso a la energía y, en definitiva, de la mejora del hábitat en general, teniendo en cuenta la aceptación/adecuación de las estrategias por parte de los usuarios.

En primera instancia, es de vital importancia obtener, verificar y consolidar la información pertinente al caso de estudio, siendo esta de carácter actual y específica. En segunda instancia, dicha información se debe construir en función de los objetivos planteados y las soluciones específicas que se quieran brindar. En el presente trabajo se estudian los barrios populares del Gran La Plata con el fin de conocer la carencia habitacional determinando cuáles son aquellos con posibilidad técnica, social y habitacional capaces de ser abordados. El trabajo tiene por objetivo, entonces, conocer cuáles son los asentamientos informales con potencialidad de aplicación de mejoras constructivas para desarrollar y dimensionar una serie de estrategias de mejoramiento de la envolvente edilicia otorgando una solución habitacional integral para la mejora del hábitat.

## Metodología

El área de estudio corresponde al Gran La Plata, una región que involucra tres partidos (La Plata, Berisso y Ensenada) donde coexisten situaciones mixtas entre las zonas de menor consolidación urbana (convivencia entre sector residencial y el productivo) y las zonas de mayor consolidación (en las que convergen básicamente el sector residencial y el terciario). Se sitúa a 60 kilómetros de la Capital Federal y conforma junto con las localidades de Ensenada y Berisso la microrregión del Gran La Plata, con aproximadamente 880.000 habitantes<sup>2</sup> (INDEC, 2013). En la ciudad de La Plata —con un crecimiento y una planificación urbana que no conciben integralmente aspectos relacionados con el ordenamiento urbano y ambiental—, los asentamientos informales originados en las últimas décadas no son regulados por el ente municipal y, por lo tanto, no garantiza óptimas condiciones habitacionales para sus habitantes.

Para abordar el área de estudio, la metodología propuesta plantea una serie de acciones para conducir el análisis de lo general a lo particular, simplificado los relevamientos *in situ*. Las etapas son las siguientes: i. estudio de la totalidad de los barrios populares del Gran La Plata; ii. selección de aquellos con mayor criticidad, y a su vez, con mayor potencialidad de mejora a partir de relevamientos con fotos aéreas e *in*

---

2. INDEC (2013). Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2010-2040. Serie análisis demográfico N.º 36. CABA E-BOOK.

situ y bases de datos cuali-cuantitativas provenientes de censos; iii. análisis detallado de un barrio como unidad de análisis y aplicación de la metodología.

### **i. Estudio de la totalidad de los barrios populares del Gran La Plata**

Como primera etapa se plantea conocer el estado del universo de análisis, los barrios populares del Gran La Plata, para obtener datos estimativos sobre el tipo y estado de las viviendas y el acceso a los servicios básicos de infraestructura. Se evaluaron los 190 barrios populares (153 barrios en La Plata, 18 en Ensenada y 19 en Berisso) (RENABAP, 2018), en función de su superficie y cantidad de familias. En su mayoría, se trata de barrios que se han conformado a partir de un proceso de toma de tierras, cuyas condiciones habitacionales son de extrema vulnerabilidad, con viviendas precarias, de chapa o madera, en algunos pocos casos pisos de cemento y sin baños en el interior de la vivienda. En los sectores donde las viviendas son de tecnología ladrillera tradicional, se registra el mayor índice de hacinamiento, con numerosos problemas de infraestructura y acceso a servicios básicos (red cloacal, red eléctrica segura, red de agua potable, pavimento, recolección de residuos)<sup>3</sup>.

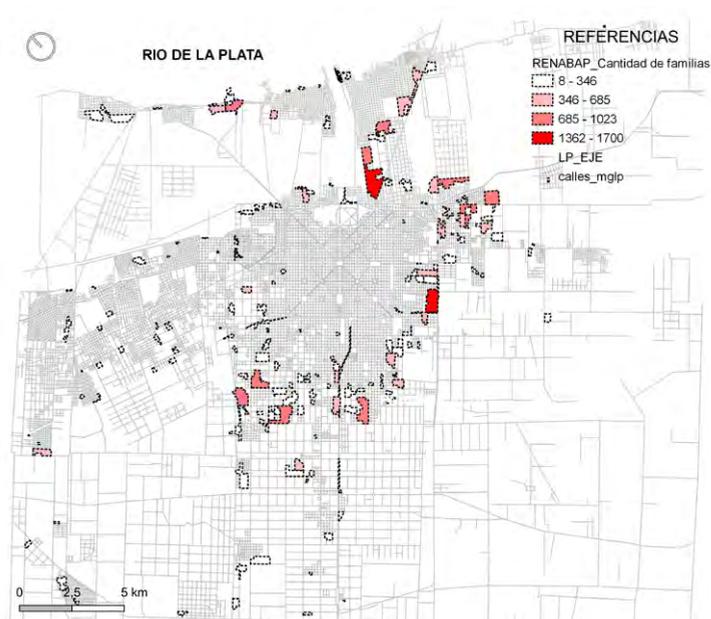
Como herramienta de procesamiento se trabaja sobre una base de información georreferenciada por medio del QGIS 3.18 (*software* de descarga y uso gratuito), la cual permite realizar intersecciones entre las diferentes "capas" de información. En esta etapa, se trabaja con la información proveniente de los registros del RENABAP sobre la cantidad de familias y superficie de los barrios, considerando tres momentos temporales, en función de su año de origen: i. al año 2001; ii. al año 2010 (en concordancia con el registro de los censos nacionales realizados en esos años) y iii. al año 2018 (año de publicación de la base de registro RENABAP). En tal sentido, esta delimitación temporal permitió identificar cuáles son los barrios que permiten, por un lado, reconocer cierta permanencia en el tiempo y, por lo tanto, su consolidación y configuración territorial y, por otro lado, poder trabajar sobre una trayectoria intercensal respecto de los incrementos o disminuciones en los índices estudiados en relación con la calidad de viviendas y servicios. En la figura 1 se observan los 190 barrios populares del Gran La Plata, categorizados según cantidad de familias y superficie de extensión.

### **ii. Selección de los barrios con mayor criticidad y potencialidad para recibir intervenciones de mejoramiento**

Una vez conocido y caracterizado el universo de análisis, se procede a evaluar cuáles son los barrios que presentan criticidad habitacional y, a su vez, potencialidad para recibir intervenciones de mejoramiento edilicio. Por lo tanto, para conocer sus complejidades, se identifican los barrios con las características mencionadas previamente y que se

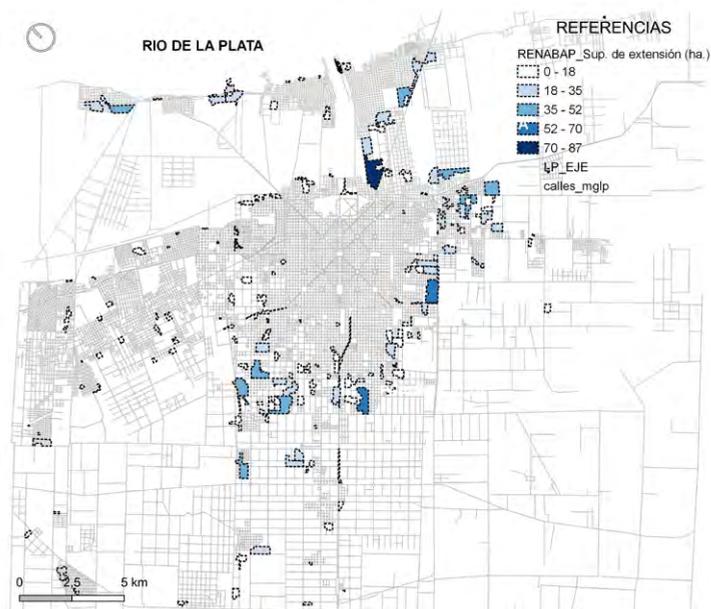
---

3. Informe "Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN". Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19. (MINCYT-CONICET-AGENCIA). Marzo de 2020.



**a. Barrios populares: cantidad de familias**

**Figura 1. Categorización de barrios populares del Gran La Plata según cantidad de familias y superficie de expansión.** Fuente: elaboración propia sobre la base del RENABAP (2018)



**b. Barrios populares: superficie de expansión**

encuentren en torno a los diferentes ejes de crecimiento del territorio estudiado. Esto permite el reconocimiento de distintas situaciones de emplazamiento, accesibilidad, características habitacionales, existencia de equipamiento y servicios de infraestructura.

Para poder obtener resultados lo más actuales y ajustados posibles —ya que los datos del estado de las viviendas y la conexión a los servicios data del último Censo Nacional del año 2010—, se trabajó con una variable intercensal realizando proyecciones de incremento o decrecimiento en la cantidad de las viviendas de acuerdo con las diferentes variables analizadas. Por lo tanto, a partir de la información censal de los años 2001 y 2010 es posible obtener una proyección de los datos de los radios censales, asociados a los barrios populares.

Como se mencionó anteriormente, en esta escala las capas de información que procesar provienen del RENABAP<sup>4</sup> y del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010 (INDEC, 2001; 2010), a partir de los cuales se extraen los datos censales dentro de los límites de los barrios populares (figura 2). La base del RENABAP posee el registro de un valor único por barrio para las siguientes variables: nombre, cantidad de familias, superficie, delegación, año de origen, tipo (asentamiento o villa), situación dominial, servicios básicos y característica general. De los censos, se tiene el valor por radio censal de las siguientes variables de interés para el presente estudio: i. la calidad de los materiales con que están construidas las viviendas (material predominante de los pisos y techos), teniendo en cuenta la solidez, resistencia y capacidad de aislamiento, así como también su terminación; ii. calidad de conexión a servicios básicos: refiere al tipo de instalaciones con que cuentan las viviendas para su saneamiento —agua y tipo de desagüe—; iii. calidad constructiva de la vivienda: refiere a la calidad de los materiales con los que está construida la vivienda y las instalaciones internas a servicios básicos (agua de red y desagüe) de las que dispone.

Como se mencionó anteriormente, se trabajó con la variación en el último período intercensal para distintas unidades territoriales de referencia. La fórmula utilizada es la siguiente:

#### **Fórmula de la tasa de crecimiento medio anual<sup>5</sup>**

$$[(P_f / P_i)^{(1/t)} - 1] * 1000$$

Donde =

*P<sub>f</sub>*: Situación inicial;

*P<sub>i</sub>*: Situación actual;

*t*: magnitud de dicho período.

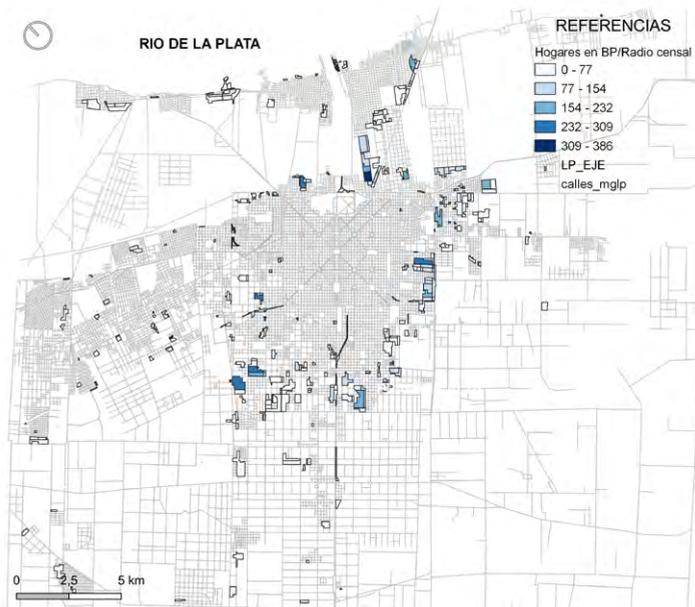
4. Registro Nacional de Barrios Populares, que reúne información sobre las villas y asentamientos de Argentina. La última actualización de los datos es del año 2015.

5. La tasa de crecimiento medio anual permite comparar períodos intercensales de distinta duración, ya que el período intercensal 2001-2010 y la cantidad de años transcurridos entre 2010 y 2021 son diferentes. Fuente: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx?IdDimension=1>



**a. Población en barrios populares / Radio censal (CENSO 2001)**

**Figura 2. Población y cantidad de hogares en barrios populares en función de los censos nacionales de los años 2001 y 2010.** Fuente: elaboración propia sobre la base del RENABAP (2018), INDEC (2001, 2010)



**b. Cantidad de hogares en barrios populares / Radio censal (CENSO 2010)**

### **iii. Análisis detallado de un barrio como unidad de análisis y aplicación de la metodología**

En esta etapa se propone integrar modelos simplificados orientados a conocer las condiciones energético-ambientales de los sectores urbanos en los barrios populares (BP) identificados previamente y que requieren soluciones edilicias. La metodología se basa en el concepto de "Mosaicos Urbanos característicos" (MUc) (Viegas 2018), correspondientes a sectores urbanos detallados morfológicamente y que representan un área urbana homogénea mayor, que para este caso se aplica a barrios populares. De esta manera se realiza un análisis urbano sobre el estado cuantitativo de los asentamientos y sus viviendas, y se definen aquellas con capacidades técnicas para ser mejoradas, medidas, analizadas y diagnosticadas. Para realizar esta etapa se recurre, en principio, a un análisis censal general para la obtención de datos del área y luego a un análisis detallado a partir de un relevamiento fotográfico e *in situ* de las características morfológicas del sector y sus viviendas.

## **Desarrollo / resultados**

Se presentan los resultados de acuerdo con las escalas de análisis descritas en la metodología.

### **i. Estudio de la totalidad de los barrios populares del Gran La Plata**

El estudio de los 190 barrios populares del Gran La Plata ha permitido indagar sobre las características de origen, cantidad de población y superficie de extensión, reconociendo aquellos barrios de mayor factibilidad de ser analizados. Dicha factibilidad se debe a: i. características de consolidación, necesaria para el estudio de los MUc, estudiada en función de su año de origen; ii. cantidad de familias: se estima que, a mayor cantidad de familias, mayor complejidad de abordaje, pero mayor pluralidad en la identificación de familias dispuestas a realizar las mejoras en sus viviendas y iii. su extensión, para conocer de qué manera y con qué características creció y se dispersó el barrio. A continuación, se muestra la información preliminar para conocer dichas características (ver tabla 1).

La tabla 1 muestra los barrios con mayor cantidad de habitantes, familias y superficie, entendiendo que la conjunción de estos indicadores podría definir diferentes sectores de agrupamiento y complejidades habitacionales de interés para el trabajo. Del análisis se identifica que los barrios La Granjita, Barrio Obrero, Puente de Fierro, El Carmen, Villa Catela, Santa Cruz, 62 y 161 son los de mayor cantidad de familias afectadas. Asimismo, son barrios que poseen un origen anterior a 2001, característica que les confiere cierta estabilidad y consolidación por el paso de los años. Sobre la base de este análisis se procede a la siguiente etapa de estudio.

**Tabla 1** Barrios del Gran La Plata con mayor cantidad de habitantes, familias y superficie

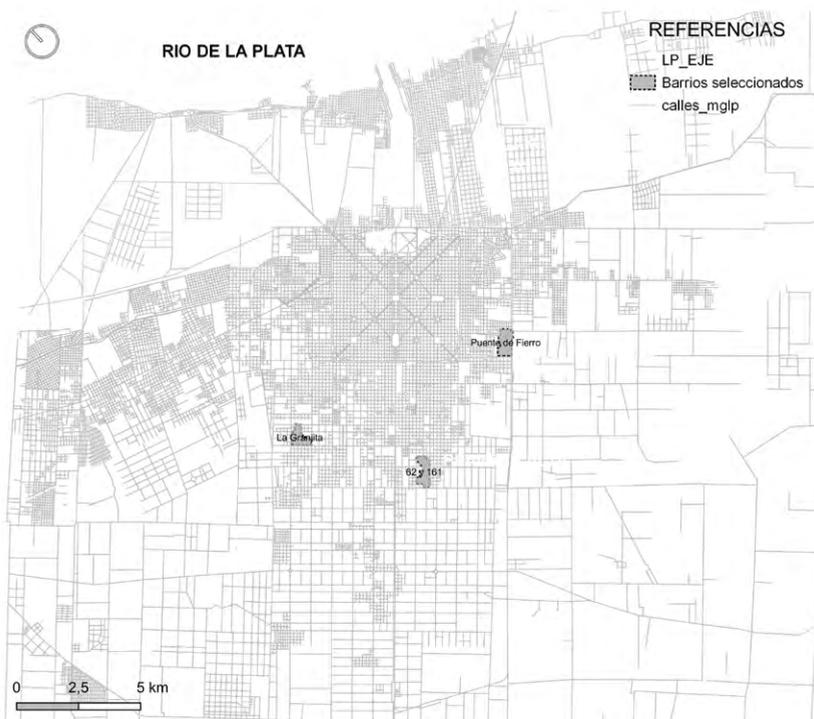
<b>CENSO año 2001</b>	
Barrios cuyo origen es anterior a 2001	161 (Gran La Plata)
Cantidad de población en barrios populares a 2001:	29229 habitantes
Barrios con mayor cantidad de habitantes (por fracción de radio censal -PFRC-) <sup>6</sup> :	. Entre 1268 y 1014 habitantes PFRC: La Granjita, Barrio Obrero . Entre 1013 y 761 hab/PFRC: Puente de Fierro, El Carmen, Villa Catela . Entre 760 y 507 hab/PFRC: Santa Cruz, 62 y 161
<b>CENSO año 2010</b>	
Barrios cuyo origen es anterior a 2010	173 (Gran La Plata)
Cantidad de población en barrios populares a 2010:	50396 habitantes
Barrios con mayor cantidad de habitantes (por fracción de radio censal -PFRC-)*:	. Entre 1422 y 1138 habitantes PFRC: Villa Arguello, Barrio Obrero, Las Rosas, La Granjita . Entre 1137 y 853: Villa Aburridita, La Cantera, Puente de Fierro y 62 y 161 . Entre 852 y 569: Villa Montoro, El Carmen, La Esperanza, Villa Catela
<b>RENABAP año 2018</b>	
Barrios cuyo origen es anterior a 2015	190 (Gran La Plata)
Cantidad de familias (TOTAL)	40126
Barrios con mayor cantidad de familias:	. Entre 1700 y 1362 flías: Villa Arguello y Puente de Fierro; . Entre 1361 y 1024 flías. : Santa Cruz . Entre 1023 y 686 flías. : Villas Montoro, Las Rosas, El Futuro, Aeropuerto, 62 y 161, otros.
Superficie de los barrios (TOTAL)	2019,2 ha.
Barrios con mayor cantidad de superficie:	. Entre 87 y 70 ha.: Villa Arguello . Entre 69 y 52 ha.: Puente de Fierro, 62 y 161, El Futuro; . Entre 51 y 35 ha.: Las Rosas, La Granjita, Villa Aburridita, Villa Roca, El Carmen, otros.

Fuente: Fuente: elaboración propia con base en Censos INDEC 2001-2010 y base del RENABAP

6. Fracción de radio censal: los resultados concluyentes se obtienen por porcentaje según radio censal; es decir, se obtiene información aproximada de acuerdo con la superposición de las bases de datos de los radios censales (2001, 2010; INDEC) con la base de datos del RENABAP, según superficie. Ejemplo de aplicación: cantidad de viviendas con desagüe a pozo ciego/radio censal: 378 viviendas –cantidad de viviendas con desagüe a pozo ciego/% barrio popular: 125 viviendas (se calcula en función del porcentaje de superficie de radio censal que interviene dentro del barrio popular).

## ii. Selección de los de mayor criticidad y potencialidad para recibir intervenciones de mejoramiento

De acuerdo con los criterios descritos en la metodología, se decide avanzar sobre tres de los barrios del área de estudio. Dicha selección se realizó en función de aquellos barrios ubicados en los diferentes ejes de crecimientos de la ciudad de La Plata, estimando que, en cada uno de ellos, existen diversas complejidades de extensión, consolidación y densificación, lo que otorga una lectura homogénea del estado actual de crecimiento urbano en la ciudad. En tal sentido, los barrios seleccionados se ubican de la siguiente manera: i. en torno al eje de crecimiento noroeste (Barrio La Granjita, Delegación de Melchor Romero); ii. en torno al eje de crecimiento suroeste (Barrio 62 y 161, Delegación de Los Hornos) y iii. en torno al eje de crecimiento sureste (Barrio Puente de Fierro, Delegación de Altos de San Lorenzo). La figura 3 muestra la localización de los barrios populares seleccionados.



**Figura 3. Barrios seleccionados en función de las siguientes variables: cantidad de familias y superficie de extensión del barrio.** Fuente: elaboración propia sobre la base del RENABAP (2018)

Luego de la selección preliminar de los barrios, se procede a un análisis detallado de sus características habitacionales. Esta etapa aborda principalmente dos cuestiones: i. identificar y mensurar los tipos de viviendas, sus características constructivas y el acceso a los servicios básicos e infraestructura y ii. otorgar los lineamientos metodológicos para abordar la siguiente escala de trabajo: los sectores urbanos en uno de estos barrios seleccionados. En consecuencia, se construyó la tabla 2, que compara los índices e indicadores censales de los años 2001 y 2010, a partir de los cuales se obtuvo la cantidad de viviendas, hogares y habitantes con proyección al año 2021 (ver tabla 2).

**Tabla 2** Tabla comparativa de los tres barrios seleccionados en función de índices del CENSO 2001 y 2010

INDICADOR	ÍNDICE	Barrio La Granjita			Barrio 61 y 162			Barrio Puente de Fierro		
		Año 2001	Año 2010	Año 2021	Año 2001	Año 2010	Año 2021	Año 2001	Año 2010	Año 2021
CANT. DE HABITANTES		1395	1602	1909	595	1357	2977	1882	2784	4320
CANT. DE VIVIENDAS		338	460	659	147	365	848	422	720	1267
TIPO DE VIVIENDA	Rancho	1	11	42	1	8	34	33	31	28
	Casilla	168	137	85	46	94	191	165	209	278
	IV	50			11			68		
	V	1			0			0		
CAL. DE MATERIALES	CAL III		115	254		121	586		248	727
	CAL IV		10	47		16	96		46	367
SERVICIO DE AGUA	Bomba	241	19	0	45	3	0	4	6	9
	Pozo	82	3	0	12	2	0	2	1	0
SERVICIO DE GAS	Garrafa o tubo	297	374	564	123	324	783	366	605	1037
	Leña o carbón	2	0	0	1	0	0	4	1	0
SERVICIO DE CLOACA	Cám. sép. y pozo	96	145	250	54	68	90	177	229	311
	Hoyo	0	1	2	1	1	1	1	4	12

Fuente: elaboración propia según datos INDEC 2001 y 2010

Como se puede observar, las dinámicas de aumento y disminución intercensal de cantidad de viviendas en función de los tipos, calidad constructiva y acceso a servicios básicos es variable. Sin embargo, esta etapa de la metodología permite observar en mayor detalle la composición edilicia y constructiva de las viviendas de cada barrio. De esta manera, se define al Barrio La Granjita como aquel con mayor potencialidad de estudio y análisis morfológico, propio de una escala adecuada de acceso físico y de información.

### iii. Análisis detallado de un barrio y aplicación de la metodología

De acuerdo con las escalas de análisis previas, se puede establecer cuál es la situación aproximada de los barrios al día de hoy en cuanto a la cantidad de viviendas precarias, su estado constructivo y su calidad y accesibilidad a los servicios básicos de infraestructura. En este sentido, y como se mencionó anteriormente, el barrio La Granjita presenta ciertas características en cuanto a conformación, cantidad de familias y de viviendas que lo hacen óptimo para la próxima etapa de abordaje. Para ello, se analizaron de manera detallada aquellos indicadores e índices censales presentados anteriormente (ver tabla 2), para caracterizar la situación del Barrio La Granjita (ver tabla 3).

En la tabla 3 se pueden observar las características del barrio a nivel global, involucrando todas las manzanas urbanas que lo componen. En ella es posible observar que en 2021 se podría considerar la existencia de 659 viviendas. El 80 % de ellas son casas o departamentos (528), que se consideran posibles de mejorar a nivel edilicio y de acceso a los servicios. Sin embargo, los ranchos y casillas (20 %) requerirían nuevas viviendas para permitir el acceso a un hábitat digno de las familias que los habitan.

Con respecto a los servicios básicos en el interior de las viviendas (agua, cloaca, gas y electricidad), podemos observar que casi la totalidad de las viviendas posee agua de red y bomba; solo el 10 % tiene cloacas y la mayoría (89 %) posee cámara séptica y pozo; solo el 14 % tiene red de gas y la mayoría (85 %) posee gas en garrafa y, finalmente, la mayoría posee conexión irregular al sistema eléctrico. Estas condiciones destacan que la conexión a red de agua es buena, pero que se requiere incorporar a la red eléctrica a la mayoría de las viviendas, así como incorporar 589 viviendas a la red cloacal; además se deben considerar estrategias de reemplazo del gas envasado debido a su elevado costo y a la dificultad de incorporar ese número de viviendas (564) a la red de gas.

Con respecto a la envolvente (pisos, techos, paredes) el 40 % posee pisos con un nivel de aislamiento térmico e hidrófugo estándar (266), mientras que el 60 % restante requiere la incorporación de pisos y aislamientos hidrófugos. Por otro lado, el censo no proporciona la caracterización de los revestimientos de paredes, que requiere un relevamiento. Con respecto a los techos, los porcentajes se distribuyen de la siguiente manera: capa asfáltica y losa 43 %, chapa 52 %, teja 0,7 %, fibrocemento y otros 3 %. Las cubiertas mencionadas tienen predominio de losa y chapa metálica, las que en general poseen escasa o nula aislación térmica, lo que requiere integrar distintas estrategias de aislamiento.

Para dimensionar las condiciones edilicias con respecto a las envolventes de las viviendas, es necesario realizar un relevamiento morfológico-constructivo en un sector del barrio, a modo de mosaico urbano representativo. Este sector queda definido por el

**Tabla 3**

**Cantidad de viviendas en el Barrio “La Granjita” en relación con el tipo, calidad y terminación de los materiales y servicios básicos al año 2021, en función de la variable intercensal (INDEC 2001; INDEC 2010)**

INDICADOR	ÍNDICE	INDICADOR	AÑO 2001	AÑO 2010	AL AÑO 2021 <sup>1</sup>
CANTIDAD DE HABITANTES Y VIVIENDAS	HABITANTES Y VIVIENDAS EN EL BARRIO	CANT. HABITANTES	1395	1602	1909
		CANT. DE VIVIENDAS	338	460	659
TIPO Y ESTADO GENERAL DE LAS VIVIENDAS	TIPO DE VIVIENDA	Casa	161	296	510
		Rancho	1	11	42
		Casilla	168	137	85
		Departamento	7	12	18
		Pieza en alquiler	0	2	4
		Local	1	0	0
		Vivienda móvil	0	0	0
		Persona en calle	0	0	0
		CAL IV	50	x	x
		CAL V	1	x	x
CALIDAD DE MATERIALES	CALIDAD DE MATERIALES	CALIDAD 3	x	115	254
		CALIDAD 4	x	10	47
TIPO DE TERMINACIÓN EN EL INTERIOR DE LA VIVIENDA	PISOS	Cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado	98	152	266
		Cemento o ladrillo fijo	205	268	393
		Tierra o ladrillo suelto	37	7	0
		Otro	3	1	0
	TECHOS	Asfáltica membrana	58	83	128
		Baldosa losa	7	42	161
		Pizarra teja	7	6	5
		Chapa metal	234	278	345
		Fibrocemento/ Plástico	12	14	17
		Chapa cartón	17	1	0
		Caña tabla paja	3	0	0
		Otro	3	3	3
	CIELORRASO	Sí, tiene	120	233	491
		No tiene	224	195	168
SERVICIOS BÁSICOS EN EL INTERIOR DE LA VIVIENDA (cantidad de viviendas con...)	AGUA	Red	20	402	655
		Bomba	241	19	0
		Pozo	82	3	0
		Lluvia	0	0	0
		Camión cisterna	0	2	4
		Río, canal, arroyo	0	0	0
	CLOACA	Red	2	14	68
		Cámara séptica y pozo	96	145	250
		Pozo	207	253	339
		Hoyo	0	1	2
	GAS	Otro	33	15	0
		Red	42	53	91
		Garrafa o tubo	297	374	564
		Leña o carbón	2	0	0
	Otro	1	2	4	

<sup>1</sup> Variación de la población y de los hogares en el último período intercensal para distintas unidades territoriales de referencia. Fórmula de la tasa de crecimiento medio anual (La tasa de crecimiento medio anual permite comparar períodos intercensales de distinta duración) =  $[(Pf / Pi) (1/t) - 1] * 1000$ . Donde= Pf: Situación inicial; Pi: Situación actual; t: magnitud de dicho período. Fuente: <https://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx?IdDimension=1>

radio censal con los índices críticos en relación con el tipo y estado de las viviendas, el tipo de terminación interior y los servicios básicos incluidos en la vivienda. En la figura 4 podemos observar la volumetría del mosaico urbano característico del barrio La Granjita.



**Figura 4. Mosaico Urbano del barrio La Granjita. Caracterización morfológico-constructiva del sector.** Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth Pro, 2021

A partir del relevamiento territorial (figura 4), es posible estimar las superficies de pisos, techos y paredes que requieren mejoramientos edilicios de su aislamiento térmico e hidrófugo. En la siguiente tabla, se pueden observar dichas cantidades por tipo de cubierta (ver tabla 4 y figura 5).

<b>Tabla 4 Superficies estimadas de techos y pisos en el mosaico urbano de estudio</b>		
<b>TIPO</b>	<b>SUPERFICIE PISOS Y TECHOS (m2)</b>	<b>%</b>
Chapa	22.505	82,5
Losa	3.720	13,5
Teja	646	2,5
Fibrocemento y otros	441	1,5
<b>total</b>	<b>27.312</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Google Earth Pro, 2021

Como se puede observar, más del 80 % de las superficies de los techos están resueltas con chapa. La solución constructiva de mejora de aislamiento puede ser de simple acción que incorpore un cieloraso suspendido. Le sigue la losa (más de 13 %), que requiere mayor inversión y mano de obra para su mejora térmica.

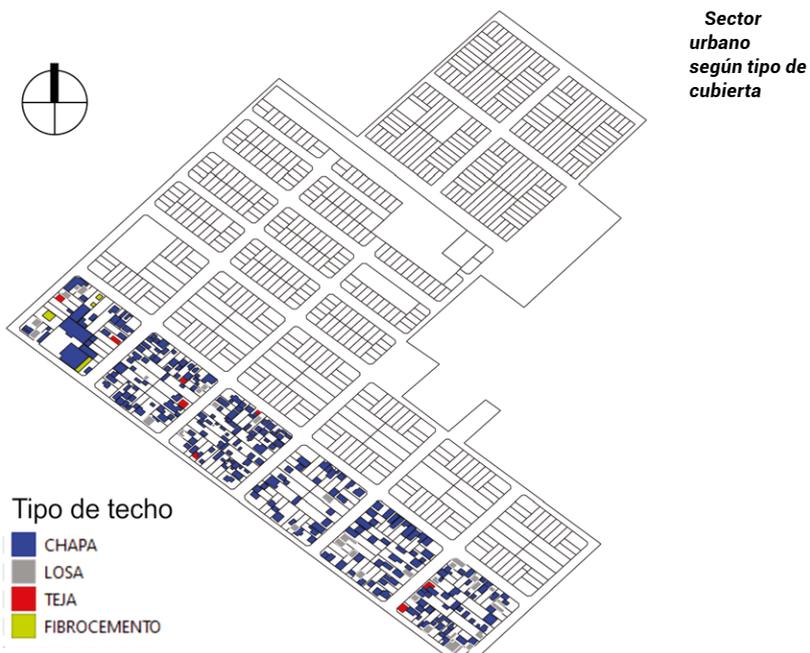
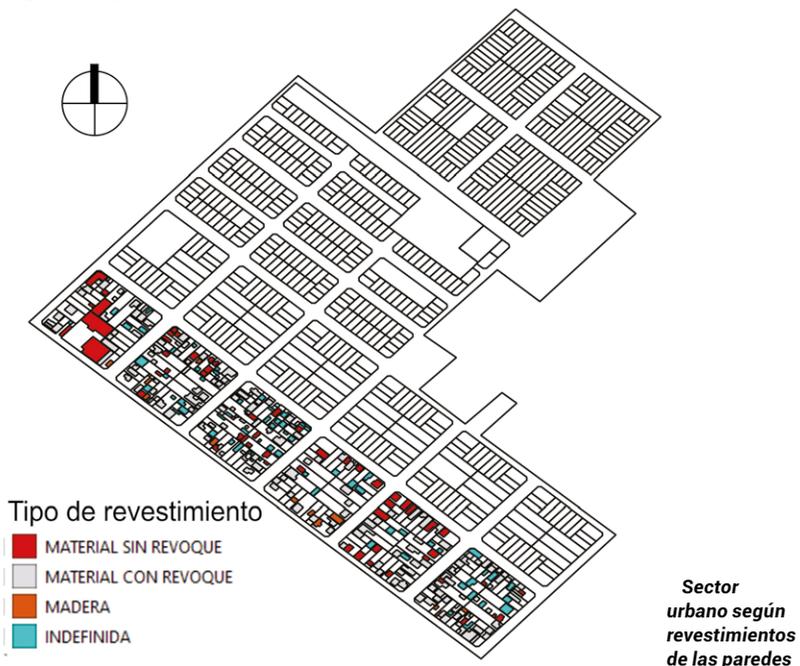


Figura 5. Esquema planimétrico del sector urbano seleccionado. Fuente: elaboración propia



Viviendas  
irrecuperables



Viviendas con  
necesidad de  
revestimiento,  
mejoramiento  
de techos y pisos



**Figura 6. Tipo y características de las viviendas representativas.**

*Fuente: elaboración propia con base en imágenes de Google Street View, 2021*

Viviendas con  
necesidad de  
mejoramiento  
de techos



Viviendas con  
necesidades  
mínimas



**Tabla 5** Clasificación y cuantificación de las envolventes por tipo de revestimiento de paredes

Tipo de paredes	1 PISO		2 PISOS		3 PISOS		TOTAL		
	Perímetro	Área	Perímetro	Área	Perímetro	Área	Perímetro	Área	%
Material c/revoque	6037	18110	564	3383	0,0	0,0	6600	21493	55
Material s/revoque	1561	4682	692	4154	85	762	2338	9598	24
Madera	366	1098	61	363	0,0	0,0	427	1462	4
Indefinido	2280	6836	0	0,0	0,0	0,0	2279	6836	17
<b>TOTAL</b>	<b>10244</b>	<b>30726</b>	<b>1317</b>	<b>7900</b>	<b>85</b>	<b>762</b>	<b>11644</b>	<b>39389</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia

En la tabla 5 podemos observar que, si bien existe un 17 % de envolventes indefinidas, el 55 % de las viviendas posee terminaciones con paredes revocadas, que podrían incluir mejoras en su aislamiento térmico debido a que son mayoritariamente de bloque cerámico hueco en sus distintos espesores. Sin embargo, se observa que existe un 24 % de paredes sin revocar de bloque cerámico hueco que podrían mejorarse sustancialmente en cuanto a su aislamiento térmico e hidrófugo mejorando la habitabilidad interior. Finalmente, solo el 4 % posee envolventes de madera, lo que podría asociarse a casillas precarias, para lo cual se avanzará en un relevamiento detallado de algunas de las viviendas en la siguiente etapa.

Finalmente, dentro del mosaico urbano, se seleccionan algunas viviendas características del sector para poder caracterizar las necesidades estudiadas en la instancia anterior. La figura 6 muestra las condiciones de las viviendas mencionadas, su morfología, sus terminaciones, donde se evidencian los distintos estados y necesidades.

Las viviendas seleccionadas permiten observar en detalle las diferentes situaciones y condiciones que presenta el barrio: i. viviendas irrecuperables, ii. viviendas con necesidades de revestimientos, mejoramientos de techos y pisos; iii. viviendas con necesidad de mejoramiento de techos; iv. viviendas con necesidades mínimas. Los casos muestran las envolventes exteriores sin considerar los pisos (los cuales se analizaron a partir de los datos del censo).

Los análisis previos permiten conocer el estado del barrio en forma detallada, así como caracterizar los tipos de viviendas existentes. Con este tipo de información se podrán comparar barrios, delimitar, clasificar y dimensionar las acciones y formular los primeros lineamientos de mejora para acordar con las familias involucradas.

## Conclusiones

El proceso de reestructuración socio-económica de los últimos tiempos ha dejado fuera del sistema (en relación con el concepto de ciudadanía: ser parte de la ciudad) a gran cantidad de habitantes. La mayor parte de los estudios sobre los efectos urbanos y territoriales de estos procesos tiende a coincidir en que uno de los más significativos ha sido la recuperación de la importancia de las grandes ciudades y de su crecimiento, y el consecuente desencadenamiento de nuevas modalidades de expansión metropolitana, en las cuales la suburbanización, la polarización social, la segregación residencial, la fragmentación de la estructura urbana, entre otros aspectos, aparecen como rasgos destacados de una nueva geografía urbana.

En el Gran la Plata, son casi 40.000 familias las que se encuentran viviendo en situación de precariedad habitacional. Esta afirmación no solo contempla la calidad constructiva o edilicia de las viviendas, sino también el abastecimiento de los servicios de infraestructura, el saneamiento urbano, la accesibilidad, la educación o la salud, o sea, la concreción de hábitat.

Por lo tanto, este trabajo pretende abordar los lineamientos preliminares de una metodología capaz de mensurar, identificar y mitigar aquellas problemáticas habitacionales de los barrios populares, en este caso para el Gran La Plata. Para ello, se ha avanzado a partir de tres escalas de abordaje: 1. la de la totalidad de los barrios, a partir de la cual se pudo conocer la situación global y las características de estos, en función de su ubicación y extensión; 2. los tres barrios representativos de cierta consolidación y eje de crecimiento del partido; 3. la específica o detallada del Barrio La Granjita, cuyo estudio permitió abordar y conocer sus características en función de la composición edilicia/constructiva, lo que permitió conocer cuántas y qué viviendas tienen posibilidad de recibir mejoras constructivas de diferente índole en su envolvente.

En la escala 1, de la totalidad de los barrios se pudo concluir que una gran proporción posee cierto nivel de consolidación propio en relación con su antigüedad, pero con amplias necesidades de optimización sobre la base de las condiciones existentes. Se contabilizaron en estas condiciones siete barrios del partido.

En la escala 2, de selección de barrios representativos, se pudo arribar a la comparación y análisis de las características de tres barrios localizados en los tres ejes de crecimiento del partido, y se pudo determinar que uno de ellos podía ser apto para avanzar en la etapa de análisis detallado. En síntesis, los parámetros de año de consolidación, cantidad de familias y extensión de los barrios, junto con la proyección

de los datos censales para estimar datos actuales, permitieron avanzar en las escalas de abordaje hacia la selección del barrio.

Finalmente, en la escala 3, se pudo analizar en mayor detalle el barrio seleccionado, y a partir de sus características cuantitativas proporcionadas por el Censo Nacional, se avanzó en las características específicas y detalladas, para lo cual el relevamiento y creación de bases temáticas (GIS y volumétricas) realizó un aporte al conocimiento y puesta a punto de la problemática. En esta escala, se analizaron las características del barrio La Granjita a nivel de servicios básicos de las viviendas y a nivel de su envolvente edilicia. El estudio de este último nivel se realizó a partir de estas proyecciones censales, así como a partir del relevamiento fotográfico del barrio. Ambos análisis mostraron el predominio de las viviendas con techo de chapa, que requieren en su mayoría integrar estrategias de aislamiento para mejorar la habitabilidad interior. Así también, mediante el relevamiento fotográfico se identificaron los revestimientos de las paredes de las viviendas con mayores necesidades de incluir mejoras en su aislamiento térmico, que corresponden a aquellas que no poseen revoque como terminación.

En este sentido, la metodología permitió estimar el porcentaje de viviendas que requieren una mejora de su envolvente edilicia, así como su impacto, lo que se considera una herramienta útil para ser expandida a la totalidad de los barrios populares del área de estudio, para definir y dimensionar estrategias de intervención en relación con las políticas públicas del sector, desde una perspectiva energética y ambiental para la mejora del hábitat popular.

## Referencias bibliográficas

- Azuela, A.** (2010). *Tendencias y perspectivas de las políticas de suelo (Introducción). Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy, Lincoln Institute of Land Policy.
- Bravo, G.; Kozulj, R. & Landaveri, R.** (2008). Energy access in urban and peri-urban Buenos Aires. *Energy for Sustainable Development* (12), pp. 56-72.
- Castañeda-Pérez, Y. & Hernández-Ramírez, A-C** (2021). Ciudad informal, territorialidades de producción social del espacio urbano en asentamientos humanos. *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*. Vol. LIII, N.º 207, pp. 141-152. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.08>.
- CEPAL** (2005). German Agency for Technical Cooperation. NU. Chaparo, E; Renard, M. (Editores). Elementos conceptuales para la prevención y reducción

de daños originados por amenazas socio-naturales. *Cuadernos de la Cepal* N.º 91, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.

- Juarez, P. & Avellaneda, N.** (2011). Red de Tecnologías para la Inclusión Social. Construyendo conocimiento científico y tecnológico entre Estado, Universidades, Cooperativas de Trabajo y OSC. *11º Congreso iberoamericano de extensión universitaria*. UNL.
- Marín Etcheverry, Carlos Patricio** (2017). *Mejoramiento de viviendas y entorno: una propuesta para intervención habitacional-barrial*. Tesis de magíster en Gestión y políticas públicas. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.
- Mattos, C. A. de** (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En publicación: *América Latina: cidade, campo e turismo*. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- Enet, M.** (2007). *Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat*. CYTED-HABYTED-RED XIV.f. Córdoba, Argentina.
- Gargantini, D. M.** (2019). Estrategias de integración urbana en contextos de informalidad y avance de la inseguridad. *Revista INVI* 34 (97): 105-127.
- HIC-AL. Habitat International Coalition. América Latina** (2016). Experiencias Transformadoras de Producción Social del Hábitat en América Latina. Documento presentado en *Hábitat III, Quito, Ecuador*.
- INDEC** (2010). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires, Argentina.
- Jáuregui, Jorge Mario** (2003). *Estrategias de articulación urbana. Proyecto y gestión de asentamientos periféricos en América latina, transdisciplinario*. Ediciones FADU.
- ONU** (2015). Temas Hábitat III. 22, Asentamientos informales. Nueva York: Naciones Unidas.
- Pelli, V.** (1995). El mejoramiento habitacional de los asentamientos espontáneos. *Revista Cuaderno Urbano*, 2, pp. 57-63.
- Rebotier, J.** (2009). La dimensión territorial del riesgo urbano en Caracas: características y alcances. Una propuesta integradora para pensar el riesgo en una realidad socio-espacial compleja. *Trace*, Vol. 56, pp. 11-25.
- RENABAP** (2018). Registro Nacional de Barrios Populares. Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Buenos Aires, Argentina.
- San Juan, G.** (2017). Políticas Públicas / Políticas Sociales. Desafíos, estrategias y propuestas para la mejora del hábitat popular. *Revista 47 al fondo* (20), pp. 42-49.

- Smolka, M. & Mullahy, L.** (2010). Impactos y evaluación de las políticas de suelo (Introducción). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy, Lincoln Institute of Land Policy.
- Thomas, H.; Juárez, P. & Picabea, F.** (2015). *Tecnología y Desarrollo. ¿Qué son las Tecnologías para la inclusión social?* Universidad Nacional de Quilmes. Redtisa, IESCT. [www.iesct.unq.edu.ar](http://www.iesct.unq.edu.ar)
- UCA.** Universidad Católica Argentina (2017). Análisis multidimensional de la situación de pobreza en hogares desde un enfoque de derechos. *Argentina Urbana: 2010-2017*. Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Viegas, G.; Chévez, P.; San Juan, G. & Discoli, C.** (2018). Comportamiento energético de mosaicos urbanos representativos (La Plata-Buenos Aires-Argentina): influencia de las variaciones térmicas intraurbanas. *Ambiente Construido* (18), n.3, pp. 175-194. 



# Fabricación de losetas de hormigón en barrios populares: análisis de procesos productivos en un marco de tecnologías sociales

---

**Daniela R. SYNEK**

**Jeremías ISPIZÚA**

**Isaac MELIÁN**

---

## **Cargos o filiaciones**

Estudiante, Facultad de Ingeniería, UNMdP.

Becario doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda.

Becario doctoral CONICET,

Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda.

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Investigaciones para el desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda, FAUD, UNMdP.

## **Eje temático 6**

Asentamientos populares, medio ambiente, tecnologías.

## **Resumen**

El objetivo principal de esta ponencia es analizar el proceso de producción de losetas de hormigón desde el marco teórico-conceptual de las Tecnologías de Inclusión Social. Para cumplir con dicho propósito, se recolecta y sistematiza información sobre el desarrollo del proceso necesario para la fabricación de losetas, las cuales se utilizan para cubrir los cables subterráneos que emplaza la empresa distribuidora de energía eléctrica como parte de su infraestructura de red eléctrica.

Se realiza una estimación de costos de materiales a partir de una metodología que tendrá en cuenta el análisis descriptivo del proceso de producción en forma co-participativa, con un riguroso seguimiento de la dosificación, tiempos, orden de tareas y demás variables que forman parte de este proceso. Los aportes presentados son efectuados por una estudiante de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional de Mar del Plata y sus tutores en el marco del Programa de Investigación "Hábitat y Ciudadanía" y el programa de Prácticas Profesionales Supervisadas (PPS). Los resultados apuntan a fortalecer las capacidades y las estrategias de la red de emprendimientos barriales de dicho programa y a visibilizar el impacto de las PPS aportando al campo profesional una experiencia concreta relacionada con las tecnologías sociales.

**Palabras clave:** Losetas de hormigón; tecnologías de inclusión social; ensayos de laboratorio; emprendimiento socio-productivo.

## 1. Introducción

En la siguiente ponencia se trata el desarrollo de un emprendimiento productivo para la elaboración de losetas de hormigón. El análisis se inscribe en un marco conceptual más amplio al cual pertenece: por un lado, el desarrollo de tecnologías de inclusión social para la promoción de emprendimientos barriales y, por otro, la búsqueda de modelos de gestión interinstitucionales para abordar la pobreza y la exclusión, que articulen estructuras entre universidades, empresas, ONG, vecinos y vecinas.

El Programa Hábitat y Ciudadanía de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata (en adelante PHYC) tiene antecedentes de trabajo territorial en los barrios Monte Terrabusi, Nuevo Golf, Alto Camet y Las Dalias en la ciudad de Mar del Plata y su partido de General Pueyrredón, con una estructura de gestión anclada sobre la base de alianzas con empresas, ONG, organismos de Investigación y Desarrollo (I+D), población, con participación del Estado municipal, provincial y nacional, que investiga alternativas para mejorar el hábitat popular y promover emprendimientos en barrios populares (Cacopardo, 2014), pilares de conexión a tarifa social eléctrica, ventanas de hormigón y bloques macizos (Cacopardo et al., 2019), desarrollos que brindan autonomía en territorios donde las condiciones de vida no son las apropiadas.

La práctica de interés para la presente ponencia se contextualiza en el asentamiento Las Dalias de la ciudad de Mar del Plata, donde los emprendedores-productores asociados forman parte de una red interinstitucional que trabaja en barrios populares de la ciudad para el mejoramiento habitacional. Dentro de esta red particular participan la Universidad Nacional de Mar del Plata, Organizaciones de la Sociedad Civil y la empresa de prestación de servicios eléctricos (EDEA).

A diferencia de las concepciones más instituidas en las cuales la investigación se concentra en desarrollos tecnológicos, estándares y transferencias, esta presentación se inscribe en el marco de las denominadas Tecnologías de Inclusión Social (en adelante TIS). Consideramos como referentes centrales de este marco teórico crítico las experiencias de la red de tecnologías sociales en Brasil (Dagnino et al., 2004) y sus articulaciones con la Universidad Nacional de Quilmes en Argentina (Thomas, 2009).

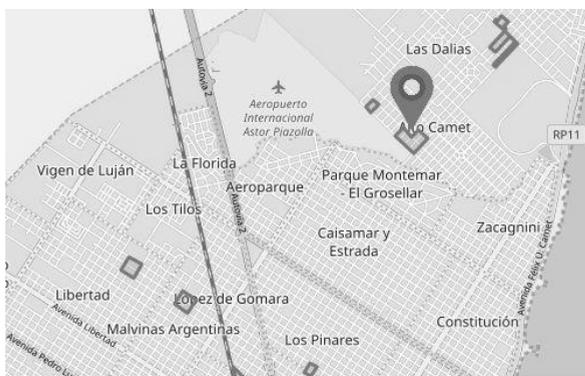
Se entiende como TIS a una forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnología orientada a resolver problemas sociales y ambientales. Son llevadas a cabo por movimientos sociales, cooperativas populares, ONG, entidades públicas de Investigación y Desarrollo, entre otras. Estas tecnologías comprenden procesos y

técnicas reaplicables, desarrolladas en interacción con la comunidad y que representan efectivas soluciones de transformación social. Otro punto que destacar es que apuntan a generar estrategias para resolver problemas sistémicos, en lugar de abordar problemas puntuales; esta visión analítica posibilita la aparición de una nueva forma de concebir soluciones socio-técnicas.

### Territorio de trabajo: barrio Las Dalias

Mar del Plata es una ciudad intermedia argentina de unos 650.000 habitantes aproximadamente, ubicada en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, sobre la costa del mar Atlántico. Se destaca por ser la segunda ciudad turística más importante del país, debido a su valioso puerto y su prominente zona balnearia. Es por esto que la economía de General Pueyrredón, cuya ciudad de cabecera es Mar del Plata, se encuentra liderada por la industria turística y pesquera.

El barrio Las Dalias se encuentra situado en el norte de la ciudad de Mar del Plata; limita al sur con el arroyo La Tapera y con el Aeropuerto Internacional, y al norte con el Parque Camet. La zona del asentamiento (figura 1) está constituida por ocho hectáreas, y según el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares, 2017), se encuentra conformado por un aproximado de 220 familias. La mayoría de los vecinos no tienen título de propiedad ni boleto de compra-venta, ni ningún otro tipo de documento que asegure la tenencia de la tierra, situación que trae múltiples consecuencias a las familias, tanto a la hora de querer acceder a un crédito de construcción para mejorar la vivienda o ante el temor de posibles operaciones de desalojo.



**Figura 1. Ubicación asentamiento Las Dalias.** Fuente: *Elaboración propia en base al Relevamiento Nacional de Barrios Populares 2017*

En relación con los servicios urbanos, en la infraestructura y el saneamiento, existen graves carencias. Para hacer uso de la cocina o calefacción, los residentes del asentamiento utilizan gas a garrafa, mientras que la red formal de cloacas existe, pero

se encuentra desde hace años en situación de colapso ante cualquier lluvia. En cuanto a la red eléctrica, la mayoría de los vecinos cuentan con conexión formal al medidor, pero en gran cantidad se encuentran conexiones internas de carácter precario. La existencia también de conexiones clandestinas genera variabilidad en la tensión de la red que afecta al resto del barrio.

Si bien el barrio presenta conexiones a la red pública de agua corriente, estas son irregulares, por lo que el servicio aún es deficiente y precario. En cuanto a la accesibilidad vehicular, se ve perjudicada por las condiciones de las calles (pozos, basura, inundaciones), tanto para el transporte público como la recolección de residuos o posibles emergencias.

Las viviendas construidas sobre la base de madera y chapa (las cuales representan la mayoría dentro del barrio) se encuentran en estado de emergencia y riesgo de vida por incendio, derrumbe y también por falta de condiciones mínimas para la vida y de derechos humanos básicos. Combinado esto con la ausencia de acciones políticas-institucionales, las alianzas con el narcotráfico y la institución policial se genera un círculo de reproducción de condiciones de pobreza difícil de romper (Cacopardo, 2014).

### **Impacto de la COVID-19 en asentamientos populares**

Si bien la falta de alimento, de trabajo y el hacinamiento son problemas ya existentes en los barrios populares, estos se agravaron con el contexto actual conocido como pandemia debido a la **COVID-19**. Las carencias con datos concretos fueron relevadas en el marco del proyecto de investigación, monitoreo y seguimiento de las estrategias para minimizar la circulación de la **COVID-19** en el Municipio de General Pueyrredón llevado a cabo por el CONICET y la UNMDP (Informe Técnico Covid-19, <https://www.observatoriopolitico.com.ar>).

Cabe destacar que aproximadamente la mitad de los comedores relevados comenzaron a funcionar al principio de la pandemia. A su vez, una mayor cantidad de personas busca asistencia por parte del Estado en temas relacionados con violencia de género, alimentación, salud e infraestructura en las viviendas. Esto refleja el impacto que tuvo el aislamiento en los barrios populares.

Según referentes de distintos Comité Barriales de Emergencia (CBE) encuestados en el mencionado informe, la falta de alimentos fue lo que más cambió. Esto es debido a que se empezó a contar con alimentos estoqueados que permitieron reducir la circulación al no obligar a las personas a salir a comprar o a retirar las viandas del comedor con tanta frecuencia.

Asimismo, los encuestados hacen referencia al impacto en el sector informal, sobre todo en trabajadores vinculados con la construcción, trabajo doméstico y actividad portuaria. La necesidad de salir a buscar "una changa" para poder llevar comida a sus hogares, pagar las cuentas o el alquiler hacía que se incumpliera con el aislamiento impuesto por el gobierno.

En cuanto al hacinamiento, este problema trae dificultades a la hora de mantener el aislamiento debido a la cantidad de personas o familias que viven en un mismo lugar, o también, por compartir la misma cama entre varios integrantes de la familia. A su vez, la falta de acceso a servicios indispensables, como la falta de agua, agravaron las medidas para mantener las condiciones sanitarias y de higiene.

## Metodología

Los investigadores del Programa Hábitat y Ciudadanía trabajan con el grupo asociativo que está comenzando este emprendimiento en particular desde 2013, siendo el principal objetivo desarrollar colaborativamente un emprendimiento productivo para producir losetas de hormigón en el marco de la economía popular con recursos y estrategias compartidas entre los expertos territoriales<sup>1</sup>, el grupo de investigación, la ONG y la empresa que funciona como cliente-promotor. Con este fin el grupo de investigación se comprometió a recolectar y analizar información sobre la matricería necesaria, elaborar un diseño de planta con etapas y progresión de crecimiento y procedimientos para el flujo de materiales en el emprendimiento.

La investigación se ubica en dos campos de estudio: el área de estudio del hábitat popular y el campo de conocimiento de los desarrollos productivos en la economía popular. En el campo del hábitat popular se vincula la relación entre emprendimiento productivo y clan familiar, para dar cuenta de la lógica de asociación en los procesos asociativos en barrios populares, caracterizados por vínculos familiares y afectivos cercanos antes que mediante capacidades y experiencias en la materia. Mediante el enfoque de la economía popular, se analiza el modo de producción, comercialización y organización de emprendimientos y capacidades potenciales y presentes.

Se aplicaron métodos diferentes según los niveles de análisis, tanto cualitativos como cuantitativos: análisis de costos, series fotográficas, diseño de instalaciones industriales, diagramas de procesos y entrevistas a expertos territoriales. Se realizaron visitas al emprendimiento en el que se le recopiló información a miembros del emprendimiento e informantes secundarios, a partir de registros visuales y entrevistas orales semiestructuradas

---

1. La noción de experto territorial se adopta del desarrollo llevado adelante por Paula Peyloubet (2017) en el enfoque desde el cual revaloriza la construcción de conocimiento con el otro. Se adhiere a la idea de revalorizar el saber producido en escenarios comunes dentro de la cotidianidad de la vida en el barrio.

e informales, mediante una metodología de investigación co-participativa a través del grupo de investigación y una ONG que promociona el emprendimiento.

## 2. Desarrollo

### Trayectoria y red de gestión

Desde 2005 el PHyC y EDEA han trabajado en forma colaborativa en pos de contribuir a solucionar graves problemas de grupos sociales del periurbano de la ciudad en situación crítica en cuanto al acceso a la energía eléctrica en forma segura, a través de la construcción de conocimiento sobre tecnologías, ya que tanto el Programa como EDEA comparten entre sus objetivos y líneas de trabajo premisas comunes a ambas instituciones.

Desde el año 2011, a partir de una iniciativa del PHyC, se comenzó a trabajar sobre la necesidad de diseñar un modelo de gestión en un emprendimiento productivo para fabricar pilares de luz y luego instalarlos con la conexión eléctrica social en hogares en situación de vulnerabilidad socio-habitacional. Este proyecto, formalizado a través de un convenio específico entre la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño con la empresa, tiene resultados expuestos en diversos seminarios y revistas (Cacopardo et al., 2010 y 2014).

El proyecto se mantuvo en el tiempo, y hoy en día sigue funcionando el acuerdo tripartito entre universidad, empresa y grupo asociativo, luego de algunos cambios que no revisten interés para este análisis. Cabe destacar que el modelo de gestión utiliza al desarrollo tecnológico como estrategia de desarrollo social, y el abordaje a través de los sistemas tecnológicos sociales permite notar la interrelación entre los procesos de distintos órdenes (Cacopardo et al., 2019). La posibilidad de ampliar el marco analítico posibilita, además, observar con complejidad las interacciones constitutivas de los procesos de desarrollo productivo en un marco de hábitat popular. Lo importante en este caso es que la situación de pandemia generó el interés por comenzar un nuevo desarrollo productivo, a modo de diversificación concéntrica, en el cual los hijos del emprendedor comenzaron a fabricar un elemento constitutivo de la protección que llevan las redes subterráneas de media tensión. El artefacto normalizado es en efecto **la loseta de hormigón**.

Hay un aspecto que fue determinante en la promoción de este nuevo desarrollo: el aislamiento social preventivo y obligatorio generó el deterioro de la situación laboral de los integrantes del clan familiar. El emprendimiento de pilares funcionaba como sostén económico del clan, complementado en parte por algunos integrantes que trabajaban en relación de dependencia y otros con ingresos aceptables en la informalidad. El aislamiento profundizó la situación de empobrecimiento, y esto no pasó desapercibido tanto para los integrantes del PHyC como para la empresa. Es así que se buscó

una alternativa para integrar un nuevo desarrollo como proveedor de la empresa. El departamento de materiales de la empresa en conjunto con el área de relaciones institucionales propusieron las losetas como artefacto para fabricar.

El primer paso: la empresa dispuso de un pliego de especificaciones técnicas, que fue evaluado por el PHyC y en función de él se diseñaron en conjunto con un herrero local el molde para el premoldeado y la mesa vibradora, puesto que se seleccionó dicha tecnología sobre la base de la investigación llevada adelante por equipo. El vibrado de material semiseco presentaba frente a otras opciones la ventaja de poder desmoldar en forma instantánea posteriormente al vibrado, lo cual facilitaba la producción con un molde único. Frente a diferentes alternativas planteadas por integrantes del equipo y el referente del departamento de compras de la empresa, el rol de experto asumido por uno de los emprendedores fue determinante. El experto había trabajado en una fábrica de premoldeados de hormigón manufacturando paredones y postes olímpicos para cercos. En numerosos encuentros llevados adelante en la fábrica de pilares expuso a los expertos del PHyC y del Laboratorio de Certificaciones Técnicas cómo manufacturar el premoldeado. En uno de los encuentros el director del laboratorio facilitó un vibrador de mano, y se pudo probar la tecnología de vibrado aun sin tener la mesa vibradora. Dicha prueba sirvió como parámetro cualitativo para establecer la frecuencia y el descentrado de la mesa vibradora (figura 2).



**Figura 2. Serie de reunión en ensayo de dosificación en planta productora de pilares**

Fuente: elaboración propia en visita al emprendimiento

Luego de establecer vibrado y molde, se continuó con la revisión del hormigón, se probaron dos dosificaciones a la compresión. Primero dos muestras a siete días y luego cuatro muestras a veintiocho días. El ensayo a siete días dio la posibilidad de proyectar la resistencia que iba a tener la loseta a veintiocho días, cuando terminara el proceso de curado del hormigón. El ensayo permitió confirmar que la dosificación recomendada en el pliego de especificaciones era la adecuada para la producción (tabla 1). El ensayo fue un pedido del departamento de compras para revisar la dosificación, ya que la gestión actual del departamento no había participado en el diseño y revisión del producto. Algunos detalles de la especificación antedicha mencionan que la loseta debe estar fabricada de hormigón armado de 0,60 x 0,40 x 0,04 m y armada con una malla sima  $\emptyset$  del 4,2 mm. La relación agua / cemento garantizará un asentamiento no mayor a 7 cm. A su vez, en la cara superior de la loseta debería preverse la inscripción de la sigla EDEA con una penetración de impresión de 5 mm.

<b>Tabla 1</b> Ensayo de compresión	
<b>Muestra dosificadas en volumen</b>	<b>Resistencia a la compresión</b>
1:1:2,5 Cemento Arena Granza sin lavar 6/12mm	Tensión de rotura a 7 días: 236 kg/cm <sup>2</sup>
1:2:3 Cemento Arena Granza sin lavar 6/12mm	Tensión de rotura a 7 días: 66 kg/cm <sup>2</sup>

Fuente: elaboración propia sobre la base de colaboración entre Programa Hábitat y Ciudadanía y Laboratorio de Certificaciones Técnicas FAUD-UNMDP

La prueba posterior estuvo relacionada con ensayar la capacidad técnica de los emprendedores para manufacturar una loseta completa con su correspondiente armadura de hierro dentro del premoldeado. La primera prueba no tuvo éxito, debido a que la malla no fue armada siguiendo las especificaciones técnicas por desajustes de criterios entre los investigadores del PHyC y los fabricantes (figura 3). Ante el primer ensayo el informe del Departamento de Materiales de la empresa, responsable de



Figura 3. Ensayos. Fuente: elaboración propia

revisar el producto, aclaró que el mallado requería dos hierros longitudinales paralelos y tres hierros perpendiculares a los primeros, tal como se puede observar en la loseta de la izquierda de la figura 3. Otra cuestión objetada por el responsable del Departamento de Materiales fue el diámetro del hierro que conforma la malla, ya que el hierro utilizado fue de  $\varnothing$  3,7 mm y el requerido era de 4.2 mm.

Sobre las palabras, las cosas y el diálogo de saberes aparecen dificultades para establecer criterios y formas cuando se interacciona entre personas con diferentes trayectorias de vida. Tal vez por formación, para un ingeniero resulta simple la interpretación de un plano técnico en dos dimensiones, pero complejo transmitir la interpretación del plano sin un soporte material a mano. La discursiva sumada a las especificaciones técnicas, ambas generadas en el plano académico, generaban un escollo en la comunicación, que fue sorteado con la práctica *in situ*: con tenazas, hierros y alambre, en la planta de fabricación dentro del lote de las viviendas, terreno en el cual se dieron las condiciones para generar nuevos conocimientos sin las limitaciones que *a priori* establecen las jerarquías académicas. Se considera importante hacer aquí un comentario sobre la construcción de vínculos de confianza para trabajos colaborativos: el vínculo establecido con el colectivo toma la forma de un intercambio recíproco de perspectivas y responsabilidades al que todas/os aportan y del que todas/os son "beneficiados" con objetivos diferentes (Fernández Álvarez & Carengo, 2013). La base en común puede variar en función de algún interés compartido que puede ser el deporte, el placer por la cocina, la construcción, la música, etc. Pero es imprescindible construir una base común sobre la cual las creencias que pueden limitar el intercambio para la construcción de nuevos saberes se vuelvan saberes facilitadores de la co-construcción y co-diseño de proyectos.

El segundo problema fue la ausencia del control en la malla entregada por el corralón proveedor de materiales, el cual ante el reclamo insistía en haber entregado el material correcto. Luego de varios intercambios, la empresa proveedora de materia prima aceptó su error y aclaró que no podía conseguir una malla mayor a 3.7 mm, lo que terminó generando que EDEA acepte el material disponible como sustituto.

En la figura 3, la tercera imagen presenta dos losetas de las cuales la izquierda presenta el diámetro de la malla correcto y según la empresa el doblado admitido, aunque no el exacto que especificaba el pliego técnico; mientras que la loseta derecha fabricada por los emprendedores no cuenta con ninguna de las dos características requeridas.

Se llevó a cabo una tercera prueba en la que se enviaron tres muestras con el mallado conforme al pliego, y dicha prueba resultó aprobada debido a que las tres muestras

cumplieron con los requisitos. Cabe mencionar que, debido a que la producción del mallado de  $\emptyset$  4,2 por parte del fabricante es intermitente, la producción de las losetas se encuentra en riesgo por no contar con un continuo stock de dicha materia prima. Por el momento se consideró como sustituto admitido la malla de  $\emptyset$  3,7 mm, pero se desprende como proyecto de desarrollo tecnológico social asociado la sustitución el hierro por fibras alternativas, las cuales *a priori* podrían mejorar la calidad además de abaratar costos.

### **Procesos productivo y adecuación de instalaciones**

Mediante la práctica concertada de discusión y conversación con materiales y máquinas en la planta de trabajo, se dio forma al proceso de manufactura del premoldeado; físicamente el diseño se realizó en el mismo espacio donde funciona la fábrica de pilares de luz. Pensar estos emprendimientos aislados uno del otro sería un error, puesto que al pertenecer al mismo clan familiar son parte de un mismo sistema: se prestan máquinas, materiales, se combinan conocimientos y se retroalimentan de prácticas y experiencias compartidas. Además, las condiciones de posibilidad para que la empresa confíe en el nuevo proyecto de fabricación de losetas fueron generadas en parte por la confianza que da el jefe del clan familiar y padre de los emprendedores.

Volviendo al diseño del proceso, se organizó según el diagrama que se presenta en la figura 4, en el cual se nota a modo de paso a paso cada actividad en orden con su predecesora y su contigua. El diagrama de procesos es el paso previo para adentrarse en el diseño de instalaciones, el cual se refiere a la organización de los bienes físicos para fomentar el uso eficiente de los recursos, como personas, equipos, materiales y energía. En este caso el sitio ya estaba definido. Es una característica distintiva de los emprendedores en sectores empobrecidos la que marca que comparten la vivienda con el espacio de trabajo, en el mismo lote se encuentra el hogar, la producción acumulada, las máquinas, la materia prima y los insumos. Frecuentemente uno se encuentra con situaciones en que las máquinas y materias primas más costosas se guardan por las noches dentro de la casa, por motivo de la inseguridad que convive con la intención de generar un desarrollo productivo. En un marco de exclusión que ejerce presión sobre los territorios colapsados, los procesos vinculados con el desarrollo productivo con presencia de redes interinstitucionales que aporten sostenibilidad representan un mecanismo de resistencia a la exclusión generada por el sistema dominante.

El diseño de instalaciones es de suma importancia, ya que afecta a la productividad, la rentabilidad asociada al proceso y tanto el costo del producto como la relación suministro/demanda. Es de interés analizar este concepto dentro de un campo más

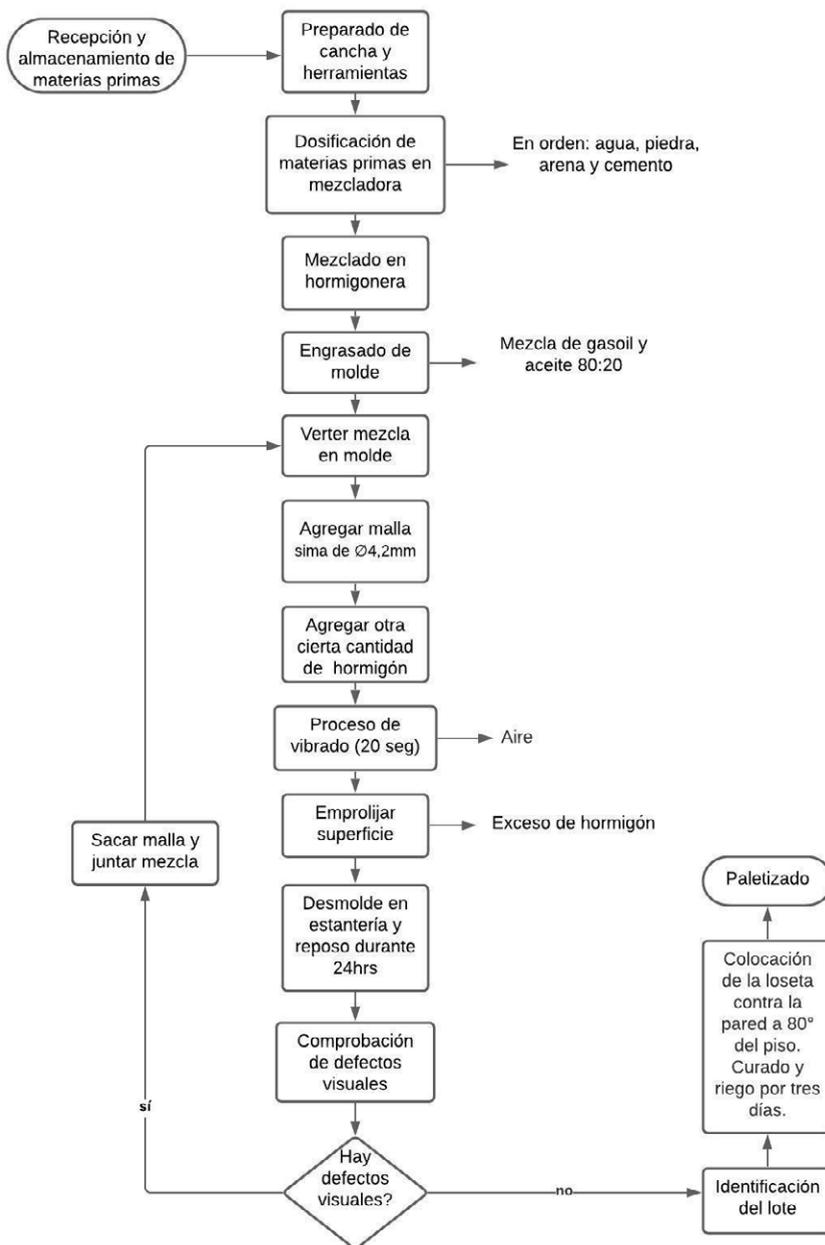


Figura 4. Diagrama de flujo del proceso productivo de losetas. Fuente: elaboración propia

amplio, el de "economías populares que incorporen a las redes de gestión que generan estrategias colectivas de supervivencia y empoderamiento más allá de los núcleos productivos en sí, abriendo los límites de un emprendimiento hacia procesos sociales complejos" (Ispizua y Melián, 2019), puesto que las restricciones son diferentes de las estudiadas en la literatura clásica del diseño de instalaciones industriales<sup>2</sup>, cuestión que demanda un esfuerzo cognitivo muy necesario en la Argentina actual, donde la economía popular y familiar representan más del 40 % de la actividad nacional.

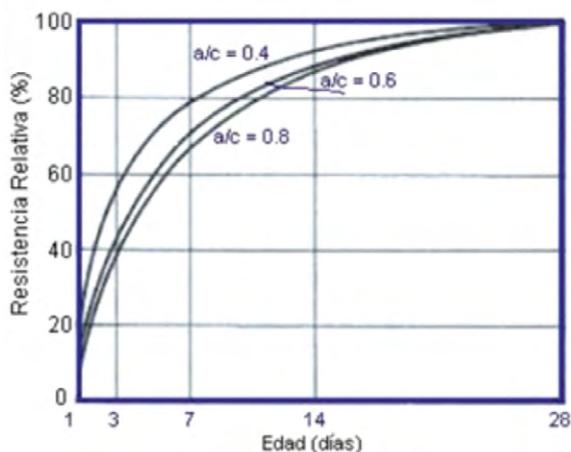
Dentro del análisis se revisaron la ubicación de cada máquina, espacios destinados a materias primas, materiales en proceso de transformación y terminados, como todas las demás instalaciones físicas de importancia. Una buena distribución de planta mejora el manejo del material y disminuye las distancias recorridas, lo cual impacta notablemente en el esfuerzo humano que está implicado en la fabricación de productos. Como se trata de productos movilizables a mano, aliviar la carga llevada adelante trae como resultado una mejora en la condición de trabajo y calidad de vida.

El proceso productivo comienza con la (1) recepción y almacenamiento de materias primas provistas por EDEA, suceso que ocurre de forma mensual; luego diariamente (2) se deben preparar la cancha y herramientas para la jornada; (3) dosificar materias primas en mezcladora: en este punto es importante respetar el orden de los materiales para asegurar una mezcla homogénea y con un bajo asentamiento; (4) preparar el molde con desmoldante en general gasoil comercial; (5) llenar el molde con mezcla y malla; (6) vibrar en máquina por no más de veinte segundos; (7) enrasar el molde y emprolijar la superficie superior; (8) desmoldar por impacto sobre estantería. Cuando la loseta es desmoldada, se comprueba la existencia de defectos visuales. En caso de que hubiera, se separa el lote y se vuelve a reutilizar en el armado de la mezcla; se retira la malla y se junta la mezcla en el hormigonero. Caso contrario, se sigue con el proceso. Se identifica el lote fabricado a través de la fecha de su elaboración. Dicho dato será escrito al finalizar la producción diaria en un cuaderno. Pasadas las 24 horas en la estantería, se retira la loseta y se la coloca apoyada contra la pared a 80° del piso. La pieza permanece así durante tres días, en los cuales, a su vez, es mojada cada 24 horas.

A los tres días la loseta ya puede ser paletizada y continuar los cuatro días de curado restantes dentro del pallet. Este dato coincide con la información que facilita el diagrama de "resistencia a la compresión del concreto vs. días" (figura 5), en el cual se observa cómo a los tres días la resistencia relativa alcanza el 60 %, es decir que

---

2. Literatura clásica del diseño de instalaciones industrial.



**Figura 5. Hormigones: resistencia relativa vs edad.** Fuente: extraído de la revista publicada por IMCYC (Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto A.C), <http://imcyc.com/revistacyt>

el hormigón adquiere el 60 % de la resistencia final. Considerando que la resistencia final es de 250 kg/cm<sup>2</sup>, se puede inferir que con el 60 % de dicha resistencia es factible paletizar el producto sin riesgo de deformaciones; por lo tanto, es apto para asegurar un correcto fragüe y que la pieza obtenga la resistencia adecuada.

Por último, se tendrán en cuenta cuestiones de seguridad y salud, las cuales son fundamentales para el diseño de la estación de manufactura. El estudio conocido como *ergonomía* es la ciencia que impide lesiones musculares y óseas en el lugar de trabajo a través del diseño del sitio laboral de modo que la tarea se adapte a la persona.

En la economía popular es menos frecuente encontrar organigramas y diseños de distribución del trabajo; puede ser, por ejemplo, que un día se trabaje cuatro horas y al otro dieciséis horas.

Para comprender el tema no hay que mirar supuestas intenciones o ideologías, sino esa única verdad que es la realidad y que siempre tiene elementos que exceden el mero análisis socioeconómico: las identidades culturales del pueblo pobre y trabajador, su ser social, su forma de existir, percibir y construir su destino; identidades barriales, villeras, comunitarias, originarias y campesinas, que en su dinamismo van entremezclándose, pero siempre manteniendo su carácter popular en oposición a la cultura burguesa que, por ilustrada que sea, es esencialmente individualista (Pérsico et al., 2017).

Los imponderables de la vida cotidiana se acrecientan y caracterizan la normalidad de vivir en barrios populares; de eso se trata la vulnerabilidad socio-habitacional: un

día laboral se interrumpe por allanamientos a vecinos, inundaciones por problemas de infraestructura cloacal o cortes en el suministro eléctrico. La convivencia entre hogar e instalación industrial es también importante y se debe considerar en la etapa de diseño debido a que, por ejemplo, puede ser que una máquina o algún material le esté interrumpiendo el paso al hogar, la ventilación de un espacio de habitar o la entrada a la casa que se encuentra en construcción.

Otra cuestión que se debió contemplar es la inseguridad, y así resguardar los materiales más costosos de robos. Por esto se decidió ubicar la zona de materias primas al final del corredor, pegada a la vivienda ya construida (figura 6). Únicamente las bolsas de cemento, debido a que deben alojarse en un espacio seco, se posicionan debajo del techo de chapa. Además, esta ubicación, al estar próxima a la zona de armado del hormigón, disminuye el recorrido para dosificar las materias primas en la hormigonera, factor importante para disminuir la carga física en el trabajo.

Para satisfacer la demanda de las 400 baldosas mensuales, con base en el diálogo con los productores, pruebas y ensayos semiestructurados que no son el foco del presente trabajo, se estimó que diez días es el tiempo necesario para completar un lote de 400 unidades con una producción diaria de 40 unidades. Con el objetivo de conservar la integridad física y evitar lesiones musculares y óseas, se diseñaron estanterías simples con ladrillos y placas de fenólicos. La posible altura de la estantería se estableció a través de las tablas del límite legal de levantamiento manual de cargas

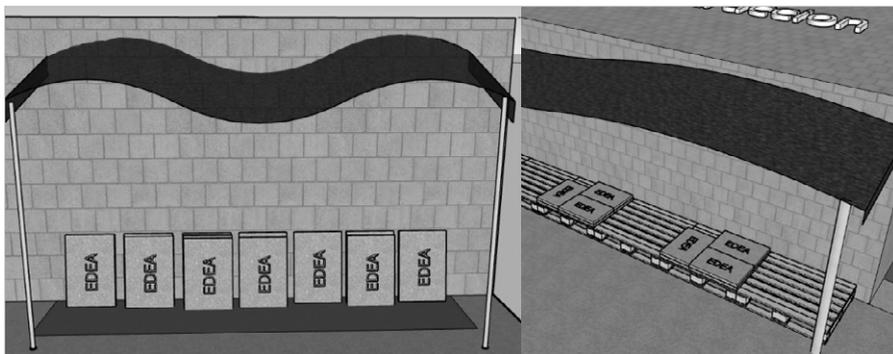


**Figura 6.** Zona de almacenaje de materias primas. Fuente: elaboración propia

para Argentina, debido a que se harán 40 levantamientos en una jornada laboral de seis horas aproximadamente. Con base en el diálogo se recabó que el movimiento de la loseta se hace entre dos trabajadores, por lo que cada uno levantará aproximadamente 10 kg. Observando la tabla mencionada, no habría inconveniente con respecto a la altura de levantamiento; es por ello que las estanterías estarán sobre el suelo.

A medida que los estantes se van llenando, solo basta con colocar seis ladrillos y otra placa de fenólico por encima, y así ir formando la estantería dependiendo de la cantidad de losetas producidas en una jornada. Una vez que pasaron 24 horas del desmolde, se deben retirar las losetas de la estantería, de forma contraria a su armado, es decir, solo se deben retirar las placas y los ladrillos.

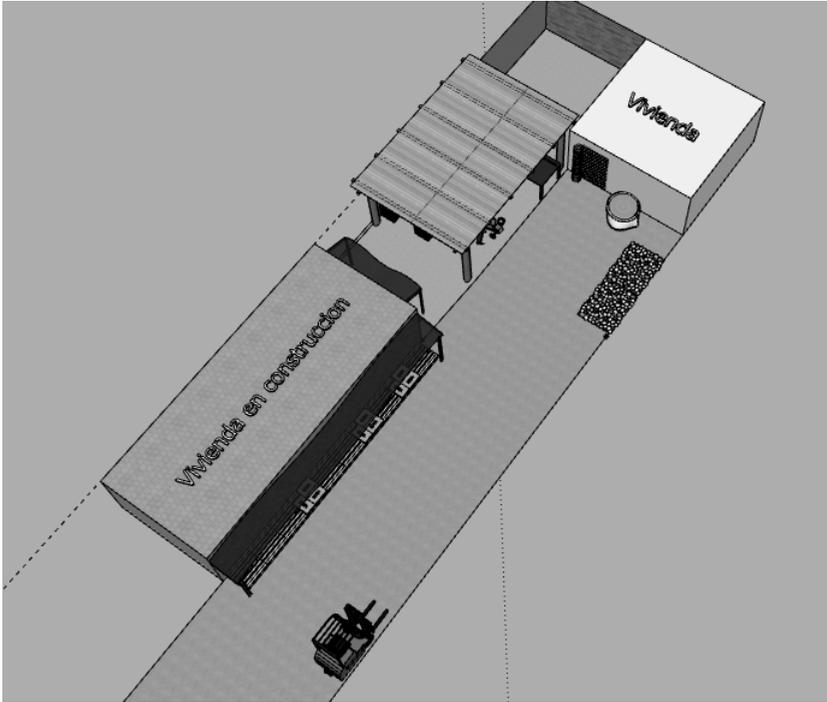
Se realizó la adecuación del corredor de carga y descarga, donde además se estableció el almacén de materiales terminados cercano a la calle Anchorena (entrada al emprendimiento) para formar un corredor que una la zona de materias primas y la de producto terminado. Por último, la condición para un proceso de curado satisfactorio es que las losetas se encuentren a la sombra y húmedas. Es por ello que además de ser regadas, se deberá colocar una media sombra para evitar el sol directo. Esta media sombra será colocada por encima del lugar donde las losetas estarán ubicadas, por tres días, sobre la pared a 80° del suelo, como así también por encima de los pallets de producto terminado (Figura 7).



**Figura 7. Losetas en proceso de curado y almacén de producto terminado**

Fuente: elaboración propia

En la página siguiente, se presenta una imagen para visualizar el total del lote, remarcando las viviendas y la ubicación de las distintas áreas, máquinas, materias primas, etc. (figura 8).



**Figura 8. Vista superior.** Fuente: elaboración propia

### Estimación de materiales y costos asociados

Una loseta tiene de dimensión  $0,6 \times 0,4 \times 0,04$  m, por lo que el volumen de hormigón para un batch de 400 losetas sería aproximadamente 3,84. Dada la proporción en volumen seco antes mencionada, se estima un 22 % de cemento, un 22 % de arena y un 56 % de granza fina.

Dados los datos anteriores, se estimó el costo de materia prima total aproximado, el cual se encuentra representado en la siguiente tabla (tabla 2).

Arena	0,84	10,00 %	1	1930 \$/m <sup>3</sup>	\$1.930,00
Cemento	31 bolsas de 50kg		31 bolsas de 50kg	575,63 \$/bolsa	\$17.844,53
Granza fina	2,15	10,00 %	2,3	1647 \$/m <sup>3</sup>	\$3.788,10
Mallas de hierro	16 unidades de Ø4,2 2x3m		16 unidades de Ø4,2 2x3m	2200 \$/unidad	\$ 35.200
Costo MP total 400 losetas					\$ 58.762,63
Costo MP total 1 loseta "					\$146,90

Fuente: Elaboración propia con base en registros previos del PHyC

Observando el resultado, se llega a la conclusión de que el 60 % del costo de materiales de una loseta está representado solamente por la malla de hierro. Es por esto que se investigó con diferentes fuentes la posibilidad de reemplazar la malla por algún material alternativo. Dicha investigación se encuentra en proceso, pero existen posibilidades de utilizar diferentes tipos de fibras poliméricas y cerámicas con sus proporciones asociadas. Reemplazando el hierro por fibras cerámicas en una proporción de 2 kg/ de hormigón, el costo de fibra por loseta podría disminuir a \$38,4. Haciendo este cambio se estaría ahorrando 49,6 \$/unidad, y el costo total de materiales pasaría a ser \$105,8. A primera vista el reemplazo constituye una oportunidad para profundizar en el desarrollo específico orientado a hormigones textiles, pero es necesario realizar ensayos a la compresión y flexión para analizar si fuese posible sustituir la malla de hierro por algún material compuesto.

#### **4. Conclusiones**

Según datos estadísticos, entre el 40 y 45 % de la economía pertenece a la economía informal, y se estima que seguirá creciendo con el pasar de los años. Entonces, ¿están los ingenieros industriales formados para afrontar todo lo que ello conlleva? ¿Se preparan durante la formación de grado para desarrollarse profesionalmente en la realidad argentina? En un marco de exclusión que ejerce presión sobre los territorios colapsados, resalta la necesidad de incorporar el contexto social, económico y político local, así como visibilizar los procesos vinculados con los núcleos productivos barriales para hacer un abordaje sistémico de los ámbitos que se estudian.

Procesos económicos y de producción surgen en los intersticios encontrados por redes de gestión enfocadas en reducir la desigualdad imperante. Frutos del trabajo humano: población de la periferia junto a ONG, empresas, la universidad y otros organismos co-construyen el funcionamiento de núcleos productivos como modelos de desarrollo social. Estos sirven de ejemplo para instalar posibilidades que demuestren otro orden económico posible, más justo e igualitario.

En la presente ponencia se abordó el análisis de la red de gestión y el desarrollo de un proceso productivo, tomando como central la comprensión del entramado en el que se encuentra inmersa la unidad económica. Se sugiere entonces el abordaje territorial como método para generar nuevas propuestas que apunten a dinamizar la economía popular. ¿Es posible innovar en tecnología en sectores excluidos? Desde la postura adoptada, se analiza que la tecnología en su sentido más amplio incluye la concepción de que es posible mejorar la organización, los procesos y los productos de modo de construir las condiciones de sostenibilidad que enfrenten a la competencia que presenta el mercado dominante.

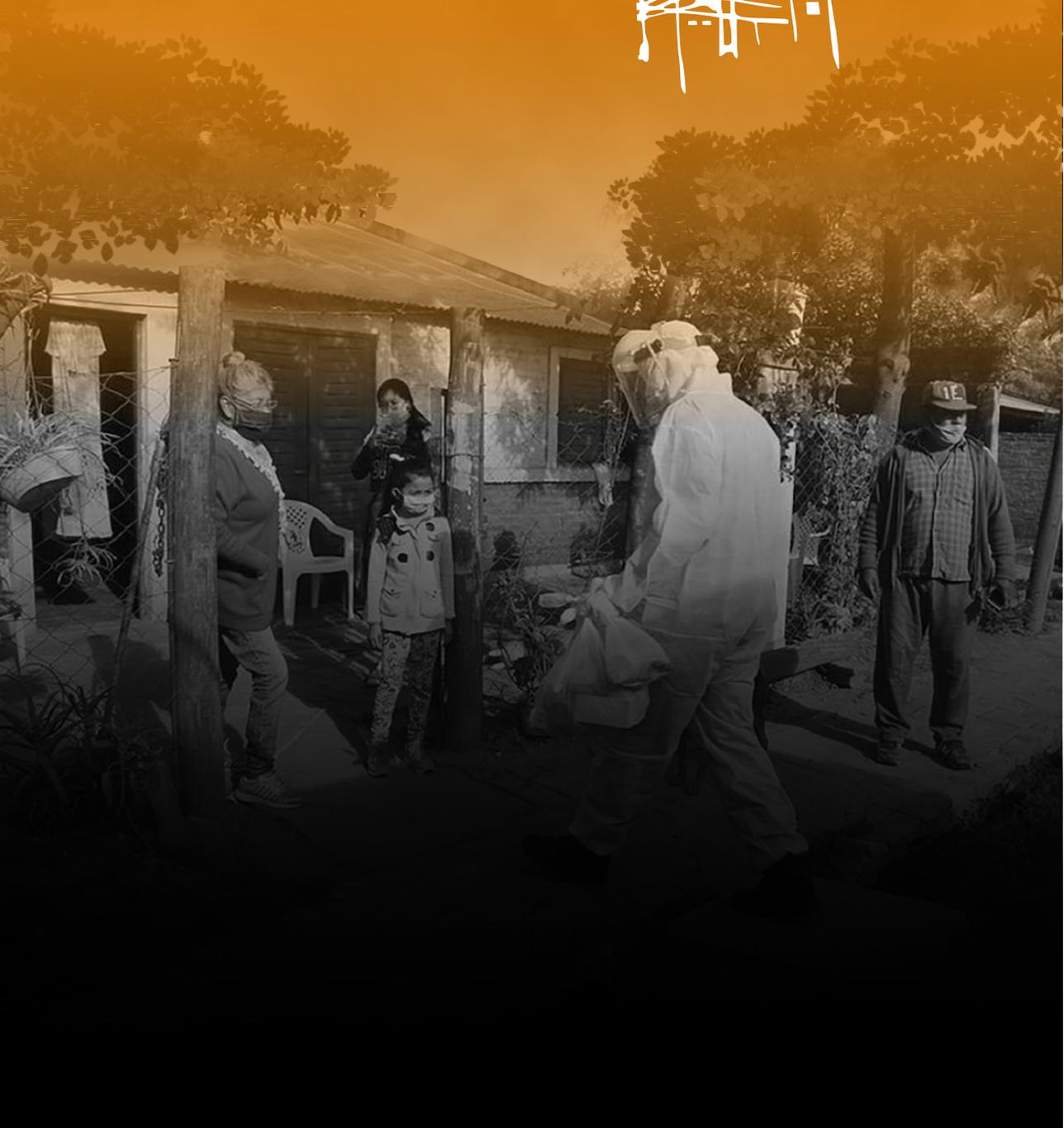
El análisis realizado permitió incorporar nociones sobre tecnologías de inclusión social asociadas al diseño de procesos industriales, convocó a repensar las cuestiones ingenieriles en términos sociales, enfrentando a las posturas dominantes dentro del campo disciplinar, y puso en evidencia cómo las experiencias combaten con las estructuras técnicas. Esto no quiere decir que un abordaje sistémico se convierta en un limitante del análisis técnico, sino que, en territorios extremadamente empobrecidos, se debe ir más allá de lo explícito y trabajar en propuestas en las que puedan convivir lo popular y lo profesional. Es decir, se deben concebir soluciones socio-técnicas en las que la sociedad y la tecnología se re-construyan mutuamente. Se debe repensar cómo se definen el entorno y las condiciones de trabajo, las cuales son constitutivas del desarrollo productivo como proceso de desarrollo social.

## Referencias bibliográficas

- Bianchino, A.; Casamitjana, S. & Quiriti, G.** (2020). *Informe Técnico del Proyecto Monitoreo y seguimiento de las estrategias para minimizar la circulación del COVID-19 en el Municipio de General Pueyrredón*. CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata. [https://www.observatoriopolitico.com.ar/wp-content/uploads/2020/09/Primer-Informe-Tecnico-COVID\\_19-General-Pueyrredon-2020-1-1.pdf](https://www.observatoriopolitico.com.ar/wp-content/uploads/2020/09/Primer-Informe-Tecnico-COVID_19-General-Pueyrredon-2020-1-1.pdf)
- Cacopardo, F. A.; Cusán, M. I. & Rotondaro, R.** (2013). Tecnologías sociales como un emergente territorial: aportes para un modelo de gestión del hábitat popular. Experiencia matriz para pilares de conexión eléctrica, Mar del Plata, Argentina. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/523>
- Cacopardo, F.; Rotondaro, R.; Blanco Pepi, M.; Cacopardo, G.; Freire, P.; Ispizua, J.; Melián, I. & Mitidieri, A.** (2018). Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018). *Redes*. 24(47), pp. 227-262. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/article/view/37>
- Fernández Álvarez, M. & Carenzo, S.** (2013). "Ellos son los compañeros del CONICET": el vínculo con organizaciones sociales como desafío etnográfico. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales, Argentina*. <https://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/1562>
- Grabois, J. & Pérsico, E.** (2017). *Trabajo y Organización en la economía popular. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular (ENOCEP)*. <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>

- Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto A. C.** (2013). *Construcción y Tecnología en Concreto. Ensayo a la compresión: medida del desempeño real del concreto*. <http://imcyc.com/revistacyt/septiembre2013/pdfs/ingenieria.pdf>.
- Ispizua, J. & Melián, I.** (2019). Urbanización popular: aportes al diseño de tecnologías de gestión desde el análisis de redes barriales en el Barrio Monte Terrabusi, Mar del Plata (2004-2019). *En XI Congreso Regional de Tecnología en Arquitectura (CRETA)* (Mar del Plata, 28, 29 y 30 de agosto de 2019). <https://librosfaud.mdp.edu.ar/EbooksFaud/catalog/view/66/47/469-2>
- Martínez, A. D.** (2011). *Pavimentos prefabricados de hormigón*. (Tesis de pregrado). Universidad Politécnica, Valencia. <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/12080/PFCTER.pdf;jsessionid=80168AF3E20660AA CEF2648673C22F05?sequence=1>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** (2003). Resolución 295/2003. Apruébanse especificaciones técnicas sobre ergonomía y levantamiento manual de cargas, y sobre radiaciones. Modificación del Decreto N.º 351/79. Déjase sin efecto la Resolución N.º 444/91-MTSS. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90396/norma.htm>
- Peyloubet, P.** (2017). *Animarse a habitar*. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://coconstrucciondelconocimiento.files.wordpress.com/2017/06/animarse-a-habitar.pdf>
- Thomas, H.; Juarez, P., & Picabea, F.** (2015). *Tecnología y Desarrollo. ¿Qué son las Tecnologías para la Inclusión Social?* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. [https://issuu.com/redtisa/docs/cuadernillo\\_n1\\_onlin](https://issuu.com/redtisa/docs/cuadernillo_n1_onlin) 

# Mesa 7



# Asentamientos populares y género

## COORDINACIÓN

### Noel DEPETTRIS

Magíster en Desarrollo Local, arquitecta y docente investigadora. Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo del Nordeste.

### Claudia Gabriela RETA

Prof. y Lic. en Antropología (UBA), doctoranda en Antropología (UBA). Docente CBC-UBA; becaria de la Agencia I+D+i por la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).

## Introducción

Los movimientos sociales a favor de la igualdad de las mujeres que se manifiestan desde la década de 1970 han consolidado el reconocimiento de que las personas experimentan la ciudad no solo de manera diferencial con respecto al género, sino de un modo profundamente desigual. Este pensamiento feminista se ha instaurado en la academia con un notable aporte a la visibilización del problema como eje estratégico para interpretar la realidad espacial de nuestras ciudades. Las desigualdades sociales, económicas y políticas que se manifiestan en el acceso a bienes y servicios urbanos presentan aspectos críticos en los asentamientos populares, donde las problemáticas respecto del género se ven incrementadas por situaciones de pobreza estructural.

## Desarrollo

Las ponencias presentadas en la mesa dieron cuenta de diferentes análisis en los cuales la perspectiva de género fue transversal a distintas problemáticas del hábitat. Dos de los trabajos, centrados ambos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), señalaron la necesidad de un descentramiento epistémico y metodológico, en el cual como docentes e investigadores/as construyamos espacios de trabajo que no sigan las lógicas hegemónicas patriarcales, sino que integren una perspectiva interseccional que dé lugar a mujeres y diversidades. En esa dirección, se mencionó también la importancia de las nuevas generaciones y la juventud.

Álvarez do Bomfim et al., en el trabajo "Viviendas transitorias colectivas para la mejora del hábitat urbano. Propuesta para la transformación territorial con perspectiva de géneros", desde la Universidad Nacional de Avellaneda situada en el conurbano bonaerense sur, recuperaron la experiencia de trabajo de docentes y alumnos de arquitectura en la presentación de una solución habitacional para el Concurso "Hábitats emergentes". En la ponencia dan cuenta de la incorporación de la perspectiva de género en diferentes momentos a lo largo del proceso que partió de la emergencia

habitacional, los modos de habitar y el derecho a la ciudad como ejes de trabajo. Entre las diferentes aristas abordadas, remarcan el cuestionamiento de la división de espacios productivos/reproductivos y público/privado permitiendo módulos con espacios colectivos para trabajos de cuidados y recreación; la planificación territorial de una vivienda pensada desde su integración al barrio y a la ciudad y la propuesta metodológica de la planificación como "habitar taller", que contempla las necesidades y usos habitacionales de la población destinataria. De este modo, el trabajo propone relacionar la práctica social, los espacios y los objetos, en un tiempo en que estos se reproducen y recrean: un tiempo dinámico, dado que la experiencia modifica el lenguaje de diseño y comunicacional. Se convierte así en un aporte a la generación de políticas públicas en sistemas de viviendas transitorias, brindando estrategias que ponen el acento en la comunión y el espacio público que pueden alojar todas las rutinas de cuidado, pensando la ciudad desde una perspectiva de géneros.

"Habitar en villas y asentamientos: las mujeres en contexto de pandemia **COVID-19**", de Rodríguez y Arqueros Mejica, presenta un análisis del habitar de mujeres en diferentes villas de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con intervención del gobierno local en procesos de reurbanización durante el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), desde una perspectiva de género y una mirada que pone el foco en las movilidades e inmovilidades. Las autoras parten del análisis de diferentes fuentes secundarias para dar cuenta de la importancia del rol de madre/cuidadora de las mujeres de las villas, lo que las configura como las responsables del acceso a recursos para la reproducción familiar y comunitaria, al mismo tiempo que les permite establecer espacios de asociación y organización entre mujeres. Este análisis estuvo atravesado por el rol del Estado en los procesos de reurbanización y en las políticas y acciones desplegadas en el marco de la pandemia, que generaron una serie de situaciones en relocalizaciones con conflictos por demoliciones y desalojos, en dirección a la revalorización de espacios urbanos y construcción de viviendas nuevas, sin mejorar las condiciones del hábitat existente.

Por otra parte, se expusieron dos trabajos de avances de investigación situados uno en el Gran Tucumán y otro en Mar del Plata, que abordaron problemáticas relacionadas con el rol de las mujeres como responsables del cuidado y la reproducción frente a diferentes tipos de "inseguridades": en relación con concebir la seguridad de la tenencia de la casa como un trabajo doméstico que rompe las propias paredes de la vivienda y, en relación con el territorio lindero al barrio para asegurar el cuidado y la vida de las menores de edad (en contra de la lógica de especulación inmobiliaria en vacíos urbanos).

En "El rol de las mujeres en la producción del territorio. El caso de Villa Muñecas en el Gran San Miguel de Tucumán", Alvarez y Cattaneo toman el femicidio de una menor hallada

en tierras ociosas ubicadas en el margen que se produce entre la expansión del Gran Tucumán y la valoración que otorgan nuevas consolidaciones urbanas ejecutadas desde el Gobierno y desde emprendimientos privados. Los autores exponen la problemática del mercado de la tierra y la vivienda, la expresión local de este suceso y la acción del Estado sosteniendo esas lógicas. En este proceso, que ha ocurrido a nivel nacional en Argentina, dan cuenta de la multiplicación de ocupaciones de tierras y consolidación de asentamientos informales, donde comprueban la participación activa de las mujeres en todas las instancias. Este contexto se vio agravado drásticamente durante el período inicial de las medidas del ASPO, que repercutieron en la población de Villa Muñecas al ocurrir la desaparición de la menor, y a causa de la inacción del Gobierno y la policía local. Se desencadena una toma de tierras, que junto con otros conflictos concluye en un operativo de desalojo de más de 600 agentes. Los autores visibilizan cómo nuevamente el Poder Ejecutivo con la fuerza de seguridad y el Poder Judicial habilitando o inactuando avanza por sobre los derechos constitucionales y universales de poblaciones que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Este caso nos permite ver, además, cómo se articulan junto a lógicas económicas de valorización de la tierra para la especulación, primando el valor de esta por sobre el de ciertas vidas.

En consonancia con lo anterior, Oriolani en "Las casas que se defienden. Prácticas domésticas de familias de sectores populares" elabora reflexiones a partir de un trabajo de campo que recupera las tensiones y conflictos producto de las nuevas políticas de seguridad implementadas en el período de gobierno anterior. El autor expone un caso en la ciudad de Mar del Plata, focalizado en asentamientos urbanos con características multiculturales, en donde está presente la inseguridad de la tenencia de la tierra, que se sostiene a partir de ciertos pactos sociales entre los residentes del sitio. Esta inseguridad jurídica se manifiesta en una inseguridad de ocupación, donde destaca la presencia activa de las mujeres en la generación de redes alternativas para la seguridad y protección de la casa, entendidas como tareas centrales para la conformación del hábitat en estos contextos.

Luego de la presentación de los trabajos se abrió un espacio de intercambios en el que problematizamos sobre una serie de cuestiones, a saber:

- La propuesta de pensar el espacio desde una perspectiva feminista y el rol que podemos ocupar mujeres, disidencias y cuerpos no hegemónicos desde distintos ámbitos. Se señaló, por un lado, la importancia de la conformación de grupos de mujeres en los barrios, que se organizan con agendas feministas en las que se trabaja sobre la violencia de género, la participación política y cuestiones habitacionales. Se visibilizó además el papel de las técnicas en este proceso, entendiendo la perspectiva de género con una lógica participativa, que contemple el proceso de habitar extensivo en el tiempo y en el diseño y la construcción conjunta de este como un proceso verdaderamente colectivo.

- La problematización del rol del Estado como actor complejo, pero con un marcado sesgo patriarcal, de dominación y de defensa de la propiedad privada en detrimento de la reproducción y cuidado de la vida. En los trabajos aparecieron una serie de procesos, como el endeudamiento, la especulación inmobiliaria, la represión y la (in) acción de las fuerzas de seguridad, que justamente ejemplifican diferentes instancias de este accionar. Se remarcó la necesidad de contrarrestar lógicas estatales para aportar a políticas integrales. Principalmente, la necesidad de buscar salidas desde la organización y los diferentes espacios de militancia, académicos, etc., sin esperar que la salida o solución venga de parte del Estado y las políticas públicas.

- La amplia participación de las mujeres en las luchas por la defensa de los territorios y el hábitat que convive con una representación mayoritariamente masculina en términos de dirigencias. En ese sentido, se reflexionó críticamente en torno a los espacios de organización popular y la posibilidad de que más compañeras puedan tener lugares de representación para que dichos espacios puedan dar cuenta de una diversidad de voces.

- Las disputas en los propios espacios de investigación/docencia y militancia sobre las lógicas patriarcales.

## Conclusiones

Las exposiciones dieron cuenta de la producción de diversos centros académicos del país que proponen mirar los territorios desde la perspectiva de género, entendiendo el habitar en contextos urbanos como un conjunto de prácticas y relaciones sociales de poder. Las dinámicas mercantiles de valorización económica, así como las estatales en sus intervenciones sectoriales favorecen la primacía de las lógicas productivas por sobre la propia reproducción de la vida, que, por el sistema patriarcal imperante, abarca las esferas en las que transitan principalmente las mujeres.

En este sentido, los trabajos expuestos dieron cuenta de diferentes casos en los que se evidencian conflictos entre las necesidades de la reproducción de la vida y las dinámicas especulativas y de valorización de la tierra; las prácticas estatales que reproducen estereotipos y estigmatizaciones de género desde las políticas habitacionales, políticas represivas y disposiciones judiciales y los procesos culturales de reproducción patriarcal en los que las propias mujeres y colectivos se desenvuelven. A lo anterior se suman las propias reproducciones del patriarcado en las lógicas epistemológicas e institucionales de quienes intervienen en el territorio desde puestos técnicos, diseñan e implementan políticas públicas, investigan desde la academia y forman desde la docencia, por lo que se pone en evidencia la necesidad urgente de incorporar una perspectiva transversal de género en el análisis de los procesos socio-territoriales. ■■

# Viviendas transitorias colectivas para la mejora del hábitat urbano. Propuesta para la transformación territorial con perspectiva de géneros

---

**María Fernanda  
ALVAREZ DO BOMFIM  
María Emilia ARISTEI**

**Samanta CUESTA  
Daiana FERRUFINO  
Malena INSFRAN**

**María Luz MANGO  
Maia MOSKOLUK  
Julieta Laura SUTTER**

---

#### **Cargos o filiaciones**

Docente, ayudante; docente, ayudante; docente, ayudante; estudiante universitaria; estudiante universitaria; docente, adjunta; estudiante universitaria; docente, ayudante.

#### **Lugar de trabajo**

Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional de Avellaneda.

#### **Eje temático 7**

Asentamientos populares y género.

## **Resumen**

De cara al *Concurso Nacional de Ideas "Hábitats emergentes"*, desarrollamos entre estudiantes, docentes, graduadxs e investigadoras una propuesta conceptual de transformación territorial con perspectiva de géneros.

La problemática de la emergencia habitacional, la tensión entre la urgencia y la necesidad de la planificación y, en particular, sobre lo transitorio y el tiempo que conlleva un acceso digno al hábitat nos han dejado como desafío la construcción de enseñar/aprender, con perspectiva de géneros, en el campo metodológico y su desarrollo específico durante las prácticas proyectuales de intervención en los territorios. Ante las diversas manifestaciones espaciales de esta desigualdad, decidimos abocarnos a las particularidades del contexto geográfico de la UNDAV, situada en el conurbano bonaerense sur. Allí, consideramos indispensable entender la vivienda como parte del entramado barrial y territorial, poniendo acento en el espacio público y doméstico como escenario colectivo para el desarrollo pleno de las personas. Es por ello que intervenimos desde "Habitar taller", como estrategia pedagógica, y "Proyectar ciudad", como herramienta transformadora del territorio. Desarrollamos una propuesta con

tres conceptos: Engranaje, Huella y Habitar, comprendiendo el habitar-colectivo aun en lo transitorio, como parte del ciclo de transformación del territorio. Proponemos un proceso que promueva la mejora necesaria, donde el Módulo de Vivienda Transitoria Colectiva (MVTC) es el paso intermedio para lograrlo.

**Palabras clave:** Habitar; desigualdad de género; emergencia habitacional; transformación territorial.

## Introducción

La presente ponencia desarrolla una propuesta conceptual a partir de la convocatoria al Concurso Nacional de Ideas *Hàbitats emergentes*, promovido por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El planteo, desde la disciplina proyectual, nos ha interpelado de modo transversal en la discusión sobre la problemática de la emergencia habitacional, la tensión entre la urgencia y la necesidad de la planificación y, en particular, sobre lo transitorio y el tiempo que conlleva para ciertos sectores sociales un acceso digno al hábitat. Además, nos ha dejado como desafío la construcción de enseñar/aprender con perspectiva de géneros, en el campo metodológico y su desarrollo específico durante las prácticas proyectuales de intervención en los territorios.

Así, los interrogantes que guían esta exposición giran en torno a si es posible construir ciudad cuando se propone una instancia de Vivienda Transitoria. ¿Cómo pensar la ciudad con acciones-construcciones-vínculos transitorios? ¿Es posible construir una ciudad inclusiva, aunque se acote el arraigo en ella? ¿Cómo, desde la arquitectura, dejar huellas que colaboren a habitar la ciudad?

Para llevar adelante el desarrollo de la propuesta, conformamos un equipo de trabajo integrado por estudiantes, docentes e investigadoras de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) y graduadxs de la Universidad de Buenos Aires (UBA)<sup>1</sup>. En esta instancia, nos enfrentamos con el dilema de proponer soluciones en un momento contemporáneo "de urgencia" (la pandemia producto de la *COVID-19*) y atendiendo, a su vez, las condiciones de desigualdad históricas y persistentes en cuanto al acceso a la vivienda y el hábitat que afectan, al menos, a un tercio de la población argentina (CIPPEC, 2018).

En el campo de la arquitectura y el urbanismo, partimos desde el diseñar y el proyectar como acciones necesariamente colectivas, entendiendo que el proceso proyectual se construye actuando sobre variadas dimensiones, que mencionaremos más adelante, y con múltiples actuaciones y miradas. Tanto en los talleres universitarios como en la

---

1. El equipo estuvo integrado por Alvarez Do Bomfim, María Fernanda; Aristei, María Emilia; Bordo, Guido; Cuesta, Samanta; Ferrufino, Daiana; Infran, Malena; Mango, María Luz; Moskoluk, Maia, Otero, Martín; Ramos Lobo, Ana.

profesión, decidimos abordar la tarea como *práctica social*, tal como lo sugiere Rafael Iglesia (2010). Es siguiendo esa línea de pensamiento que se analiza el territorio desde la acción "diseñar" entendida como la conjunción de espacio construido, saberes y experiencias vividas, donde no solo lo material cobra importancia, sino que lo territorial se liga directamente al accionar de quienes lo habitan diariamente.

La acción de habitar implica relacionar las prácticas sociales, los espacios y los objetos propios para la concreción (Iglesia, 2010), pero, a su vez, es una actividad humana y una práctica social enmarcada en un tiempo que se reproduce y se recrea continuamente, tal como afirma Angela Giglia (2012). *Habitante y territorio* componen un binomio no solo constante, sino también en pleno movimiento, en el cual *el habitar* juega de vínculo entre ellos. Este se *re-crea continuamente*, genera a la vez nuevos problemas que demandan atención y respuestas. Desde una mirada crítica, entendemos la construcción de conocimiento sobre las ciudades como una percepción en la que el habitar debe ser analizado a partir de diversas variables: géneros, clase, etnia, grupo etario, entre otros tópicos.

La arquitecta y feminista tucumana Aná Falú refuerza esta perspectiva cuando afirma:

Será a partir de elaboraciones conceptuales de activistas y académicas feministas que estas relaciones entre las mujeres y las ciudades que habitan fueron reflexionadas, interpeladas y visibilizadas, aportando desde la reflexión teórica a repensar la organización y planificación del territorio, siendo algunas de ellas precursoras de la crítica a la ciudad, resultante del pensamiento urbanístico moderno (Falú, 2003, p. 12).

En este sentido, Gago (2019) señala la importancia de las organizaciones feministas en los barrios, visibilizando la cooperación social en los territorios, construyendo infraestructura popular concreta y produciendo servicios comunes. Dado que nos interrogamos si es posible, desde una perspectiva de géneros, intervenir la ciudad a partir de la disciplina proyectual, retomamos las afirmaciones de Zaida Muxí<sup>2</sup>: "Aunque se haya negado o desconocido la presencia de las mujeres en el ámbito exterior, las mujeres han estado y están presentes en las calles y en los espacios de producción" (Muxí, 2018, p. 25).

Ante las diversas manifestaciones espaciales de esta desigualdad, decidimos abocarnos al contexto geográfico de la UNDAV, situada en el conurbano bonaerense sur, coincidiendo este con los cordones más densos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En este recorte territorial, identificamos problemáticas habitacionales agudas y diversidad de localizaciones posibles para el desarrollo de la propuesta del concurso.

---

2. Arquitecta y doctora por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla, España.

Trabajamos, entonces, sobre las condiciones de habitar en los barrios populares, caracterizados por ser expresiones urbanas y de viviendas materializadas por procesos de producción social del hábitat, en condiciones de insuficiencia de recursos, de asistencia técnica profesional y con fuerte presencia de diversas modalidades de organización colectiva. A los fines del concurso mencionado, reflexionamos sobre cómo abordar el problema del mejoramiento habitacional, con la premisa de la permanencia de su población en el territorio. Al ser las modificaciones físicas necesarias, nos planteamos la disyuntiva sobre **cómo** introducir estos cambios en un espacio ocupado por sus propios habitantes. Alrededor de esta evaluación, hemos desarrollado una propuesta de ciclo: Esponjar Emergencia - Sembrar Hábitat - Cultivar Cooperatividad, en la cual la intervención de la gestión pública debiera perseguir una perspectiva de géneros en la que, a pesar de estar el ciclo atravesado por lo transitorio, los lazos y el arraigo territorial se sostuvieran igualmente en el tiempo.

Entre los problemas más críticos que hacen a la "Emergencia Habitacional", encontramos la formación de tejidos densos o en proceso de densificación, caracterizados en la dimensión física por la alta ocupación del suelo, configuración espacial abigarrada, espacios intersticiales donde la iluminación y la ventilación son deficientes, ausencia de espacios colectivos y la accesibilidad y el vínculo con la trama urbana existente es reducido o nulo. A esta descripción se suma la falta de infraestructura de servicios.

Además de visibilizar los grandes desafíos y déficits históricos y estructurales que tenemos como sociedad en problemáticas habitacionales y de género, se sumó a este escenario el "Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio" (ASPO), provocado por la pandemia de la **COVID-19**. Esto ha sido un punto de inflexión definitorio para poner en el centro del debate la importancia y la necesidad de la firmeza política en la resolución de la proyección y construcción de viviendas y ciudad. En esta línea, el actual decano del Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNDAV afirmó que "El Estado —y no así el mercado es fundamental si se quiere tener una política de vivienda que abarque a todos los sectores y, si no actúa, de alguna manera lo que está haciendo es posibilitar esa desigualdad estructural (Sorin, 2020, s/p).

Ante esta coyuntura, en la que se denotan los problemas históricos acrecentados por el contexto actual, tal como indicamos anteriormente, creemos que la solución a esta diáda, problemas estructurales-urgencia coyuntural, debe tener en cuenta la articulación colectiva en la que intervienen múltiples actores, en pos de la mejora de la calidad de la vida de quienes habitan estos territorios.

## Habitar Taller<sup>3</sup>, Proyectar Ciudad Una propuesta metodológica

Es habitual, dentro de nuestra disciplina, considerar *el diseñar* y *el proyectar* como ejercicios abordados bajo una óptica individualista. Sin embargo, a la luz del caso de estudio, es factible afirmar que ambos forman parte de un proceso colectivo, en el que profesionales, constructorxs, docentes, estudiantes universitarixs y habitantes del espacio doméstico y público, se interrelacionan, considerando que así las miradas sobre el territorio se enriquecen en los procesos de intercambio. En nuestra experiencia como docentes, esto se da dentro del **taller**, un taller que se habita en la interacción con otrxs, en el que se genera un sentido de pertenencia, en el que se aprende a proyectar ciudad: **Habitar taller**, como estrategia pedagógica y **proyectar ciudad**, como herramienta transformadora del territorio.

De esta manera, el método de trabajo se centra en un modelo “exploratorio-proyectual” en el que se selecciona un sitio específico, en un primer recorte territorial, que surge de la consigna inicial del concurso: elegir una región geográfica puntual, en nuestro caso, la región pampeana, para luego realizar un segundo recorte territorial, donde acotamos el estudio a los alrededores de nuestra Universidad con sede en el barrio de Piñeyro.

En nuestra propuesta, este método exploratorio-proyectual se vio atravesado por la variable de proyectar en conjunto docentes, investigadoras, graduadxs y estudiantes. En este caso, no desde el rol de docente-evaluador/a, sino sosteniendo un proceso de “aprendizaje-enseñanza” (Molina y Vedia, 2005-2006), que nos facilitó y permitió encontrar otro tipo de lenguaje de comunicación y comprender el quehacer colectivo con otras herramientas digitales.

La metodología se basa en actividades académicas y de transferencia compartidas entre docentes, graduadxs y estudiantes, quienes trabajamos de manera conjunta en formato de “taller virtual”, junto a habitantes de barrios populares que participaron de forma directa a través de entrevistas telefónicas y puesta en común del proceso, algo que, habitualmente se denomina “observación participante” y entrevistas “en profundidad” que no se pudieron llevar a cabo de manera presencial, dado el contexto de aislamiento.

En el inicio de este proceso y en función de las consignas del concurso, hemos adoptado la **problematización** (Sztulwark, 2015) en el proyectar como herramienta troncal para la pedagogía de taller y, para este caso, en el espacio colectivo del concurso. Este se tituló “Diseño de propuestas de viviendas con eficiencia

---

3. Concepto trabajado por Viviana Migliori en la Primera Jornada de Reflexión Docente, Departamento de Diseño, Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Avellaneda, octubre de 2017.

ambiental, en contexto de la **COVID-19**". Allí, cada palabra (vivienda, eficiencia, ambiente, **COVID-19**) y cada ausencia (los conceptos de "territorio", "programa", "habitante", entre otros) se transformaron en los ejes disparadores que estructuraron el debate y el sistema de trabajo. Esta premisa que en primera instancia fue desconcertante terminó siendo el motor de nuestra propuesta. En la imprecisión del enunciado radicó la base de nuestro proceso.

Pablo Sztulwark afirma:

Problematizar la materialidad del despliegue del proyecto implica pensar el conjunto de operaciones involucradas en la construcción del espacio y su articulación con el mundo cultural en su más amplia significación" y "hacer consciente que toda relación con el espacio, en el ámbito de lo humano, pasa por la experiencia del espacio. Pero para que esto suceda, resulta clave producir otro vínculo (no solamente técnico) con el problema de la materialidad, y en ello es esencial la vivencia de la ciudad (Sztulwark, 2015, p. 45).

Abordamos tres ejes centrales desde una perspectiva de géneros: la emergencia habitacional, los modos de habitar en los barrios populares y, el derecho a la ciudad en un contexto transitorio. En ese sentido, se plantearon tres fases que en la práctica crearon espacios de acción productiva, esto es: movimientos circulares con recorridos constantes entre las fases, sin una cronología consecutiva, sino de retroalimentación constante durante el proceso.

A continuación, exponemos, sin ánimo de jerarquización, las fases reconstruidas. Vale aclarar que este es un modelo de trabajo propio del espacio de producción de nuestro Taller de Arquitectura<sup>4</sup> y que, en este contexto, adquirió algunas particularidades, a saber:

### **Primera fase**

***Sobre las ausencias: poner en debate las consignas y construir el problema conceptual y las preguntas motoras.***

- Primera acción: problematizar la consigna. Trabajar sobre el título y las bases. ¿Qué asociaciones surgen de las palabras vivienda, transitoria y emergencia?

Del debate surgió un posicionamiento sobre la tríada vivienda-barrio-ciudad. Abordamos así el concepto de lo transitorio ligado íntimamente al hecho de habitar, entendiendo esta relación como una acción acotada en el tiempo (que inicia y finaliza), pero no efímera, si no como una etapa fundamental dentro de un proceso aún más largo de transformación de territorio. En este sentido y desde una mirada feminista, retomamos a Verónica Gago (2019) cuando aborda los roles del trabajo doméstico y reproductivo como actividades que no se limitan a los confines del hogar, sino que también ocurren y se despliegan en la calle, y se sostienen a través de solidaridades

---

4. Materia Taller de Proyecto Arquitectónico niveles I a IV. Cátedra Jaime Sorín. Depto. de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Avellaneda.

construidas. ¿Cómo abordar los espacios colectivos y domésticos cuando existen vínculos transitorios? ¿Es posible construir una ciudad inclusiva acotando permanencias? ¿Cómo dejar huellas que construyan ciudad?

- Segunda acción: problematizar el recorte territorial.

El territorio no fue dado como dato, por lo que fue considerada como una ausencia fundante en la idea conceptual. ¿Cómo dar una respuesta genérica, que facilite la gestión y ejecución del proyecto, entendiéndola capaz de adaptarse a diversos territorios y programas de actividades, pero sin perder la condición de alojar particularidades? La posibilidad de dar respuesta a estas particularidades fue el principal disparador del proceso de construcción de la propuesta.

- Tercera acción: problematizar sobre el habitar y sobre la propuesta programática dada por las bases del concurso.

Las discusiones nos llevaron a nuestros puntos de partida proyectuales:

- La existencia de inequidades de género y de clase estructurales en tanto el habitar y el acceso a la ciudad.

- Trabajar de manera indivisible con la tríada vivienda-barrio-ciudad.

- Proponer acciones individuales y colectivas dentro de la vida cotidiana.

- Trabajar con composiciones de hogares flexibles que se van modificando en el tiempo y que deben traducirse en nuevos modos de habitar las viviendas.

- La necesidad de socializar las tareas de cuidado y de trabajo.

- El re-conocer las redes preexistentes como fundantes de la futura propuesta.

- Trabajar con datos: relevamiento ocular, entrevistas y revisión de datos estadísticos.

## **Segunda fase**

*Sobre las presencias: traer las voces ausentes a través de datos certeros y contundentes.*

Realizamos una re-lectura de la realidad a partir de las siguientes acciones:

- Relevamiento de características de los asentamientos existentes.

- Identificación de problemáticas comunes al primer cordón del conurbano bonaerense sur.

- Entrevistas a referentes.

- Análisis de datos estadísticos.

- Identificación e interrelación de las dimensiones urbana, espacial, productiva y social.

- Registro de la variable de género en cuanto a tareas de cuidado y reproductivas.

## **Tercera fase**

*El proyecto como concreción de la idea. La representación gráfica como modo de comunicación.*

Partiendo de las ausencias y presencias enunciadas en la primera y segunda fase,

respectivamente, se trabajaron las siguientes ideas desde su conformación espacial:

- Ciclo de transformación territorial como organizador general en donde lo transitorio es esencial para el procesamiento conceptual de la idea desarrollada.
- Lo productivo y lo reproductivo como variante espacial de interrelación vincular entre las partes en diálogo colectivo.
- La flexibilidad morfológica del Módulo de Vivienda Transitoria Colectiva a diversos terrenos posibles como requerimiento esencial.
- Transformación y flexibilidad de la propuesta espacial y formal en función de los hogares que iban a trasladarse.
- La vivienda-barrio-ciudad como definición de la unidad de intervención.

A la par se desarrolló el modo de comunicación para que resultase acorde con la idea de proyecto. El lenguaje gráfico que exploramos en esta etapa y que utilizamos durante el proceso y para la lámina final está íntimamente ligado con nuestro posicionamiento sobre el habitar y la ciudad. Estas decisiones y elecciones intentan validar mediante un lenguaje gráfico de representación un tanto ambiguo y con trazos indefinidos que resaltan la flexibilidad y adaptabilidad desarrollada en la propuesta. La indeterminación en el croquis abstracto, artesanal —contrapuesto al fotorrealismo, propio del mercado inmobiliario—, sumado a la intervención de siluetas de personas en actividades productivas y ociosas, con pluralidad de cuerpos y edades y la vaguedad en las líneas de dibujo e imprecisiones en algunas volumetrías, pretenden también comunicar nuestro posicionamiento teórico sobre las problemáticas para trabajar en el proyecto.

## **La casa, el barrio, la ciudad**

### **¿Bajo una perspectiva de géneros?**

La ciudad puede ser interpretada como un espacio "neutral" al no tener en cuenta la perspectiva de géneros. Si bien se plantea que las ciudades responden a prácticas sociales y culturales, las voces, los cuerpos, los haceres y saberes han sido sistemáticamente homogeneizados, lo que invisibilizó su diversidad, sin considerar que todos estos son modificadores del espacio urbano y social. En palabras de L. Kern:

Mi identidad de género determina cómo me muevo por la ciudad, cómo vivo mis días, qué opciones tengo disponibles. Mi género es algo más amplio que mi cuerpo, pero mi cuerpo es el sitio de mi experiencia vida, allí donde se cruzan mi identidad, mi historia y los espacios que he habitado, donde todo eso se mezcla y queda escrito en mi piel (Kern, 2020, p. 19).

Es por eso que nos interrogamos: ¿cómo intervenir la ciudad desde la disciplina proyectual en contextos de emergencia habitacional con una perspectiva de géneros<sup>5</sup>? Precisamente en esta tensión es que consideramos la necesidad de apropiación y

---

5. Cfr. Falú, 2020; Muxí, 2018, Giglia, 2012, entre otros y otras.

gestión del espacio urbano y social, entendiendo que desde nuestra disciplina se puede aportar a la configuración de la ciudad e, incluso, transformarla en un espacio en donde, inevitablemente, las prácticas sociales sean incluidas. Desde nuestra posición de mujeres, estudiantes, docentes e investigadoras es que nos interpelamos en un camino experimental que indague otras formas de mirar, sentir, desear y proyectar las ciudades.

Planteamos viejas preguntas, pero que están atravesadas por la variable de género: ¿es posible intervenir la ciudad a mediano o largo plazo, pensando a futuro una convivencia más equitativa en relación con los géneros, reconociendo modos de habitar invisibilizados?, ¿será necesario incluir las diversidades corporales, sexuales, de etnia, raza, clase socio-económica como tópicos para re-pensar los modos de habitar y vivir la ciudad?

En el contexto actual, ante la urgencia de la pandemia, el debate giró en torno a la definición sobre qué elementos eran los prioritarios ante la problemática habitacional. En nuestro caso, hemos optado por contraponer la **emergencia histórica** que sufre gran parte de nuestra sociedad, especialmente en el Conurbano bonaerense sur, ante el acceso a un hábitat digno, frente a la urgencia que planteaba el concurso convocado por los organismos del Estado nacional de la República Argentina (2020) respecto de la pandemia de la **COVID-19**. Tomamos el **tiempo** como elemento central que tener en cuenta: tiempo para proyectar, tiempo para construir un hábitat digno, tiempo para habitar lo transitorio. Entenderemos entonces que el tiempo está íntimamente ligado a la diversidad y al reconocimiento de distintos agentes y, por ende, a distintos modos de apropiación del espacio y de las acciones que en él se realizan.

Consideramos fundamental que el proceso proyectual sea participativo, es decir, involucrando a lxs distintos agentes que articulan en el territorio, visibilizando aquellas voces y saberes que no encuentran un espacio de expresión en la ciudad y vivienda actual.

En relación con el tiempo y los procesos constructivos, priorizamos la organización cooperativista como una herramienta para sostener los lazos territoriales y a su vez dar continuidad a los distintos eslabones de la economía popular que se pueden ver afectados por la relocalización transitoria del habitar.

### **Lectura de la preexistencia**

Como ya mencionamos, decidimos situarnos para el desarrollo del concurso en el Conurbano bonaerense sur, un territorio que presenta desigualdades estructurales, amplias y variadas. Según Sztulwark (2015), **la Ciudad es la condición material del relato urbano y se expresa en materialidades múltiples y cambiantes**. Para comprender desde donde partimos, hemos desarrollado de manera sintética un

relevamiento a través de dimensiones generales sobre las condiciones de vida en particular en los barrios populares del Conurbano Bonaerense (figura 1).

En la **dimensión urbana**, según el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), en Argentina hay un total de 4461 villas y asentamientos, donde viven aproximadamente cuatro millones de personas. Los datos respecto de los servicios básicos e infraestructura son allí desalentadores: el 93,8 % no cuenta con acceso al agua, el 98,8 % no accede a la red cloacal, el 98,4 % no está conectado a la red formal de gas, y el 70,6 % no tiene energía eléctrica formal. En el país, el déficit habitacional afecta a 3,8 millones de hogares, de los cuales 1,6 millones necesitan una nueva vivienda y 2,2 millones precisan refacciones para poder alcanzar el umbral mínimo de la casa digna.

En la **dimensión espacial**, el 19 % de los hogares se encuentran en condiciones de hacinamiento (CENSO 2010, INDEC), siendo esta la principal problemática habitacional porque implica la realización de actividades diversas en un mismo espacio de dimensiones inadecuadas que impide, por ejemplo, la realización de tareas como el estudio o el trabajo, junto con la dificultad del juego libre de las infancias y momentos de intimidad para adolescentes y adultxs, problemas para el guardado de elementos y utensilios, entre otros ítems.

En la **dimensión productiva**, la cuestión del trabajo resulta central. La informalidad laboral para el total del país alcanzaría el 44 %, según estimaciones elaboradas a partir del Censo 2010 (Bertranou & Casanova, 2013). A la vez, según relevamiento elaborado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP, 2017), el 32.1 % del trabajo urbano se desarrolla en unidades económicas de la economía popular. Dentro de la economía popular existen valiosas formas de organización cooperativa del trabajo impulsadas por los movimientos populares, en las que los medios de producción están en manos de los sectores populares, en las villas, en los barrios, en las calles, en las periferias urbanas y rurales. En condiciones de gran desigualdad social, se presentan como alternativa de desarrollo laboral y productivo que, sin embargo, requiere sistematización e inclusión en políticas productivas.

En la **dimensión social**, las tareas de cuidado de personas, como la atención y educación de bebés, niñxs y ancianxs y las tareas domésticas son mayormente feminizadas y, en nuestro país, son realizadas en un 75 % por mujeres (Brandariz, 2019). Según un estudio publicado a mediados de 2020 por el Ministerio de Economía de Nación, dentro de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, a cargo de Mercedes D'Alessandro, las tareas de cuidado representan casi el 16 % del PBI. Estas actividades son resueltas, principalmente, de forma individual y agravada por las condiciones del hábitat que implican mayores esfuerzos. Es por ello que hemos adoptado la premisa de pensar en la equidad de género para la ciudad y la vida doméstica, ya que estos espacios mencionados deben también



**Figura 1. Patrones en contexto de desigualdad en espacio urbano y social.** Fuente: elaboración propia con imágenes extraídas de Street View y de recorridos por asentamientos urbanos del AMBA

ser acompañados por un proceso de socialización de dichas tareas en relación, siempre, con el derecho a la ciudad.

Por último, la **dimensión reproductiva**, que debiera ser transversal a las anteriores, y analizarlas con una mirada de géneros. Si, además, incluimos la variable del tiempo, podríamos decir que la participación ciudadana de las mujeres se ve limitada por los mecanismos y las reglas de juegos establecidos, horarios, tipos de representatividad, priorización de temas, entre otros, definidos según las lógicas patriarcales y capitalistas y también por la sobrecarga de trabajo que enfrentan; esto último se ve incrementado en el confinamiento. Esto se refleja, por ejemplo, en quién lleva adelante las tareas reproductivas en los barrios populares, a quién está asignada la responsabilidad social en la economía del cuidado, lo que muchas veces conlleva la disminución de oportunidades laborales o de estudio, en sobrecargos y sobrecostos que recaen mayoritariamente en las mujeres.

### Experiencias anteriores

Para el proyecto del MVTC, hemos tomado en cuenta ciertos abordajes de la problemática antes planteada, para examinar así las dificultades del habitar transitorio. A los fines de la economía de espacio de esta ponencia, mencionamos simplemente que hemos adoptado ciertas experiencias previas, a saber:

- En el caso de las "viviendas transitorias", tendremos como antecedentes los ejemplos de FUCVAM (Uruguay), la Ley 341 (Argentina) y el Programa Mutirao (Brasil).
- Para la cuestión del "mejoramiento de barrios y asentamientos populares", nos hemos sumergido en mecanismos de transformación a través de lo denominado, en urbanismo, "**esponjamiento**" y en proyectos de urbanización y de integración socio-urbana, tomando como antecedentes a Villa Palito, en el Municipio de La Matanza, y Villa Azul, en el Municipio de Avellaneda.
- Además hemos seleccionado antecedentes que allanaron nuestro camino proyectual en cuanto a cómo el espacio puede promover relaciones de género más equitativas en el habitar. Entre ellas destacamos las intervenciones de Katrin Adam, quien en los años 90, en Nueva York, propuso transgredir la tipología de vivienda unifamiliar, transformando la vivienda en ambientes colectivos de acuerdo con la conformación familiar. Este posicionamiento lo recupera Zaida Muxí (2019) a través de un recorrido historicista donde rescata la posibilidad que brinda la vivienda colectiva para compartir tareas domésticas y, de este modo, cede a las mujeres tiempo libre para la vida política. El trabajo en la vivienda de este tipo en Estocolmo, de Alva Myrdal y Sven Markelius (1932), indaga sobre nuevas formas de vivir en comunidad, posicionando a la infancia en un rol protagónico en el uso del suelo, proponiendo espacios comunes en torno a una

cocina central y un comedor y reivindicando la apropiación de la terraza como espacio colectivo de juego y relajación. Una referencia contemporánea es la investigación realizada por la Colectiva Punt 6 de Barcelona, que reflexiona sobre el acceso a la ciudad y la idea de una vivienda cooperativa dispersa. Este concepto se traduce en un trabajo sobre edificios existentes donde se resignifica el uso conformando propiedades colectivas, mientras comparten servicios en diferentes puntos del barrio para satisfacer sus necesidades en un contexto de comunidad.

## **El engranaje y la huella**

### **Herramientas para la transformación territorial**

A partir de la presentación del concurso, hemos desarrollado una propuesta desde la disciplina proyectual, que queremos conceptualizar. Nuestra presentación llevó por título Módulo de Viviendas Transitorias Colectivas (MVTC), y es dable destacar que obtuvo una mención por parte del jurado. Para el desarrollo, el desafío fue proponer soluciones ante un contexto contemporáneo de urgencia, es decir, una situación de vulnerabilidad —por parte de la población de la República Argentina— respecto de la pandemia producto de la **COVID-19**, pero sin embargo, en un escenario de déficit desde hace años en vivienda y hábitat. Por lo tanto, no hemos eludido las condiciones de desigualdad históricas y persistentes en cuanto al acceso, que afectan al menos a un tercio de la población argentina (CIPPEC, 2018).

Como punto de partida para el debate y desarrollo de nuestra propuesta, pusimos sobre la mesa los análisis previos que ya fueron descritos anteriormente, en cuanto a las preexistencias del territorio: los datos duros recolectados, como así también experiencias proyectuales que ya fueron materializadas y que nos sirvieron de antecedentes.

Hemos recortado y seleccionado nuestro caso de estudio al Conurbano bonaerense sur (figura 2), en particular al entorno territorial de la sede de Piñeyro de la UNDAV por tres motivos específicos: en primer lugar, la estrategia de abordar una localidad de la que sus participantes contaban con un conocimiento profundo, específico y detallado de los déficits habitacionales; en segundo lugar, porque la observación participante dentro de lo que denominamos **habitar taller / proyectar ciudad** nos confronta con la posibilidad de pensar un modelo que fuera útil para otros territorios; tercero y último, hemos dado cuenta de que las dimensiones urbana, espacial, productiva y social pueden ser analizadas de manera interrelacional.

En el desarrollo de la propuesta, enfocamos nuestra atención en tres ejes: el de la **Emergencia Habitacional**, lo que implica habitar en condiciones de hacinamiento,

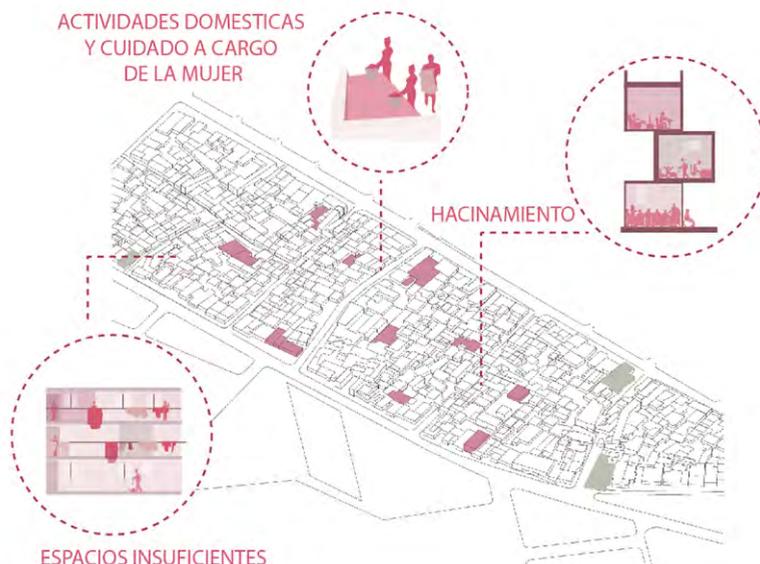
## RECONOCER / HABITAR



**Figura 2. Selección del entorno territorial.** Fuente: elaboración propia con imágenes extraídas de Google Earth y de recorridos por asentamientos urbanos del AMBA

compartiendo espacios de intimidad, superponiendo actividades productivas y reproductivas; el de los **Modos de Habitar**, donde reconocemos los modos comunitarios de abordar el trabajo y el cuidado de las personas y los obstáculos que los espacios insuficientes y desvinculados de lo público ofrecen a las potenciales socializaciones de dichas tareas y, por último, el eje del **Derecho a la Ciudad**, en el cual analizamos la imposibilidad de sectores urbanos de acceso a bienes y servicios esenciales para el desarrollo integral de las personas (figura 3). En el resultado entendemos que no se puede hacer vivienda sin comprender y resignificar lo cotidiano. Es por ello que definimos poner el acento en los espacios públicos y domésticos como escenario colectivo e indivisible, para que aun en lo transitorio se contemple la reproducción, la producción y el goce de la vida cotidiana.

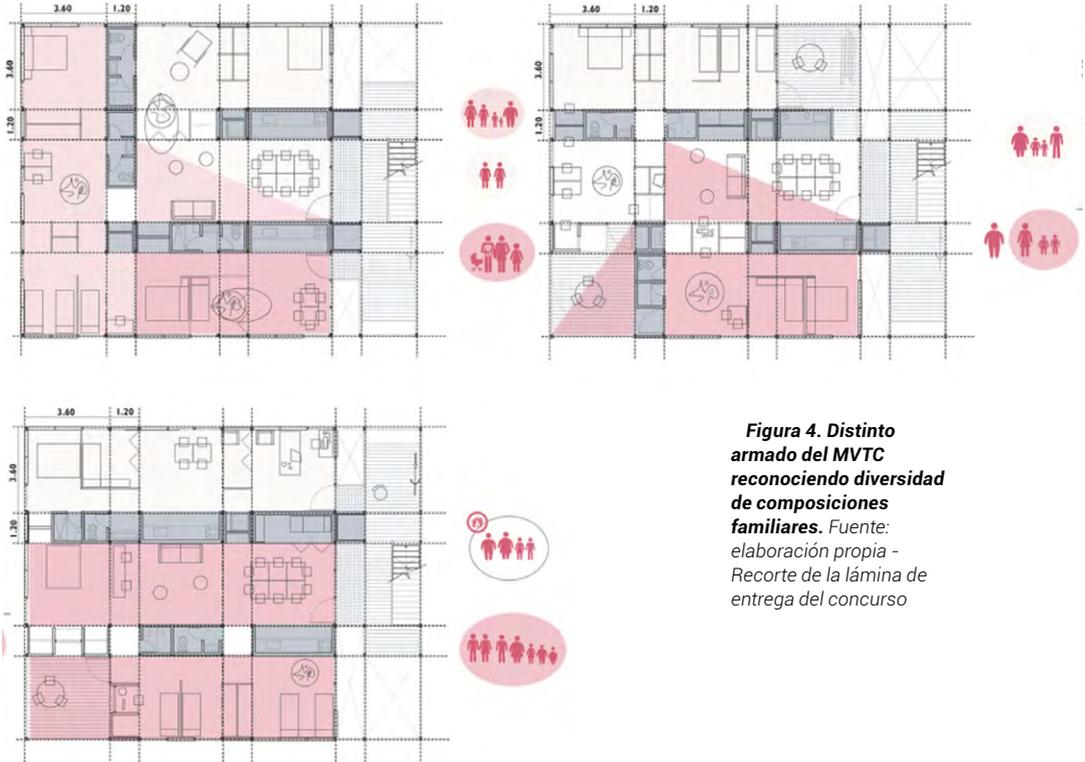
Proponemos un proceso que promueva la mejora habitacional y barrial, donde el MVTC sea el paso intermedio para lograrlo. Ponemos el acento en la sostenibilidad de la vida, por eso pensamos en el arraigo, en los vínculos construidos y por construir y en el desarrollo de actividades comunitarias en espacios colectivos. Tomando lo escrito por Ana Falú:



**Figura 3. Reconocimiento de emergencia cotidianas.** Fuente: elaboración propia

Debemos contar con una propuesta de desarrollo estratégico territorial, que valore el arraigo (en el sentido de la pertenencia e interrogación sobre qué significados le damos) y la equidad espacial. (...) La convivencia en la ciudad para todas las personas, se vincula con sus experiencias en los territorios en que les toca vivir y actuar (Falú, 2020, p. 7).

Proyectamos un módulo que posibilite generar movimientos y transformaciones en tejidos urbanos densos, proponiendo un estadio intermedio, previo al acceso a la vivienda definitiva. En su unidad mínima, incluye entre cuatro y cinco viviendas y espacios para las tareas de cuidado y producción, que permiten potenciar o estimular el abordaje comunitario de dichas tareas. El desarrollo de la tipología alterna entre espacios colectivos en planta baja, donde se pueden realizar tareas productivas y reproductivas y en contacto con el barrio, promoviendo la libre circulación entre los locales y en diálogo con sus bordes. Las unidades de vivienda se desarrollan en la primera y segunda planta. Retomamos la propuesta de Montaner & Muxí (2010) sobre criterios básicos para la vivienda, utilizando como premisa fundante la **desjerarquización de los espacios domésticos**: "Los espacios de la vivienda no condicionarán jerarquías ni privilegios espaciales entre sus residentes, favoreciendo



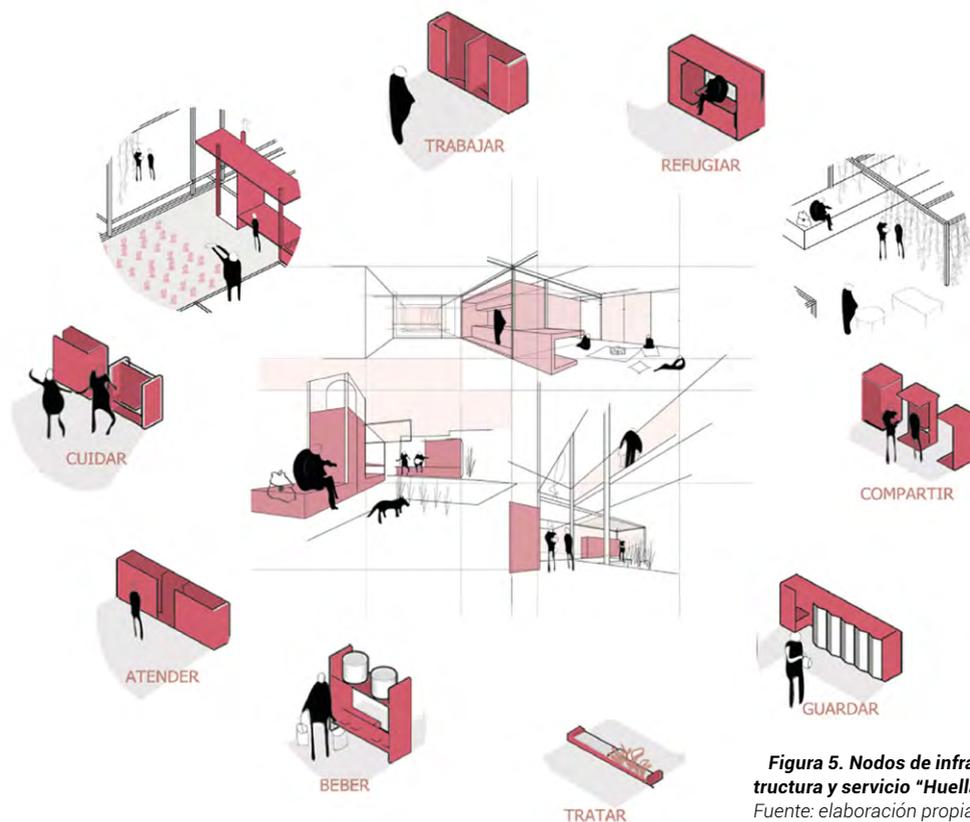
**Figura 4. Distinto armado del MVTC reconociendo diversidad de composiciones familiares.** Fuente: elaboración propia - Recorte de la lámina de entrega del concurso

una utilización flexible, no sexista, no exclusiva y no predeterminada de los espacios." (Montaner & Muxi, 2010, p. 94). La planta posibilita diversidad de armado, reconociendo las distintas composiciones de los hogares (figura 4). Se reconocen múltiples composiciones, pero también variedad de relaciones, donde los núcleos de convivencia asociados pueden compartir el comer, el cocinar y al mismo tiempo sostener espacios de intimidad. La tipología se despliega en distintos gradientes de espacios públicos y colectivos atravesados por tareas productivas y reproductivas. Así como la planta baja se identifica con espacios productivos, vinculados con el barrio, también identificamos estos espacios en las unidades de vivienda, entendiendo que el habitar debe reconocer espacios de trabajo tanto productivos como reproductivos, atendiendo la flexibilidad de estas tareas. Por último, como remate, la tipología culmina en una terraza de uso comunitario, propio de las viviendas.

### Entender lo transitorio como parte del ciclo

La huella es el aporte al territorio intervenido, una deriva de lo transitorio que surge y se potencia ante la certeza de que todo proceso es capaz de anclar memoria urbana. En este caso permaneciendo en el lugar para suplir necesidades en el espacio público para lo colectivo: la mejora espacial, la posibilidad de dejar infraestructura instalada, población organizada y vivienda asequible. El enfoque sistémico propone desarrollos o subsistemas, coordinados por un estado presente, una gestión sostenida con perspectiva de géneros y la participación comunitaria (figura 5).

Para esto, trabajamos con un sistema modular, producto de analizar las necesidades espaciales de rutinas y posibles actividades combinadas. Esta unidad de medida, lejos de ser una limitante métrica estanca, nos permitió abordar el concepto de habitar-colectivo como resultado de distintas configuraciones familiares y sus



**Figura 5. Nodos de infraestructura y servicio "Huella".**  
Fuente: elaboración propia



**Figura 6. Organización espacial para las tipologías habitacionales y sistema de nodos de infraestructura y equipamiento que abastecen el espacio público.**

Fuente: elaboración propia. Recorte de la lámina de entrega del concurso

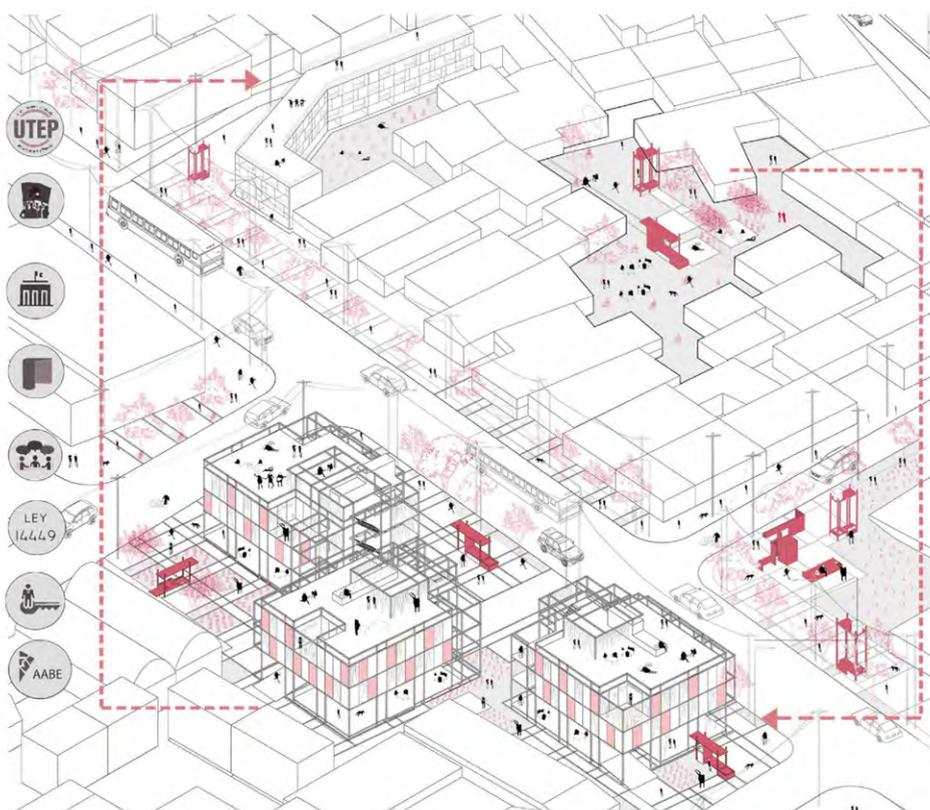
rutinas, saberes y densidades. Es el mismo juego entre módulos lo que nos permite la flexibilidad programática que habilita a transformaciones-transgresiones formales que den respuesta a cada uno de los entornos donde se inserte el modelo proyectual. La organización espacial se materializa con una grilla que sirve de sostén para las tipologías habitacionales y un sistema de nodos de infraestructura y equipamiento que abastecen el espacio público (figura 6).

La operatoria de esponjamiento (figura 7) es la estrategia que adoptamos para intervenir en la densidad del tejido existente en **Emergencia Habitacional**. Esta acción considera tres etapas de intervención:

- **Primera:** identificar aquellas unidades edilicias en condiciones tectónicas desfavorables o bien en condiciones de hacinamiento sin posibilidad de ampliación. Lxs habitantes de estas viviendas serán lxs primerxs en incorporarse al MCVT.

- **Segunda:** las construcciones detectadas y deshabitadas en la primera acción serán demolidas para brindar la posibilidad de ventilación e iluminación natural en las viviendas linderas que se mantendrán habitadas en este ciclo. De este modo, se permite generar vanos en los muros medianeros de quienes permanecen en el sitio.

- **Tercera:** sobre el tejido existente se da inicio a lo que denominamos "huella". La vacancia ganada durante la segunda instancia permite la extensión de la grilla que estructura el sistema modular del MVTC incorporando nodos con infraestructura a la densidad del barrio. Estos nodos proporcionan lavaderos colectivos, áreas de guardado, provisión de agua corriente, montaje de colectores solares, ciclisteros, paradas de colectivo, áreas de juegos infantiles, composteras colectivas, tratamientos de aguas grises, áreas de descanso y nodos paisajísticos. Estos nodos no se limitan a la intervención únicamente del esponjamiento, también cumplen la función de ser articuladores a lo largo de recorridos propios de la rutina urbana barrial. Así, en la pequeña escala, tienen la función de garantizar infraestructura que promueva y facilite la movilidad en el barrio, atendiendo a diversos modos y tiempos de apropiación del espacio público. En sus múltiples usos, puede facilitar el acceso a puntos de hidratación,



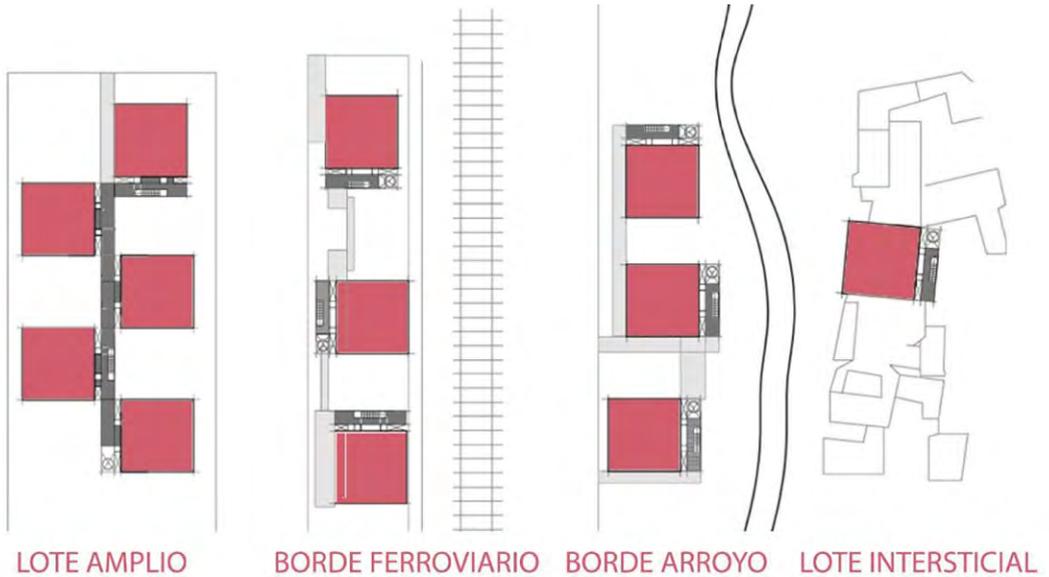
**Figura 7. Esponjamiento adoptado para el MVTC mediante el "engranaje" y la "huella"**

Fuente: elaboración propia. Recorte de la lámina de entrega del concurso

descanso y reparo, y a su vez ser también —en el sentido que describe Muxí (2010)— puntos de encuentro intermedio.

El sistema "engranaje" —genérico, consistente e indeterminado— tiene la posibilidad de adaptarse a las particularidades territoriales propias de los asentamientos en el conurbano (figura 9), como por ejemplo a la vera de cursos de agua, linderos a un tendido ferroviario, baldíos o lotes con geometrías atípicas a la trama ortogonal. Las pasarelas circulatorias horizontales y los núcleos circulatorios verticales funcionan como articuladores entre las unidades habitacionales, y facilitan el movimiento de estos en el terreno y garantizando, de este modo, una respuesta al contexto y sus bordes inmediatos.

A su vez estos espacios circulatorios, debido a sus proporciones, promueven el encuentro entre personas, funcionan como *veredas en altura* y *miradores*. En este sentido, la circulación no da solo una respuesta funcionalista, sino que plantea un vínculo con el territorio, poniendo en valor el barrio y también facilitando el encuentro y el intercambio entre lxs habitantes del MVTC.



**Figura 8. Implantación del sistema "engranaje" según las particularidades territoriales**

Fuente: elaboración propia - Recorte de la lámina de entrega del concurso

## Conclusiones

Durante la elaboración de la ponencia, nos hemos posicionado ante cada una de las preguntas, debates y propuestas desarrolladas desde nuestra experiencia como profesionales y vivencias personales: somos arquitectas, docentes y estudiantes hilando saberes dentro del ejercicio proyectual, en intercambio constante entre nuestro taller, la ciudad y la vivienda como parte indivisible de un entramado barrial y social. Si comprendemos que en el contexto del conurbano en el que hacemos foco, las problemáticas son multidimensionales, es que reafirmamos la necesidad de abordar las transformaciones territoriales de manera integral. Consideramos, como plantea Zaida Muxí (2018), la ciudad como "la continuación necesaria de la vivienda, el

segundo espacio de sociabilización, el trasfondo por el que transcurre nuestra vida, y que evidentemente no es igual para quienes en ella habitamos según roles de género, edades, clase, sexos, orígenes" (Muxi, 2018, p. 40).

Al re-pensar las ciudades desde una mirada con perspectiva de géneros, reconocemos e incluimos en la propuesta presentada la necesidad de estudiar y analizar las actividades de reproducción de la vida en el centro de la escena. Para ello hacemos foco en lugares de descanso, rutinas y tiempos propios dedicados al abastecimiento familiar, a la vida escolar, a espacios de juego para las infancias y a tareas asociadas al cuidado, entre algunas de las mencionadas, que surgieron como resultado de la incorporación de los saberes populares y la puesta en común de la práctica proyectual con lxs habitantes de barrios populares, a partir de poner en debate las consignas del concurso, problematizar el recorte territorial, el concepto de habitar y el programa dado.

En cuanto a la respuesta espacial, resultó esencial la organización del conjunto habitacional y del espacio público a través de una grilla modular que posibilita modificaciones según las necesidades de las distintas organizaciones familiares. Esta grilla, en complemento con un sistema de nodos de infraestructura y equipamiento, sirve tanto al espacio doméstico como al espacio público.

Entender el habitar transitorio como parte del ciclo de mejoramiento barrial también ayudó a pensar qué sucede cuando la relocalización llega a un sitio "definitivo". Sumar a los edificios de vivienda la posibilidad de dejar huella, de crear dispositivos que logren dar uso y re-significar a los espacios esponjados, dotándolos de infraestructura sanitaria, tan necesaria en estos sectores, y habilitando actividades urbanas colectivas, como pueden ser el lavado de ropa, las áreas de guardado, la provisión de agua corriente o de lugares que generen sombra para tomar mate, resultaron en la creación de espacios públicos enriquecidos, donde la participación comunitaria y el tejido de redes permiten aliviar algunas de las tareas domésticas y así dar espacio al tiempo del goce. Reafirmamos entonces que sin la realización de las actividades reproductivas es imposible pensar cualquier actividad productiva, ya que son parte de un ciclo vital donde unas se retroalimentan de las otras o donde unas no son capaces de funcionar sin las otras.

Sostenemos que las ciudades no son neutras, sino que responden a prácticas sociales y culturales donde sistemáticamente se han invisibilizado voces, haceres y saberes. La construcción del hábitat no es solo una cuestión de materialidad y juegos morfológicos, sino que está relacionada con los modos de vivir esos lugares, con quiénes los habitan, con las composiciones familiares y la repartición de las tareas productivas y reproductivas dentro de un mismo hogar. También resulta influyente la

posibilidad de adaptabilidad o flexibilidad dentro de la vivienda, el acceso a servicios públicos, sociales y la cercanía a actividades laborales. Es a partir de aquí que queremos seguir formulando y construyendo de manera colectiva el pensamiento crítico —tan necesario— para reducir las brechas de desigualdad que presentan los territorios del conurbano bonaerense sur al día de hoy.

Nuestra trayectoria como grupo docente comienza en el año 2015, coincidiendo con el inicio de la carrera de arquitectura en la UNDAV. Nuestro recorrido intenta reflejar un enunciado pedagógico que sostenemos en el ejercicio proyectual aplicado a los barrios del conurbano sur: **habitar taller**, como estrategia pedagógica y **proyectar ciudad**, como herramienta transformadora. Entendemos al **habitar** y el **proyectar** como una acción colectiva y emancipadora tanto en la práctica docente como en la práctica proyectual y constructiva, a través de profesionales anclados en las problemáticas y las necesidades del territorio.

La experiencia aportada en el intercambio docentes-investigadoras-graduados-estudiantes permitió profundizar en las diferentes formas de proyectar, partiendo de preguntas disparadoras: ¿para quién proyectamos?, ¿en qué contexto nos basamos para llevar adelante una idea?; como también impulsó a repensar el modo de enseñanza, en el que el rol de docente-estudiante se planteó desde un lugar horizontal, lo que permitió la fluidez y el trabajo en equipo. Proyectar desde las propias vivencias habilita el conocimiento de sentirse parte del territorio y así construir de manera mancomunada entre profesionales, habitantes del barrio y organizaciones.

El desafío planteado continúa a futuro: construir espacios de deseo y de equidad. Construir desde preguntas que nos señalen nuevos problemas para obtener respuestas a las problemáticas contemporáneas. Estas soluciones siempre situadas en el territorio que intervenir y poniendo eje en la arquitectura y el urbanismo como escenario donde transcurre la vida.

Recuperar la mirada intuitiva sobre los territorios y los modos de habitarlos y poder sostenerla a lo largo del proyecto de intercambio y consolidación de la propuesta fue una de las mayores riquezas que nos llevamos del concurso.

A modo de cierre —o, mejor aún, de puntapié inicial—, nos animamos a promover e incentivar la importancia de trabajar en un territorio habitado en conjunto con la comunidad y con perspectiva de géneros. Entendemos que los procesos de reurbanización o de mejoramiento del hábitat barrial son arduos; es por esto que hacemos énfasis en la necesidad de realizar una lectura de la problemática atravesada por la variable tiempo, contemplando gestiones que trascienden los plazos de los mandatos políticos. Plantear una instancia temporal dentro de ese proceso que dura

años, garantizando el acceso a condiciones dignas de habitar, a lugares de encuentro y a priorizar lo colectivo sobre lo individual deben ser la base para las futuras políticas públicas en torno al desarrollo territorial, para reducir las inequidades que viven nuestros territorios, en nuestro país y en la región.

## Referencias bibliográficas

- Bertranou, Fabio & Casanova, Luis** (2013). International Labour Organization. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_248462.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248462.pdf)
- D'Alessandro, Mercedes; O'Donell, Victoria; Prieto, Sol; Tundis, Florencia, & Zanino, Carolina** (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico*. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerados al Producto Bruto Interno.
- Falú, Ana** (2009). *Mujeres en la ciudad. De violencia y derechos*. Córdoba, Ed. SUR.
- Falú, Ana** (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad* - Volumen 1.
- Gago, Veronica** (2019). *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Tinta Limón y Traficantes de sueños, Madrid.
- Gutierrez, Blanca & Ciocoletto, Adriana** (2012). *Estudios urbanos, género y feminismo*. Barcelona, Collectiu Punt 6.
- Iglesia, Rafael** (2010). *Habitar, diseñar*. Nobuko, Buenos Aires.
- Jacobs, Jane** (2011). *Muerte y Vida de las grandes ciudades*. Colección entre Líneas, Capitán Swing Libros.
- Kern, Leslie** (2020). *Ciudad feminista. La lucha por el espacio en un mundo diseñado por hombres*. Ediciones Godot.
- Molina y Vedia, Juan** (2005-2006). La formación permanente del arquitecto. Cuestiones pedagógicas: horizontes y obstáculos. Memoria de Enseñanzas vividas. *Revista CAPBA*.
- Montaner, Josep María; Muxí, Zaida & Falagán, David H.** (2013). *Herramientas para habitar el presente. La vivienda del siglo XXI*. Ed. Máster Laboratorio de la vivienda del siglo XXI.
- Montaner, Josep María & Muxí Martínez, Zaida** (2010). Reflexiones para proyectar viviendas del siglo XXI *DEARQ - Revista de Arquitectura / Journal of Architecture*, núm. 6, julio, 2010, pp. 82-99 Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia.
- Muxí Martínez, Zaida** (2018). *Mujeres, casas y ciudades. Más allá del umbral*. Barcelona, Ed. dpr-Barcelona.
- Ztulwark, Pablo** (2015). *Componerse con el mundo. Modos del pensamiento proyectual*. Buenos Aires, Ed. Sociedad Central de Arquitectos. 



# El rol de las mujeres en la producción del territorio. El caso de Villa Muñecas en el Gran San Miguel de Tucumán

---

Luis María ALVAREZ  
Corina María CATTANEO

---

## Cargos o filiaciones

Estudiante colaborador, docente  
en Electiva Arquitectura  
Comunitaria FAU-UNT.  
Arquitecta colaboradora,  
docente en Electiva Arquitectura  
Comunitaria FAU-UNT.

## Lugar de trabajo

INTEPH, FAU, UNT-CONICET.

## Eje temático 7

Asentamientos populares y  
género.

## Resumen

La adopción del paradigma económico neoliberal en la mayoría de los países de América Latina implicó el retiro del Estado y la pérdida de su rol en la gestión de la ciudad, y disparó —entre otras— la problemática de acceso al suelo y la vivienda por parte de los sectores populares. Como consecuencia surge una multiplicidad de estrategias de resistencia popular, tales como las organizaciones ecofeministas que reúnen reivindicaciones sobre los recursos naturales (como la tierra) y las personas.

A esta problemática centrada en las clases más vulneradas se suma la desigualdad de género, que pone el foco en la pobreza feminizada (Aguilar, 2011; Segato, 2003), afectada por múltiples factores, económicos, sociales, culturales, étnicos, laborales, entre otros.

En este contexto, la presente investigación propone analizar y comprender la relación entre casos de violencia de género con procesos de producción y acceso al suelo urbano. Para ello se toma como caso de estudio un proceso de toma de tierra ociosa y desalojo, lindero al asentamiento informal Villa Muñecas, localizado al norte del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán. Se trata de un espacio abandonado y peligroso (Falú, 2009; Muxí, 2007), en el que —entre otros hechos violentos a lo largo de los últimos años— se

produce un femicidio que desencadena una secuencia de situaciones disruptivas, entre las que se destaca la toma de estas tierras por parte de los vecinos del barrio, alrededor del cual gira un proceso particular que culmina con un desalojo.

La metodología de trabajo parte de la recopilación, análisis y sistematización de la producción académica sobre el tema (Yuni & Urbano, 2003) que, combinada con fuentes documentales y periodísticas, habilita el diseño de estrategias cualitativas orientadas al desarrollo de entrevistas en terreno. Los resultados permiten comprender las articulaciones entre modos de opresión confluyentes, sobre los que los sectores populares se revelan, y el Estado asume un rol asociado a los intereses privados.

**Palabras clave:** Acceso al suelo; género; tomas de suelo.

## Introducción

La presente investigación propone analizar el rol de las mujeres de los sectores populares en la producción del hábitat y el modo en que el mercado del suelo influye en dichos procesos. Para ello se toma como caso de estudio el asentamiento informal Villa Muñecas, localizado al norte del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán. El proceso analizado se enfoca en una toma de tierras ociosas en el interior del propio barrio. Se trata de un espacio abandonado y peligroso (Falú, 2009; Muxí, 2007), en el que se produce un femicidio, entre otros hechos violentos sucedidos a lo largo de los últimos años. Particularmente este suceso desencadena una secuencia de situaciones disruptivas, entre las que se destaca la toma de tierras sobre el terreno abandonado por parte de los vecinos de Villa Muñecas, y a partir de allí una serie de acontecimientos particulares que culminan con un desalojo.

Consideramos el tema de gran relevancia, ya que se conjugan dos aspectos particulares en un mismo proceso, cuyo resultado impacta directamente en la vida cotidiana y la concepción de hábitat dominante tanto de las familias del barrio como de la opinión pública, al tratarse de un hecho difundido en los principales medios de comunicación provinciales. Estos aspectos son, por un lado, el femicidio en el cual una niña es asesinada y abandonada en un predio y, por otro, el terreno ocupado, que es materia de especulación del mercado hace más de tres décadas. Dicha especulación llevó a que este predio se encuentre en estado de abandono, lo que generó un espacio propicio para que sucedan hechos delictivos de manera recurrente. No obstante, el femicidio de esta niña fijó un punto de inflexión para los vecinos, que decidieron tomar el predio donde fue hallado el cuerpo sin vida.

Buscamos analizar y comprender la relación entre casos de violencia de género con procesos de producción y acceso al suelo urbano. Dentro de los cuales se despliegan

roles particulares por parte de las mujeres y el papel del mercado inmobiliario, entrelazados en un mismo proceso.

La metodología de trabajo elegida para la investigación es de tipo cualitativa, mediante el estudio de documentos oficiales y fuentes periodísticas, archivos y visitas al área de estudio. Durante las visitas fue posible desarrollar entrevistas semiestructuradas a vecinos del barrio, analizadas luego mediante el método comparativo constante, de manera tal de identificar los principales emergentes de sus testimonios. Estos emergentes han permitido reconocer el derrotero específico acaecido durante el período particular de la toma y desalojo, las condiciones previas y resultantes de la experiencia vivida. Asimismo, fue posible identificar los diferentes roles asumidos por los principales actores intervinientes.

## **Antecedentes de la problemática de estudio**

Para contextualizar históricamente los procesos que analizamos a continuación, es necesario exponer que en las últimas décadas del siglo XX la mayoría de los países de América Latina adoptaron el paradigma económico neoliberal, como consecuencia de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington. Como resultado, se produce un retiro del Estado de su rol regulador y el avance del mercado y sus lógicas como principal organizador de la ciudad. El mercado de la tierra y vivienda urbanas responde preponderantemente a la especulación y la retención de terrenos en zonas de ensanche o expansión urbana (Scatolini & Duarte, 2020).

Como explica Gargantini (2014), en este contexto, la problemática de la vivienda de los sectores populares de la Argentina —uno de los países más urbanizados del planeta, con un 92 % de población urbana— está estrechamente vinculada con las posibilidades de acceso al suelo urbano, y, al estudiarse las iniciativas de planificación y construcción de viviendas sociales desde la segunda mitad del siglo XX, comprendemos que lo considerado como un problema de vivienda era en realidad un problema de acceso al suelo.

La informalidad sociohabitacional es un rasgo que caracteriza a los países de la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "a principios del siglo XXI el 25 % de la población urbana de América Latina y el Caribe, aproximadamente 130 millones de personas, viven en tugurios y asentamientos irregulares" (Lefevre et al., 2016). Fernandes (2011), por su parte, sostiene que en la actualidad un 25 % de la población latinoamericana accede a la tierra y a la vivienda a través de procesos informales.

En la década de los 90, en Argentina, se configuró un modo de acumulación basado en una mayor subordinación de la producción capitalista local al mercado mundial,

que permitió la entrada irrestricta de capitales transnacionales y la consecuente desindustrialización de la economía nacional. La tasa de desempleo llegó a cifras récord, y junto a la precarización laboral de la población empleada, implicaron un aumento acelerado de los niveles de indigencia y pobreza. La crisis de 2001 sería el corolario de dichos procesos (Giarretto, 2010), cuando más del 60 % de la población cayó bajo la línea de pobreza y, si bien durante los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner y luego del de Cristina Fernández (2003-2015) la economía creció, aproximadamente el 30 % de la población no logró mejorar su situación de forma considerable (Paolasso & Longhi, 2019). Entre estos años se configuró una situación contradictoria: a la vez que el mercado y el Estado construyeron la mayor cantidad de unidades de vivienda de la que se tenga registro, se multiplicaron las tomas de tierra en todo el país.

Según el Censo Nacional de 2010, el déficit habitacional alcanza 3,5 millones de viviendas: comprende 1,3 millones de viviendas faltantes y 2,2 millones de viviendas que no proveen a quienes las habitan las condiciones mínimas para mantener un nivel de vida digno. Según datos del Indec, en los primeros meses de 2019, el 34 % de las viviendas del país eran inadecuadas por carencia de conexión a infraestructura pública o por las características de su construcción.

El suelo urbano y el derecho a la vivienda están innegablemente mercantilizados por la lógica de acumulación por desposesión (Lefevre et al., 2016), un concepto acuñado por el geógrafo teórico y marxista David Harvey que consiste en el uso de métodos de la acumulación originaria para mantener el sistema capitalista, mercantilizando ámbitos hasta entonces cerrados al mercado.

Lo cierto es que, los procesos de empobrecimiento de las grandes mayorías en los capitalismo democráticos de América Latina han tenido como contracara la concentración de riqueza en pequeños grupos privilegiados, cuyos beneficios en su gran mayoría se encuentran ligados a los oligopolios productivos y a los movimientos de especulación financiera (Lefevre et al., 2016). Esto nos lleva unos años atrás a la definición de Raffestin (1980), quien plantea que el territorio es la expresión espacial del poder, fundamentada en relaciones sociales. Los asentamientos informales entonces serían la expresión que adopta el poder, mediante el acto de habitar bajo lógicas espaciales específicas, que interpelan los modos de hacer ciudad, impuestas por el capitalismo y dominantes en la conformación de criterios para el acceso y regulación del suelo urbano (Chanampa & Lorda, 2019).

Por todo lo mencionado coincidimos en que las condiciones habitacionales de los barrios informales suponen un alto riesgo de vida por su exposición a inundaciones, accidentes por fallas en las instalaciones, inhalación de humos peligrosos, quemas

de basura, incendios, etc. Y como mencionan en el informe de 2016 de los derechos humanos del CELS, los sectores sociales no acceden a un hábitat digno, y padecen múltiples afectaciones de derechos que se superponen: precarización e informalidad laboral; abuso, coerción y violencia; limitaciones en el acceso a la educación y a la justicia, entre muchas otras.

Esta lucha por el tan preciado suelo urbano se expresa en las denominadas tomas de tierras (Giaretto, 2010), a través de las cuales los sectores populares logran acceder a la ciudad de una manera ilegal y precaria, lo que mantiene y reproduce su situación de desigualdad estructural. La coexistencia de la necesidad habitacional con la especulación inmobiliaria convierte a las tomas de tierras en una trama compleja de actores y lógicas heterogéneas. El Estado, como parte fundamental en la interacción de actores que producen la ciudad, interviene también en la configuración de la segregación residencial, mediante acciones directas (como la construcción de vivienda social en zonas con inaccesibilidad a bienes y servicios) o de forma indirecta (mediante inacciones u omisiones, tales como la ausencia de regulaciones sobre los precios de la tierra urbana) (Zapata, 2013).

La segregación residencial socio-económica trae efectos sobre el territorio y sobre quienes lo habitan, e imprime su cara más negativa al relacionarse con lo que Oszlak (1991) denomina la distribución geográfica desigual de bienes y servicios. Pero esta desigualdad no solamente se expresa en el territorio a niveles socioeconómicos, otra clara distribución desigual que nos interesa destacar es que deviene del género y las diversidades.

De acuerdo con Buckingham (2011) y Fenster (2010), el derecho a la ciudad, que atañe a las personas que habitan, acceden y usan la ciudad, está compuesto, entre otros aspectos, por los derechos a la participación y a apropiarse del espacio urbano. Pero cuando el espacio urbano no tiene funciones específicas ni brinda seguridad, no tiene habitantes tangibles y está en estado de completo abandono lleva a situaciones de miedo e inseguridad que obstaculizan el libre y normal desarrollo de la vida diaria impidiendo completamente la apropiación de los espacios y la generación de una identidad colectiva. ***Y particularmente cuando el entorno de vida, el barrio y la ciudad no ofrecen espacios apropiados para las necesidades de las mujeres creados por ellas y para ellas, la mujer pierde su identidad y el ejercicio de su ciudadanía se reduce*** (Carta Europea de las Mujeres en la Ciudad, 1995).

Esta reducción de la ciudadanía se traduce en manifestaciones de violencia urbana de las que son víctimas las mujeres, robos, manoseo, piropos ofensivos, violaciones sexuales y limitaciones de movilidad que son llevadas a cabo con mayor frecuencia

en parques, lotes baldíos, calles cerradas y espacios del sistema de transporte, transformándose así en lugares donde a las mujeres les es negado transitar (García Vázquez, p. 13, 2017). Las ciudades son profundamente desiguales. Han crecido de manera expansiva, alejando cada vez más las viviendas de los centros de trabajo y haciendo inaccesibles para muchas mujeres las posibilidades de desarrollo. Todos los problemas de la ciudad se profundizan aún más para las mujeres, teniendo un impacto diferenciado por el peso de las relaciones inequitativas y más aún cuando están cruzadas por otras discriminaciones.

En esas otras discriminaciones queremos hacer foco en la pobreza feminizada, que Aguilar (2011) explica no solo como un cambio en los niveles de pobreza con una tendencia en contra de las mujeres o de los hogares a cargo de mujeres, sino que también se traduce y refleja en otras dimensiones de la pobreza y aspectos relacionados con la discriminación de género, tales como la falta de acceso a recursos, crédito, tierras, discriminación legal, política, cultural y religiosa. En el mismo sentido, existen sectores de la economía ocupados mayoritariamente por mujeres, relacionadas con servicios educativos, trabajo de cuidado y servicios de limpieza, tales como ocupaciones de la salud y la sanidad, tareas de docencia, ocupaciones de los servicios sociales, comunales, políticos, gremiales y religiosos, trabajo de limpieza doméstico y no doméstico, enfermería, atención de las personas y cuidado. Este sector denominado como **feminizado**, representa el 25,6 % del total de las actividades económicas y está ocupado en un 73,4 % por mujeres. Asimismo, el promedio de ingresos de este sector resulta muy inferior en comparación con el resto de los sectores económicos y alcanza una brecha del 29 % con respecto a otros sectores de la economía.

Aun así, cuando los varones participan en actividades de este subsector feminizado perciben, en promedio, un salario más alto que las mujeres. De esta forma, es posible observar que la brecha salarial entre géneros asciende al 34 % para el conjunto de los sectores feminizados, y resulta superior a la brecha observada para el resto de la economía, que alcanza el 15 % (III Boletín de Estadísticas de Género, Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, 2018).

Al mismo tiempo, esta situación se ve agravada por condicionantes externos que profundizan la violencia hacia el interior del hogar, como el hecho de que la masculinidad esté siendo vulnerada “por la precarización del trabajo característica del presente” (Segato, 2019). La misma autora advierte que ante la ausencia de la potencia económica, este hombre precarizado ve en la violencia “la última posibilidad para restaurarse en esa posición de dominación territorial y de dominación sobre los cuerpos”.

Según estadísticas del Banco Mundial, las mujeres entre 15 y 44 años de edad tienen mayor riesgo de ser violadas o maltratadas en su casa, que de sufrir cáncer, accidentes

vehiculares o malaria. Por este motivo es el hogar el lugar menos seguro para las mujeres y es en lo privado donde surge este problema que se transfiere a la esfera pública cada vez con mayor velocidad.

La calidad de los espacios públicos puede incidir en la seguridad de las mujeres en América Latina, y como ámbito de convivencia y heterogeneidad parece estar debilitándose, debido en gran medida a una mala gestión urbana desde el punto de vista social. La planificación urbana tiene un papel fundamental en la seguridad (tanto objetiva como subjetiva) y puede provocar una pérdida de los espacios de interacción (Salaverria, 2011).

Para Salaverria (2011) el espacio público se percibe como una amenaza por medio de un proceso circular: si se pierden los espacios de interacción social, esos lugares en donde se construye la identidad colectiva, también aumenta la inseguridad. Y es ahí donde se producen sucesos como el de Villa Muñecas en octubre de 2020, el femicidio que desata la toma del predio y que concluye con un desalojo en tiempo récord.

Para enmarcar el rol de las mujeres en estos procesos de producción del hábitat, primero analizamos el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), que marca que en el 63 % de los hogares de esos barrios, las mujeres son jefas de familia, y el 42 % son menores de 19 años. Además de ser quienes realizan el 76 % de las tareas de cuidado hacia adentro de los hogares, también son quienes sostienen los cuidados comunitarios en las tomas de tierra: la olla para las familias, la merienda para los niños, la organización del barrio, la colecta de donaciones.

Consideramos necesario destacar que, según el III Boletín de Estadísticas de Género (2018), al caracterizar la población según la jefatura del hogar, se aprecia que cuatro de cada diez personas que ocupan esa posición son mujeres. Más de la mitad de los hogares unipersonales, monomarentales y monoparentales tienen jefatura femenina (55,1 %). De manera contraria, en los hogares nucleares completos predomina la jefatura masculina respecto de la femenina (45,6 % y 16 %, respectivamente). Asimismo, son los varones quienes acumulan el 37,4 % de los ingresos correspondientes a los últimos tres deciles (es decir, quienes perciben ingresos más altos), mientras que para las mujeres el porcentaje se reduce al 23 %.

Si se tiene en cuenta el promedio de ingresos totales (laborales y no laborales), se observa que la brecha salarial entre varones y mujeres resulta del 28 % para el primer trimestre de 2018. Esto nos compete, ya que la medición de los ingresos permite aproximarse al análisis de la autonomía económica de las personas, y no tener independencia económica tiene que ver con no tener una casa propia, y esto

a su vez está estrechamente ligado a la dependencia económica de las mujeres, lo que mantiene a grandes porcentajes de la población en un sometimiento de violencia económica explícito.

Al respecto, las tomas de tierras en Latinoamérica son parte de un proceso de apropiación y asignación del espacio urbano, alternativo al mercado de tierras y a la provisión pública. Estas formas de acceso al hábitat han derivado en la conformación de asentamientos informales en la periferia, márgenes de la ciudad e intersticios de la zona más consolidadas, caracterizados por la precariedad de las viviendas, la carencia de servicios básicos e infraestructuras urbanas, así como por la degradación ambiental que, entre otros factores, alimentan los procesos de segregación espacial (Abramo, 2012; Cravino, 2004; 2009; 2012; Carman, 2011; Clichevsky, 2007; 2012; Fernandes, 2011; Smolka, 2003).

Es en las tomas de tierras donde se encuentra una interrelación explícita entre precariedad laboral y habitacional: además de la desocupación, en las tomas predominan trabajadores informales, changarines, obreros de la construcción, feriantes y trabajadoras domésticas. Estos son los que no pudieron pagar más el alquiler o ya estaban en situación de calle, pero también hay muchas mujeres que huyen de la violencia de género que viven puertas adentro del hogar.

Las mujeres muchas veces se quedan solas o con niños en la toma, y son el blanco predilecto de grupos que realizan, ante la indiferencia o la connivencia policial, desalojos ilegales para acaparar lotes para la reventa. Además, todo ocupante sabe que, en mayor o menor medida, está expuesto a la violencia del desalojo forzoso (Píngaro Lefevre et al., 2016). Pero también son las mujeres, como ya dijimos, quienes toman las riendas a la hora de organizar el día a día en las tomas, son las que se encargan del alimento, la higiene, el orden en general; el rol de ellas se torna fundamental e imprescindible para la subsistencia, ya que salvaguardan las mínimas condiciones vitales dentro de la toma.

## **Resultados de la investigación**

Los resultados de la investigación se ordenan empezando por un encuadre del caso de estudio en el contexto metropolitano, seguido de la cronología de los hechos y, finalmente, el análisis de los actores intervinientes en el proceso de toma y desalojo citado.

### **1. Localización del caso de estudio y relación con la dinámica urbana metropolitana**

El área donde se desarrolla el proceso analizado es contigua al barrio Villa Muñecas, que forma parte del primer cordón de villas miseria que envuelve la capital, hoy

sumergido en el acelerado crecimiento urbano que lo coloca entre la ciudad consolidada y el área de reciente expansión, dada por el megaemprendimiento habitacional de obra de vivienda pública llamado Lomas de Tafí, que, con 5500 nuevas viviendas, irrumpe bajo una multiplicidad de cuestionamientos públicos en la trama urbana (Gómez López et al., 2015).

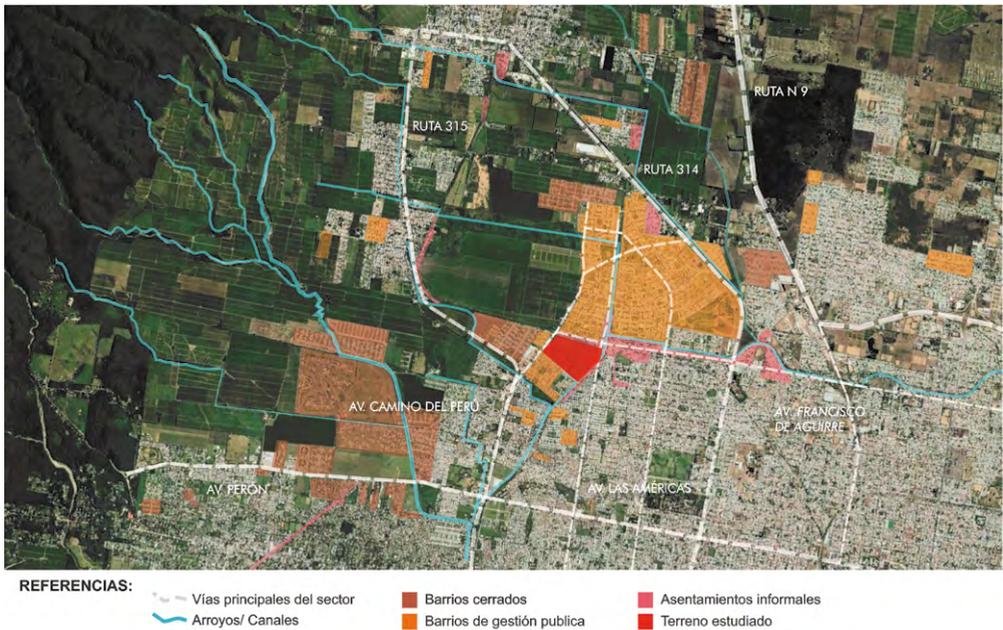
El predio donde se desarrolla el caso de estudio se localiza en el límite noroeste del Municipio de San Miguel de Tucumán, un área degradada, caracterizada por asentamientos y barrios con carencias de servicios básicos y bajos niveles de calidad de vida en su población. Los municipios y comunas rurales que rodean el barrio son actualmente receptores de la mayor cantidad de emprendimientos inmobiliarios privados que proliferan sobre esta área, que en la actualidad representa la dirección en la que avanza la expansión de la ciudad.

Como puede verse en la figura 1, el área de localización de la pobreza urbana coincide con el registro de femicidios y transfemicidios del área metropolitana.



**Figura 1. Contexto metropolitano del caso de estudio. Relación con delitos de género.**  
Fuente: plano base de datos Boldrini, Malizia (2020), datos femicidios y transfemicidios de digitalización propia sobre la base de recopilación de datos periodísticos

En la figura 2 se observan con claridad las diversas tipologías residenciales que conducen la expansión urbana de la ciudad (urbanizaciones cerradas, urbanizaciones por promoción públicas y asentamientos informales) y constituyen un uso residencial fragmentado, de marcados contrastes y cercanía a vacíos urbanos de suelo ocioso y grandes áreas disponibles para el crecimiento de la ciudad. De esta forma, el entorno inmediato del terreno tomado durante la experiencia en estudio se caracteriza por un uso principalmente residencial, rodeado por villas miseria y asentamientos informales, surgidos en la década de 1970 y a mediados de 1980, respectivamente; grandes barrios de promoción pública impulsados por el Estado provincial en los últimos veinte años, orientados a las clases medias, y loteos residenciales privados ocupados mayoritariamente por sectores también de clase media.



**Figura 2. Localización y características del área de estudio**

Fuente: Google Earth 2021; digitalización de usos del suelo, producción propia

En la figura 3 se observan los límites del terreno, dados por vías de circulación estructurantes de la ciudad, las avenidas Camino del Perú, Las Américas y Francisco de Aguirre. Se reconoce la presencia de barreras urbanas: las vías del ex ferrocarril Belgrano SA (actualmente en desuso) y el Canal Oeste, en cuyos márgenes se asienta una numerosa cantidad de familias en condiciones de precariedad.



**REFERENCIAS:**

- Vías principales del sector
- Vías ferroviarias
- Barrios de gestión pública
- Barrio Villa Muñecas
- Arroyos/ Canales
- Terreno estudiado
- Asentamientos informales

**Figura 3. Elementos del entorno del terreno.** Fuente: google earth 2021; digitalización de elementos del sector, producción propia

En la primera figura 4, del año 2002, vemos cómo el asentamiento que bordea al predio comienza a crecer sobre las vías del ferrocarril y el Barrio Congreso empieza a consolidarse en la periferia urbana del Municipio de San Miguel de Tucumán. Aún no había sido construido Lomas de Tafí, así como tampoco estaba abierto el paso de la avenida Las Américas. Ya para el año 2013 se ve finalizada la construcción de Lomas de Tafí, y comenzaban a edificarse barrios cerrados en terrenos que anteriormente soportaron actividades agrícolas, predominantemente plantaciones de citrus, lo que acelera así la dinámica de cambios en los usos del suelo del sector norte del aglomerado.



**FOTOGRAFÍA DEL SECTOR AÑO 2002:**

**REFERENCIAS:**

- Terreno estudiado

**FOTOGRAFÍA DEL SECTOR AÑO 2013:**

**REFERENCIAS:**

- Terreno estudiado

**Figura 4. Entorno del terreno (2002 y 2013)**

En el año 2017 podemos ver los avances en el proceso de consolidación y completamiento del sector y el paulatino crecimiento de la mancha urbana hacia el oeste de la ciudad. Al comparar las imágenes de 2015 y 2017 vemos cómo en solo dos años la ciudad fue avanzando y reemplazando el suelo productivo agrícola por suelo urbano, a excepción de los terrenos al norte, que ya en ese entonces comenzaban a constituirse como suelos vacantes de reserva especulativa. En esta última secuencia vemos la avenida Las Américas finalizada, vinculando Lomas de Tafi con todo el oeste de la capital. Esta apertura fue el hecho cumbre de un proceso de valorización del predio que resiste sin edificarse ni usarse por más de veinte años.

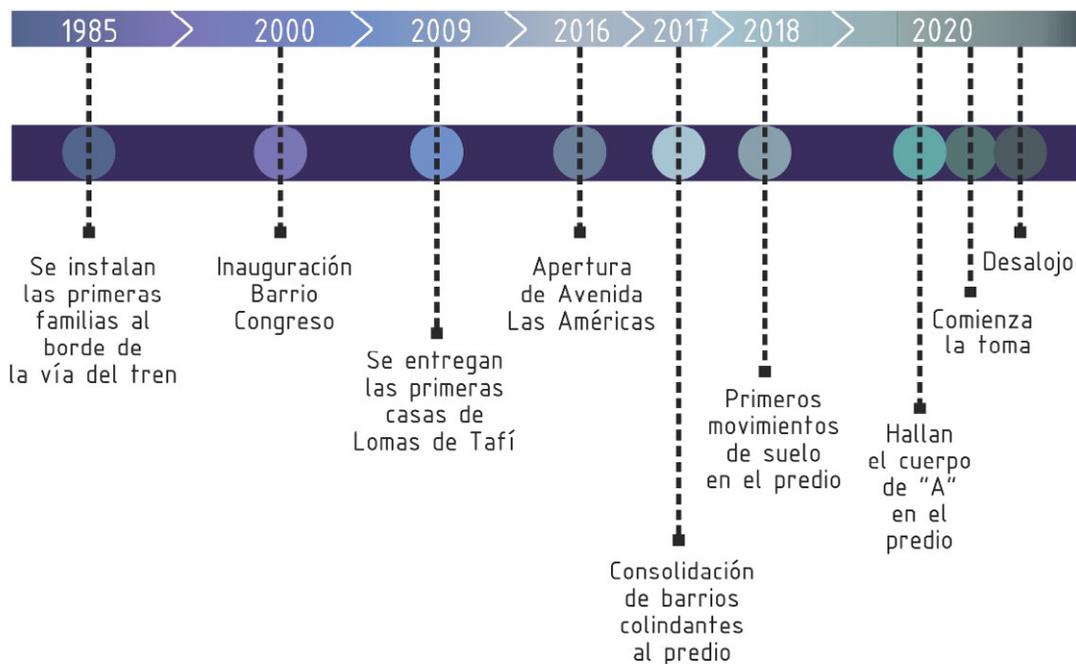


**Figura 5. Entorno del terreno (2015 y 2017)**

## 2. Cronología del proceso de toma de tierra y desalojo

El proceso en el que se combinan el femicidio de una niña y la toma y desalojo del predio antes presentado dura un lapso de diez días, precedido por un derrotero urbano de expansión y consolidación urbana acelerada que prácticamente evade a las familias vulnerables residentes en el área. Las viviendas públicas ejecutadas se asignan a familias con capacidad de pago, por lo que los antiguos vecinos de la zona ven su entorno transformado sin que estas mejoras recaigan directamente sobre ellos. Aun cuando el área en general da un salto cualitativo en materia urbana, los asentamientos de la zona permanecen sin conexiones domiciliarias a la infraestructura de servicios urbana, sin equipamiento comunitario ni espacios públicos cualificados.

Los espacios vacantes, en estado de abandono, generan vacíos urbanos peligrosos dentro de la trama urbana, los cuales propician la continuidad de hechos delictivos y de violencia para quienes habitan y transitan la zona.



**Figura 6. Cronología previa al proceso de toma y desalojo.**

Fuente: Línea de tiempo - terreno y su entorno. Cattáneo et al., 2021

El día domingo 18 de octubre de 2020, Abigail, de ocho años, salió a las 9:30 hs. de su casa para ir a la de una vecina. A las pocas horas, familiares y vecinos advirtieron la ausencia de la niña y se dirigieron a la comisaría N.º 12 a denunciar su desaparición. Sin embargo, la policía no quiso tomar la denuncia porque, según sus propias palabras, debían esperar que transcurriesen 24 horas antes de iniciar la búsqueda oficial, argumentando además la falta de móviles policiales en la comisaría.

Luego de seis horas de búsqueda, los vecinos hallaron a la niña asesinada y maniatada en un descampado justo en el límite entre dos municipios del Gran San Miguel de Tucumán, a metros del barrio donde vivía con su familia. Según informes médicos, murió a raíz de un golpe en la cabeza y tenía signos de abuso sexual y de intento de asfixia manual. Ese mismo día, un grupo de vecinos quemó la casa de José Guaimás, el joven de 25 años a quien acusaban del crimen. En paralelo, otro grupo de vecinos y

familiares de la víctima, junto a organizaciones sociales y feministas, se movilizaron a la plaza principal de San Miguel de Tucumán para exigir justicia y respuestas en Casa de Gobierno. Tanto los vecinos como la policía continuaron la búsqueda por el barrio y sus alrededores. Al mismo tiempo, familiares y allegados a ellos se manifestaron en la puerta de la Comisaría N.º 12. Horas más tarde, se produjo el incendio de tres viviendas más, en donde se sospechaba que había sido resguardado el presunto asesino.

Al día siguiente, la familia de la niña se encontraba en la plaza Independencia pidiendo la renuncia de la cúpula policial de la provincia, mientras continuaba el rastillaje de las fuerzas de seguridad. Los vecinos que paralelamente buscaban al asesino lo encontraron en un barrio llamado Elena White, al sudoeste de la capital; en ese momento lo asesinaron en un intento de hacer justicia por mano propia.

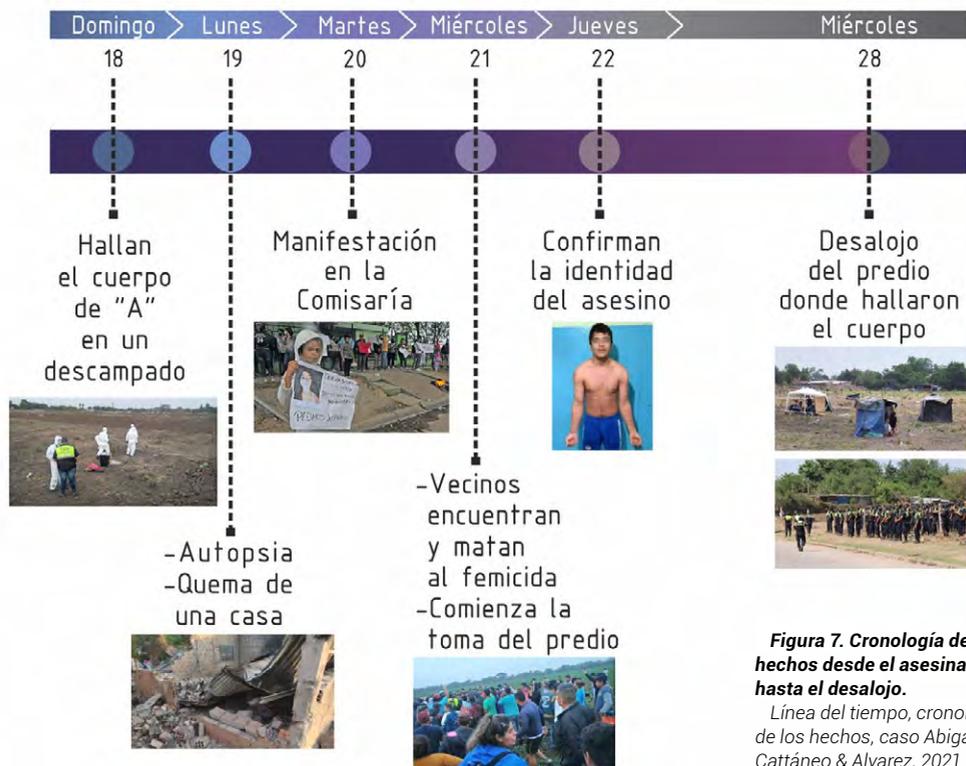
A las pocas horas de encontrar al asesino, un grupo de vecinos de la zona comenzó a ocupar el terreno donde encontraron el cuerpo de la niña, fundamentando que necesitaban que ese espacio esté habitado y en buenas condiciones para que no volviese a suceder otro hecho similar.

Ahí ha habido una nena muerta, ahora va a haber un montón porque nunca han hecho nada, yo vivía aquí, nunca han hecho nada, más de 35 años, nunca han hecho nada, acá roban, matan y hacen de todo aquí (testimonio de vecina que participó de la toma. Fuente: Buen día La Gaceta).

Una semana después del inicio de la toma, un operativo de más de 600 policías emprendió el desalojo de las familias asentadas y en pocas horas desalojaron completamente el predio. Los testimonios de los vecinos apuntan sobre todo a la ausencia estatal en el momento de la búsqueda, en oposición al énfasis de sus acciones sobre el cuidado del terreno. "En primer lugar, nosotros jamás hemos querido usurpar las tierras, cuando pasó esto con Abigail, así como andan ahora la cantidad que andan podrían haber andado, y han andado dos policías, dos nada más (buscando a la niña)" (Testimonio de una vecina que fue parte de la toma. Fuente: Programa de televisión "Buen Día La Gaceta").

Entonces este operativo lo tendrían que haber armado en el momento en que se denunció que habían matado a Abigail... Yo vivo acá en frente, nosotros hemos tomado todo el predio, vecinos, todo lo que es la parte... porque si venían a hablar con nosotros, porque se hubiera presentado el señor dueño de acá, que lo tiene abandonado a ese campo hace más de treinta años, entonces podría haber venido a hablar con la gente, porque somos gente honesta, gente trabajadora entonces podría haber venido y hablado con nosotros, no armar este operativo y tratarnos como verdaderos delincuentes. Testimonio hablado de una vecina que fue parte de la toma (fuente: Programa de televisión Buen Día La Gaceta).

Actualmente el predio sigue abandonado, usado como basural a cielo abierto cada día más deteriorado. El siguiente esquema (figura 7) muestra los hitos más importantes antes mencionados.



**Figura 7. Cronología de los hechos desde el asesinato hasta el desalojo.**

*Línea del tiempo, cronología de los hechos, caso Abigail. Cattáneo & Alvarez, 2021*



**Figuras 8 y 9. Estado actual del predio 13/04/2021. Fotos propias**

### 3. Análisis de los actores intervinientes

Los actores que identificamos en el proceso desde el asesinato hasta el desalojo son los siguientes:

1. La comunidad, a través de los vecinos y vecinas de Villa Muñecas, entre ellos la familia de la víctima.
2. El Estado, representado por la policía provincial.
3. El Mercado inmobiliario, a través del grupo de dueños del predio analizado.

Cada actor tuvo su implicancia en los sucesos y un rol específico en su desarrollo, por un lado, y en primera instancia, los vecinos y la familia de la víctima fueron quienes encabezaron la búsqueda de la niña inmediatamente después de que desapareció, en contraposición a la policía, que se negó a colaborar; de hecho fueron ellos quienes hallaron el cuerpo sin vida. Los días posteriores al hecho, los vecinos continuaron con los reclamos de forma pacífica, tanto en la comisaría correspondiente como en el microcentro de la ciudad, pidiendo respuestas a los gobernantes y la justicia provincial.

En menos de una semana los vecinos encontraron el cadáver de la niña abusada y asesinada y también a su femicida, a quien mataron en un acto de intento de justicia por mano propia. Otro grupo de vecinos de la misma zona es también el que inicia la toma del predio donde hallan el cuerpo, con el objetivo de dar vida al terreno, pero, como varios autores mencionan como un hecho común en las tomas, aparecieron negocios ilegales dentro de ella, que le quitaron credibilidad y abonaron la teoría de los grupos que categorizan a estas personas como delincuentes. No obstante, esta no es la situación dominante, que se caracteriza por la falta de vivienda y el hacinamiento en un barrio que no ha tenido mejoras en más de cincuenta años.

Me tengo que ir a la casa de mi mama, tengo cuatro hijos, y nunca he tenido nada, no tengo planes no tengo nada, lo único que cobro es el salario, nada más que eso, para mí es injusto lo que están haciendo, hay realmente gente que si necesita, no es porque estamos para agarrarlo y venderlo, si hay gente que hace eso pero hay gente que no, no saben cómo a uno le toca... he quedado sin trabajo desde enero, es la parte más dura porque mi marido también ha quedado sin trabajo, los dos estamos sin trabajo desde que comenzó la pandemia (vecina que es desalojada de la toma).

Por su lado, el Estado a través de la fuerza policial omitió la búsqueda de la niña en las horas más importantes, y su ineficiencia le dio al femicida más tiempo para actuar. Los días siguientes se acuartelaron en la Comisaría N.º 12 con un gran operativo, luego buscaron sin éxito al asesino, lo que dio lugar a que los vecinos actuaran independientemente, y solo una semana después de todos estos sucesos se organizaron con aproximadamente 600 uniformados para desalojar el predio.

Mirá todos los que han aparecido (policías) ¿Cuándo tenían que buscar han venido así? ¿No les da vergüenza? No han venido, han mandado dos nomás, dos policías andaban en la motorizada, nada más, a todos les digo, ¿no les da vergüenza? (vecina mientras es escoltada por un grupo de policías hacia afuera del predio).

Los dueños del terreno actuaron a través del Estado; se trata de un grupo de inversores que se movilizó con rapidez ante la toma de tierras y consiguió desalojar el terreno en un corto período.

## Conclusiones

Particularmente en este caso, observamos y comprobamos todo lo mencionado por otros autores en el apartado antecedente. La violencia de género fue el desencadenante de la toma, pero detrás de este suceso hubo muchos otros factores que propiciaron no solo la toma, sino también el femicidio. Entre esos factores la responsabilidad del sector privado y su juego siniestro de oferta y demanda, y por otro lado el Estado con sus políticas públicas insuficientes y también ineficientes.

Hay que agregar en este punto una parte fundamental en la actuación del Estado, que ejerció el monopolio del uso legítimo de la violencia para desalojar el predio, demostrando que el derecho de propiedad de los poderosos y los negocios inmobiliarios tienen mucho más peso que el reclamo de un barrio entero movilizadado ante un hecho lamentable, poniendo en duda lo más básico de su condición de ciudadanos.

Así también podemos afirmar que la situación de abandono del terreno es responsabilidad de los propietarios, y esto es lo que los hace partícipes de los hechos sucedidos. En segundo término y frente al incumplimiento del mantenimiento del predio es el Estado el que debiera haber resuelto el estado de abandono del predio lo largo de más de treinta años. Estos procesos de mercantilización del suelo son los que, como mencionamos anteriormente, convierten las áreas urbanas en peligrosas e intransitables, faltas de identidad y fuente de todo tipo de violencias.

Este es un caso más en el que comprobamos que especuladores inmobiliarios están a la expectativa de mejoras urbanas estatales que eleven el valor del suelo durante décadas, para luego explotar sus propias tierras y sacar descomunales ventajas económicas del negocio.

Los análisis muestran que, dada la imposibilidad de transitar por otros caminos formales o legales, las tomas y los asentamientos son un recurso de acceso a la tierra y a la vivienda para una gran cantidad de familias. La informalidad es el único refugio

posible para amplios sectores y, al mismo tiempo, la peor de las salidas porque en ese estadio la violación de sus derechos es la moneda de cambio en respuesta a cada una de sus necesidades (Píngaro Lefevre et al., 2016). Bajo estas condiciones de extrema precariedad y riesgo de vida, finalmente este proceso abona el refuerzo de las leyes del capitalismo y el mercado del suelo.

Según diversos estudios de casos a lo largo del país y de las últimas décadas, la primera respuesta estatal a las tomas suele ser la amenaza de desalojo; en el caso de que este no se materialice rápidamente, se llevan adelante procesos desgastantes de negociación, atravesados por maniobras dilatorias profundizando y extendiendo el estado de ilegalidad, transitoriedad e inseguridad de los ocupantes. Surge entonces como necesidad prioritaria enfocar y redireccionar las discusiones en todos los niveles gubernamentales hacia la acción de políticas que consideren la intervención estatal fundamental en las dinámicas especulativas del sector privado y la creación de herramientas que avancen en la materialización de ciertos límites a estas.

Por otro lado, podemos asegurar, coincidiendo con los autores citados, que la violencia de género en los contextos urbanos llega a limitar y hasta impedir el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de las mujeres. Comprobamos que la participación activa de las mujeres (técnicas, vecinas, representantes, etc.) en todas las instancias del proceso de producción del suelo urbano es imprescindible para la generación de ciudades más justas, igualitarias, seguras y transitables. Además, es necesario desarrollar políticas públicas con perspectiva de género eficaces que permitan a las mujeres y niñas vivir de manera segura, y que transformen sus entornos de vida generando espacios propicios para el libre ejercicio de sus derechos.

En este caso confluyen la violencia de género y la primacía de la especulación del suelo con su rol en las dificultades del acceso a la tierra por parte de los ciudadanos vulnerables o en situación de riesgo de vida. Los resultados giran en torno de las estrechas relaciones entre problemáticas que actualmente se debaten en la opinión pública y una lógica común, basada en el dominio de la propiedad privada sobre las necesidades sociales. A esto se agrega el rol del Estado como refuerzo al predominio de estas lógicas, en un contexto de correlación de vulneraciones de derechos al acceso al suelo urbano y la vida de las mujeres.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Paula Lucía** (2011). La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. *Revista Katálysis*, 14(1), 126-133
- Argitalpen Zerbitzu Nagusia**, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz
- Buckingham, Shelley** (2010) Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. Texto publicado en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s*. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias, Santiago, Coalición Internacional para el Hábitat, 2010, pp. 59-64. Documento completo disponible en <[www.hic-al.org/](http://www.hic-al.org/)>.
- Chanampa, Magali Elizabeth & Lorda, María Amalia** (2020). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 141-150. Epub April 06, 2020. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69896>
- Conclusiones del seminario Urbanismo inclusivo "Las calles tienen género"** (2012). Edición: 1ª junio 2012. Derechos: Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioa Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Internet: [www.euskadi.net](http://www.euskadi.net). Edita: Eusko Jaurlaritzaren
- Gargantini, D.; Pasquale, M. F. & Garbellotto, L.** (2014). Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 202-217. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pasu>
- Giaretto, Mariana Andrea** (2009). Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Falú, Ana** (2009). Editora. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR.
- Fernandes, Edésio** (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo, Lincoln Institute of Land Policy. ISBN 978-1-55844-202-3 Policy Focus Report/Code PF023.
- Muxí, Zaida** (2007). Ciudad próxima. Urbanismo sin género. Documentació lliurada als assistents al debat «La gestió del comerç més enllà de la Regidoria de Comerç».

- Najman, Mercedes** (2017). El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes. *Territorios*, (37), 123-155. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4978>
- Observatorio de la violencia contra las mujeres** (2018). III Boletín de Estadísticas. Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Paolasso, P.; Malizia, M. & Boldrini, P.** (2019). Historia de un crecimiento desigual: el proceso de expansión del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste Argentino). En *Revista Colombiana de Geografía*.
- Paolasso, P. & Longhi, F.** (2019) Territorio, brechas, fragmentación y desigualdad territorial. Su aplicación al devenir del territorio argentino. En: *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del siglo XXI*. Ed. Imago Mundi.
- Pérez Salaverria, M. T.** (2011). Inseguridad de las mujeres en los espacios públicos de las ciudades de América Latina (Tesis de maestría). Universidad Complutense de Madrid, Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/13904/>
- Píngaro Lefevre, C.; Reese, E.; Brescia, F., Basualdo, G.; Miguens, L.; Tufro, M. & Perelman, M.** (2016) Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. En CELS, *Derechos humanos en la Argentina* (pp. 57-83). Buenos Aires: Siglo XXI
- Scatolini, L. & Duarte, J. I.** (2020). *Hacia una política nacional de suelo urbano en la República Argentina*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/335/hacia-una-politica-nacional-de-suelo-urbano-en-la-republica-argentina.html>
- Segato, Rita** (2003). *Las Estructuras Elementales de la Violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los Derechos Humanos* (Primera edición). Prometeo-Universidad Nacional de Quilmes. 

# Habitar en villas y asentamientos: las mujeres en contexto de pandemia *COVID-19*

---

**María Florencia RODRÍGUEZ**

**María Soledad ARQUEROS MEJICA**

---

## **Cargos o filiaciones**

Doctora en Ciencias Sociales,  
investigadora adjunta CONICET.  
Doctora en Ciencias Sociales,  
investigadora asistente CONICET.

## **Lugar de trabajo**

CONICET, Instituto de  
Investigaciones Gino Germani  
(IIGG-UBA), UNPAZ.  
CONICET, Instituto de  
Investigaciones Gino Germani  
(IIGG-UBA), UNDAV.

## **Eje temático 7**

Asentamientos populares y  
género.

## **Resumen**

En esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre los efectos que tuvo la pandemia producida por la *COVID-19* en las condiciones de vida de las mujeres que residen en villas y asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Partimos de la idea de que sus efectos sobre las corporalidades, prácticas y estrategias espaciales son desiguales según se trate de varones, mujeres o población de la diversidad. En esta ponencia indagamos en los diversos modos en que las condiciones sanitarias, económicas y sociales producidas en este contexto afectaron el habitar cotidiano de las mujeres, que como señalan Rodríguez et al. (2018) constituyen, junto con las/os jóvenes y las/os migrantes, el sector más vulnerado de estos barrios. En este sentido, se pone de relieve que en el contexto de pandemia se profundizaron los efectos de las desigualdades socio-espaciales en las mujeres (migrantes, madres, hijas, en pareja, solas), sobre la base de un análisis centrado en el habitar cotidiano que recupera, por un lado, las tensiones producidas en el marco de los procesos reurbanización y, por el otro, el acceso y satisfacción de necesidades básicas (alimentos, agua, etc.).

**Palabras clave:** Mujeres; *COVID-19*; villas y asentamientos.

## Introducción

En esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre los efectos que tuvo la pandemia producida por la **COVID-19** en las condiciones de vida de las mujeres que residen en villas y asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Partimos de la idea de que sus efectos sobre las corporalidades, prácticas y estrategias espaciales son desiguales según se trate de varones, mujeres o población de la diversidad. En esta ponencia nos interesa específicamente indagar en los diversos modos en que las condiciones sanitarias, económicas y sociales producidas en los primeros meses del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (de marzo a junio de 2020) afectaron el habitar cotidiano de las mujeres, que como señalan Rodríguez et al. (2018) constituyen, junto con las/os jóvenes y las/os migrantes, el sector más vulnerado de estos barrios.

Entendemos por habitar el conjunto de prácticas y representaciones que posibilitan y articulan la presencia de los sujetos en el espacio y las relaciones que establecen con otros sujetos (Duhau & Giglia, 2008). Ese habitar, a su vez, está estrechamente relacionado con las movilidades e inmovilidades cotidianas en el espacio urbano, entendidas como prácticas sociales significativas que expresan y reproducen relaciones sociales y de poder (Zunino Singh et al., 2018). Como sostiene Girón (2018), las dimensiones físicas, organizacionales, temporales y socioeconómicas influyen en la práctica cotidiana de la movilidad y asumen características particulares en el caso de las mujeres con respecto a otros géneros.

La reflexión sobre las movilidades cotidianas entendidas como una forma de habitar el territorio cobra particular relevancia en el contexto producido entre los meses de marzo y junio del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Una de las certezas con respecto a la **COVID-19** es que tiene una capacidad de circulación alta. Por este motivo, la principal manera de protegerse del virus es quedarse en casa. Sin embargo, las condiciones de habitabilidad y socioeconómicas de los hogares generan oportunidades diferenciales para cumplir con el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)<sup>1</sup> decretado por el gobierno nacional. Esto afectó particularmente a las mujeres, que en su rol tradicional de cuidadoras (Federici, 2013; Lagarde, 2003) se vieron obligadas a circular para asegurar bienes básicos para la reproducción de la vida, como el alimento y el agua. Esa dinámica se tensiona con la de inmovilidad, que afectó la posibilidad de trabajar y obtener ingresos y generó una serie de contradicciones que se expresaron en el habitar cotidiano de las mujeres residentes en villas y asentamientos.

---

1. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que el nuevo brote del virus SARS-CoV-2 era una pandemia. Tras esta situación, el Ejecutivo Nacional desplegó un conjunto de medidas. El 12 de marzo se estableció en la Argentina el Decreto 260/20 de emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N.º 27.541, y unos días después, el 19 de marzo de 2020, el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 297, en el que se dispuso el "Aislamiento social, preventivo y obligatorio" (ASPO) para los/as habitantes y las personas que se encontrarán transitoriamente en el país. El plazo de esta medida se hizo extensiva en los meses siguientes limitándose la circulación, la movilidad y el transporte.

La ponencia se estructura en tres apartados. En primer lugar, se hace un recorrido bibliográfico sobre temáticas de género y los modos de habitar desde una perspectiva territorial. En la segunda parte se hace referencia a las movilidades y a los aspectos diferenciales según género, tomando en cuenta las particularidades de las mujeres que residen bajo modalidades de hábitat popular. En tercer lugar se analizan las experiencias y problemáticas que las mujeres de las villas y los asentamientos del AMBA tuvieron que afrontar en este contexto de pandemia por **COVID-19**, haciendo alusión a tres ejes centrales: el acceso a los recursos básicos (alimentos, servicios básicos), las tensiones y dilemas en el marco de los procesos de reurbanización; el papel que desempeñan colectivamente las mujeres y la discusión sobre el rol del Estado en torno a la burocratización y desburocratización. Por último, se dará lugar a las reflexiones finales.

## Metodología

La ponencia se sostiene en una estrategia metodológica cualitativa basada en la técnica de análisis documental (artículos periodísticos, documentos institucionales, informes de organizaciones sociales), a los fines de dar cuenta acerca de las problemáticas sociosanitarias, económicas y habitacionales producidas durante el ASPO en los barrios populares y de las estrategias de las mujeres para hacer frente a las necesidades cotidianas personales, familiares y comunitarias.

## Territorio y habitar en clave de género

El habitar es una condición exclusivamente humana y, como tal, es un fenómeno cultural (Heidegger, 1951; Giglia, 2012). Se trata de una práctica social atravesada por los sentidos, las representaciones, así como por nuestro modo de vernos y de ser en el mundo. De acuerdo con Giglia (2012), el habitar va más allá de la cuestión de la vivienda, abarca fenómenos diversos como la autoconstrucción, las prácticas que dan sentido al espacio doméstico, las representaciones del entorno, la relación socio-espacial con otros. En sus propias palabras, "Habitar alude por lo tanto a las actividades propiamente humanas (prácticas y representaciones) que hacen posible la presencia —más o menos estable, efímera o móvil— de un sujeto en un determinado lugar y de allí su relación con otros sujetos" (Giglia, 2012, p. 13). De este modo, el habitar es parte constitutiva de la producción cotidiana de la vida y en la construcción de una subjetividad —que siempre es colectiva— en articulación con las cosas y las demás personas.

Esta trama vincular prefigura aspectos y características sobre los modos de habitar, aunque con particularidades según las características sociales y del entorno de los actores intervinientes. Giglia (2012) sostiene que la experiencia cotidiana de la ciudad es desigual, pues no es lo mismo el recorrido de las familias que inician procesos de autoconstrucción en condiciones de informalidad —que después de muchos años pueden tener (o no)

reconocimiento formal del lugar donde viven—, con respecto a quienes acceden mediante el mercado inmobiliario formal a una vivienda provista de infraestructura y servicios urbanos. Tampoco son iguales las formas de habitar entre quienes viven en áreas con componentes de centralidad y accesibilidad y quienes se encuentran en áreas segregadas y marginadas de la ciudad o bajo diversas tipologías de hábitat.

Estas desigualdades en la experiencia cotidiana de la ciudad están atravesadas también por cuestiones raciales, etarias y de género. De acuerdo con Soto Villagrán, el género tiene un valor analítico “para comprender las formas en que las diferencias entre lo femenino y lo masculino se expresan en distintas escalas dentro de los procesos geográficos” (Soto Villagrán, 2016, p. 39). Como bien sabemos desde nuestra realidad cotidiana, no es lo mismo transitar el espacio público o esperar en una parada de transporte en horario nocturno si se es varón, mujer o si se es trans. Del mismo modo, son distintas las estrategias habitacionales cotidianas desplegadas en el barrio y en la propia unidad habitacional. Nuestros rasgos, modos de vestirnos e identidad dejan marcas en el espacio y en lo que se espera que “debe hacerse” en la interacción con los demás. En este sentido, las formas de apropiación y domesticación del lugar (Giglia, 2012) son diferentes según se trate de mujeres o varones, trabajadores/as o desocupados/as, niños o mayores adultos, heterosexuales o personas de la diversidad sexual.

Esta relación diferente con el espacio habitable (Giglia, 2012) también sucede entre los hombres y mujeres que residen en las villas, asentamientos y barrios populares. Los procesos de autoconstrucción de vivienda en las ciudades latinoamericanas se extendieron y consolidaron a través del trabajo comunitario con un fuerte desempeño de las mujeres. De acuerdo con Massolo (1999), la territorialidad de la vida cotidiana de muchas mujeres en América Latina se conformó sobre la base de la configuración de los asentamientos precarios; una dimensión de interacción y experiencia que vincula el género con el proceso de urbanización (Massolo, 1999, p. 79). En este marco, los roles genéricos de madre-esposa-ama de casa resultaron ser tan restrictivos como —paradójicamente— habilitantes de una activa participación femenina en el entorno inmediato y en la gestión de asuntos públicos cotidianos. Siguiendo a la autora, el barrio, la comunidad vecinal y el hábitat donde se despliega la vida cotidiana constituyen los escenarios en que las mujeres se involucran y despliegan roles, estrategias, habilidades y luchas (Massolo, 1999). De este modo, ejercen una multiplicidad de estrategias y prácticas de contención hacia adentro (vida privada) y hacia afuera (vida comunitaria), sobre una territorialidad afectada por carencias materiales básicas, segregación y pobreza urbana.

Esto sin duda marca diferencias en la distribución de responsabilidades entre los hombres y las mujeres dentro la comunidad y en las propias dinámicas del hábitat popular. En el polisémico rol de materner, cuidar y velar por el bienestar de quienes

residen en el lugar, se produce una sobrecarga de tareas y funciones que recaen fuertemente y de manera exclusiva en las mujeres, sin remuneración alguna por el tiempo que dedican y emplean en los demás. En este sentido, las tareas asumidas en el territorio en que se habita y las formas en que se experimenta la ciudad entre hombres y mujeres no solo es diferencial, sino profundamente desigual (Soto Villagrán, 2016). Las mujeres en el ejercicio de estas prácticas —participación de organizaciones vecinales y comunitarias y dinámicas de construcciones de redes de contención— desempeñan un rol clave como colectivo, en cuyo espacio comparten preocupaciones y también el anhelo de la transformación social del hábitat urbano (Feijoó & Herzer, 1991 en Soto Villagrán, 2016).

### **Movilidad y hábitat**

La movilidad también es distinta y se vivencia de manera diferencial según el género y las condiciones socio-económicas y habitacionales. De acuerdo con Jirón y Zunino Singh (2017), la movilidad no es un reflejo de las estructuras sociales en tanto mera reproducción, sino que es productora a la vez de esas diferencias. Para estos/as autores, los conceptos de movilidad y género están fuertemente entrelazados, pues la movilidad no solo remite al movimiento físico, sino también a los significados, experiencias y el potencial para llevar adelante estas prácticas, marcados por una fuerte impronta de género. La sobrecarga de tareas y funciones que tienen las mujeres, en especial las mujeres con perfiles precarizados residentes en modalidades de hábitat popular, dan cuenta de las diferenciaciones y desigualdades en los modos de trasladarse y experimentar la ciudad en el momento de resolver las necesidades básicas de subsistencia en contexto de pandemia.

Una pregunta que emerge en este contexto es cómo se movilizan las mujeres de los barrios populares frente a la emergencia de resolver las condiciones básicas de supervivencia, en muchos casos atravesadas por la preocupación de mantener a sus hijos a cargo, salir a trabajar, pagar el alquiler, garantizarse el acceso a un techo y la provisión de los servicios básicos, así como proveer el alimento de los niños y niñas del barrio. Además, nos preguntamos a qué se ven expuestas las mujeres, en su condición de tal, debiendo ser, a su vez, "cazadoras" (Merklen, 2000) de los recursos básicos, con imposibilidad de quedarse en sus casas como sí lo hacen otros géneros o incluso mujeres de otros sectores socio-económicos.

De acuerdo con Centeno (2004), la sobrecarga de responsabilidades familiares conduce a las mujeres a movilizarse de manera tanto o más intensa que los varones, incluso en circunscripciones más amplias que el propio hogar. En este sentido, las mujeres de los sectores populares se encuentran en un doble desafío, ya que no solo asumen la responsabilidad de articular las demandas del colectivo familiar (que es muy distinta de la de los cónyuges o compañeros varones), sino que también atienden

las demandas comunitarias del barrio, en la necesidad de resolver las problemáticas habitacionales, seguridad alimentaria y socio-sanitarias de los niños y las niñas que allí habitan. Siguiendo a Centeno (2004), en estos casos el área de influencia de las mujeres se extiende del ámbito del hogar a la esfera del hábitat (Borja & Castell 2000, en Centeno, 2004), desempeñando un papel relevante tanto en lo que refiere al despliegue de estrategias de supervivencia como a la satisfacción de necesidades urbanas elementales.

### **Experiencias en villas. Una breve introducción sobre la pandemia y sus impactos en el habitar**

Sin duda la pandemia provocada por el virus *SARS-CoV-2* trastocó todos los órdenes de nuestra vida cotidiana, pero aún más y de manera profunda lo hizo en aquellos sectores desprovistos de las condiciones socio-sanitarias y habitacionales básicas que garanticen cierta certidumbre y previsibilidad. Frente al lema “quédate en casa”, distintas organizaciones sociales y habitantes de los barrios populares señalaron que para cumplir con el ASPO se necesitaba contar con la provisión de agua potable, alimento para sus hijos/as, posibilidad de un ingreso sin salir de sus hogares, resguardo en sus viviendas sin riesgo de incendios, inundaciones por lluvia, desmoronamientos de las unidades habitacionales, resguardo frente a los desalojos y protección a las mujeres y niños/as frente a la violencia machista y patriarcal. En los siguientes apartados daremos cuenta de algunas de las principales problemáticas que debieron afrontar las mujeres en la satisfacción de necesidades cotidianas y en las tensiones generadas en los procesos de reurbanización de las villas de la ciudad de Buenos Aires.

### **Dilemas y tensiones de los procesos de reurbanización de villas en contexto de COVID-19**

Como hemos anticipado en trabajos previos (Arqueros et al., 2018 y 2019), el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta de la ciudad de Buenos Aires marcó algunas diferencias con respecto a su predecesor Mauricio Macri, llevando adelante políticas de reurbanización bajo el nombre de procesos de Integración Social y Urbana en cuatro villas de la ciudad (31 y 31 bis, Playón de Chacarita, Villa 20 y Rodrigo Bueno). Estas intervenciones fueron anunciadas con énfasis en distintos medios de comunicación y en foros internacionales donde el propio jefe de Gobierno explicitó la importancia de que la ciudad de Buenos Aires esté integrada de norte a sur y que todos los habitantes puedan acceder a los servicios urbanos. No obstante, estas intervenciones tuvieron lugar solo en cuatro villas, sin contemplar el resto que se encuentran emplazadas en la ciudad.

Los procesos de reurbanización se implementaron en aquellas áreas atravesadas por procesos de refuncionalización de las centralidades urbanas, junto con obras de infraestructura pública de gran envergadura orientadas a incentivar grandes proyectos urbanos. En este marco, las obras de vivienda nueva fueron edificadas a una velocidad

mayor que el mejoramiento de las condiciones habitacionales y de servicios de los macizos consolidados. Este aspecto fue fuertemente criticado, en tanto configura una barrera física en las áreas de borde, con marcados rasgos de segregación entre el barrio autoproducido y el resto de la ciudad (Arqueros Mejica et al., 2018 y 2019), que dejó evidenciadas las desigualdades socio-habitacionales provocadas por esta intervención y sus límites para resolver las necesidades socio-sanitarias básicas de la mayoría de la población residente en las antiguas viviendas.

Una de las cuestiones que preocupó a muchos/as habitantes es que, aun en contexto de pandemia, el GCBA continuó con la relocalización y mudanza de las familias a las nuevas viviendas, pero sin contemplar las condiciones de riesgo sanitario y la situación de cada vecino y vecina. En el caso de la Villa 31 y 31 bis —Barrio Padre Carlos Mugica—, las familias fueron forzadas a firmar escrituras que habían sido cuestionadas por el Consejo de Gestión Participativa (CGP), debido a que en sus cláusulas figuraba la ejecución hipotecaria, en caso de que en tres meses no hubiera acreditación de pago (Koutsovitis et al., 2020). Frente al deterioro de la actividad económica, la pérdida de empleo y la disminución de changas producto de la pandemia, los/las habitantes del barrio reforzaron sus reclamos frente a la Secretaría de Integración Social y Urbana, cuyos funcionarios propusieron analizar la situación de cada familia sin posibilidad de generar espacios de negociación colectiva.

En términos sanitarios las relocalizaciones profundizaron además la vulnerabilidad de la población de las villas. De acuerdo con Beltrame y Benítez (2020), el estudio de seroprevalencia (manifestación general de una enfermedad dentro de una población definida) del GCBA registró 74 % de casos positivos en el sector Bajo Autopista, lo que representa que la incidencia de **COVID-19** entre estos habitantes fue más alta con relación al resto de la población de la villa. El sector Bajo Autopista viene atravesando un proceso conflictivo de relocalización previo a la pandemia y agudizada por esta situación, en la cual las familias que siguen residiendo allí lo hacen en condiciones de precariedad frente a las constantes demoliciones de las viviendas aldeañas, cortes de servicios e insalubridad ambiental (Beltrame & Benítez, 2020), hechos que refuerzan los riesgos de contaminación sanitaria.

Los avances y ritmos de las relocalizaciones tienden a acelerarse en función de los tiempos políticos y de los criterios de reurbanización preestablecidos sin contemplar, como enunciamos, los criterios y protocolos epidemiológicos, como tampoco las urgencias de la población víctima de violencia de género. El caso de una vecina del Playón de Chacarita ilustra bien esta situación. Hostigada y violentada por su pareja, decidió dejar la habitación que alquilaba —y donde había sido censada por el IVC—, para irse a otro lugar dentro de la villa, también como inquilina. Al poco tiempo de haber encontrado una nueva pieza —con todas las dificultades que se le presenta a

las mujeres con hijos— el pedido de la dueña a que dejara la habitación porque iba a ser relocalizada fue el punto de inflexión de un correlato de invisibilizaciones, reclamos e incertidumbres. Sola, a cargo de dos hijos y sin respuesta del IVC, que se negaba a otorgarle una vivienda porque no estaba en el domicilio donde fue censada, resistió junto a su familia en unas viviendas provisionales frente a la Policía de la ciudad, que buscaba sacarla por la fuerza.

Esta situación evidenció el recrudecimiento de la violencia de género en contexto de pandemia y también la falta de una mirada feminista, con perspectiva de género, en la planificación e implementación de los procesos de reurbanización. El apoyo de organizaciones sociales y las redes feministas que trabajan en el playón fue central como marco de contención para esta vecina (junto a otras) y en la construcción de un espacio común para la socialización de los reclamos colectivos de las mujeres del barrio. En palabras de una integrante de Ni una Menos que trabaja activamente en el playón:

Una de las cuestiones que consideramos claves para lograr las autonomías de mujeres, lesbianas, travestis y trans en situación de violencia personal o institucional es la vivienda. Son necesarias políticas públicas concretas en materia de vivienda que desacoplen la titularidad y posesión de las mismas al varón proveedor, función que además ya está estallada: lo vemos como ejemplo concreto en nuestras compañeras de Fraga pero también en los relatos que salen de la red de asambleas feministas de las villas de CABA, son experiencias que dan cuenta de cómo se encargan de la crianza, los cuidados y también de que entren unos mangos a la casa (Santoro & Murillo, 2021, *párr.* 12).

El trabajo fuerte de las organizaciones feministas y la visibilización de esta situación posibilitó el comienzo de articulaciones y vínculos con diversos organismos públicos e incluso con la ministra de Mujeres, Géneros y Diversidad, Elizabeth Gómez Alcorta, y a través de un encuentro, las vecinas del Playón de Chacarita conversaron con ella manifestando la situación de violencia en la que se encuentran y la urgencia de poner en agenda la cuestión de género en los temas de vivienda, pues en muchos casos, son los propios agresores los titulares de las nuevas viviendas en los procesos de reurbanización.

### **Tensiones entre la inmovilidad y la movilidad: las mujeres en el contexto del ASPO**

Las características estructurales del hábitat de las villas —en proceso o no de reurbanización— redoblaron la vulnerabilidad de su población en la pandemia producida por la *COVID-19*. En este contexto, surgió una serie de contradicciones entre los procesos de movilidad e inmovilidad (Arqueros & Tobías, 2020) que, en tanto cazadoras (Merklen, 2000), afectaron la experiencia cotidiana en la ciudad de las mujeres residentes en estos barrios. En este sentido, en los primeros meses del ASPO, muchas de ellas se vieron en la obligación de moverse para resolver las necesidades cotidianas de sus familias.

Una de esas necesidades estuvo marcada por el acceso al agua. En las villas el tendido de infraestructura de saneamiento presenta una serie de complejidades que tienen como correlato la provisión irregular del servicio de agua potable (Tobias & Catenazzi, 2021). En plena pandemia, muchas de las familias residentes en estos barrios carecían de acceso a este recurso esencial para protegerse del virus. Desde el GCBA y con apoyo de AYSA se incrementaron los viajes y el alcance de los recorridos de camiones cisterna y se reforzó la entrega de sachet de agua en los barrios. Sin embargo, esto supuso que la población —en su mayoría mujeres— se movilizara hasta los camiones cisterna y realizara largas filas para recolectar el agua en tachos, que luego eran acarreados hasta las viviendas. Sobre este aspecto, Silvana Olivera, de la villa 31, señalaba:

Es increíble que hayamos estado tanto tiempo sin agua en medio de una pandemia (...). Todas las mañanas las vecinas tenemos que ir a cargar baldes para llevarlos a nuestras casas (...). Estoy segura que los contagios se expandieron por eso, porque además de no poder higienizarnos, tuvimos que hacer filas larguísimas de gente que viene de todos lados (Silvana Olivera en Página 12, 2020, párr. 6)<sup>2</sup>.

La muerte por **COVID** de Ramona Medina —vecina y referente del área de salud de la Casa de las Mujeres y Disidencias de la organización social La Poderosa de la Villa 31—, quien en semanas anteriores a su deceso había denunciado con gran preocupación la falta de agua en las canillas, fue un punto de inflexión que evidenció de manera cruda las desigualdades urbanas en tiempos de pandemia. En su video, que se hizo viral, señalaba la contrariedad de un Gobierno de la Ciudad que nada respondía a las necesidades socio-habitacionales más urgentes “nos piden que nos higienicemos, que nos lavemos las manos, que tengamos mayor cuidado, que nos pongamos tapabocas, que no salgamos a la calle ¿Y con qué lo hacemos si no tenemos agua?”<sup>3</sup>. La búsqueda de agua en baldes y bidones de parte de las mujeres, para resolver una necesidad básica, da cuenta de las grandes limitantes de los procesos de intervención llevados adelante por el GCBA en las villas de la ciudad. Una vecina y compañera de Ramona expresó:

Ramona se tuvo que exponer ella primero, y después tuvo que exponer su cuerpo porque al final siempre terminamos siendo nosotras, las mujeres, quienes no solamente sostenemos las ollas populares, los comedores y un montón de otras cosas más, sino también quienes terminamos poniendo el cuerpo y exponiendo nuestra salud para poder garantizar derechos básicos que no son garantizados, y fue por todo eso también que ahora Ramona se vio expuesta al contagio (Lilian Andrade en Diario Página 12, 2021, párr. 4)<sup>4</sup>.

---

2. Litvinoff, I. “La curva que no se aplana. Mujeres en barrios vulnerados de Buenos Aires”. En Página 12. 08/05/2020. Disponible en Internet: <https://www.pagina12.com.ar/264232-la-curva-que-no-se-aplana>

3. “Murió por coronavirus Ramona Medina, la vecina del Barrio 31 que había denunciado la falta de agua en plena pandemia”. En Infobae. 17/05/2020. Disponible en Internet: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/05/17/murio-por-coronavirus-ramona-medina-la-vecina-del-barrio-31-que-habia-denunciado-la-falta-de-agua-en-plena-pandemia/>

4. Litvinoff, I. “El caso de Ramona Medina, referente de La Poderosa en la Villa 31, que murió de coronavirus”. Diario Página 12. 17/05/2020. Disponible en Internet: <https://www.pagina12.com.ar/266273-el-caso-de-ramona-medina-referenta-de-la-poderosa-en-la-vill>

El acceso a la comida fue otro de los ejes en que se observaron las tensiones entre movilidad e inmovilidad y sus efectos en el habitar cotidiano de las mujeres en barrios populares. En este sentido, en los primeros meses del ASPO, las mujeres trabajadoras de villas y asentamientos —habitualmente trabajadoras del servicio doméstico— se vieron en la imposibilidad de asistir a sus lugares de trabajo, lo que en muchos casos se tradujo en la pérdida del empleo y del sustento cotidiano. El acceso a la comida se tornó una travesía diaria: algunas mujeres recogían raciones para ellas y sus parejas en los comedores del barrio y bolsones de comida en las escuelas donde asistían sus hijas/os, que, por la falta histórica de vacantes, no siempre se localizan próximas a sus viviendas. Este es el caso de Gisela, de la Villa 31, que varias veces debió atravesar el cordón policial de su barrio, tomar el colectivo y caminar varias cuadras para retirar viandas en la escuela donde asistían sus hijas de tres y nueve años (El País, 2020). También el de Romina, que no pudo seguir trabajando en la cooperativa donde lo hacía, solo contaba con \$3100 pesos de la asignación universal por hijo, y que fue víctima de violencia de género; contaba con una medida de restricción vigente y un botón antipánico (El País, 2020)<sup>5</sup>.

En los primeros meses del ASPO, el habitar cotidiano de las mujeres en las villas estuvo atravesado por la resolución de las necesidades del propio hogar, pero también por las tareas de cuidado colectivo. Shirley, de la villa 1-11-14, sostenía:

Las mujeres acá, en el barrio, trabajamos mucho más que los varones, porque aparte de hacer todas las tareas de la casa también salimos a la calle a buscar comida, insumos, medicamentos, o trabajamos en los comedores y los centros de salud, porque en esos lugares la gran mayoría de personas también somos mujeres (Shirley en Página 12, 2020, párr. 32)<sup>6</sup>.

Aunque desde el GCBA se sostenía un discurso público que reconocía el papel de las organizaciones territoriales en el combate cotidiano de la pandemia; estas tareas eran desarrolladas sin reconocimiento salarial, protecciones y con insumos insuficientes, lo que dio lugar, por ejemplo, a la campaña de "Somos Esenciales" de la Federación Territorial Nacional de un sector de la Central de Trabajadores de la Argentina, Somos Barrios de Pie, el Frente de Organizaciones en Lucha y la Federación de Organizaciones de Base.

---

5. Tuchin, F. "La odisea de garantizar las viandas escolares para los niños más pobres". En El País 31/05/2020. Disponible en Internet: [https://elpais.com/elpais/2020/05/22/planeta\\_futuro/1590152244\\_351695.html](https://elpais.com/elpais/2020/05/22/planeta_futuro/1590152244_351695.html)

6. Litvinoff, I. "La curva que no se aplana. Mujeres en barrios vulnerados de Buenos Aires". En Página 12. 08/05/2020. Disponible en Internet: <https://www.pagina12.com.ar/264232-la-curva-que-no-se-aplana>

## Conclusiones

Este breve recorrido sobre el habitar cotidiano en villas y asentamientos puso de relieve que las desigualdades históricas hombre-mujer se agravan en contextos urbanos marcados por la precarización y las condiciones de pobreza. La pandemia producida por el virus **SARS-CoV-2** tuvo la particularidad de visibilizar y profundizar esas desigualdades en el territorio. En este sentido, las desigualdades de género se hacen cuerpo también en el espacio y se expresan en el habitar cotidiano en la ciudad.

La incorporación de la perspectiva de movilidad para pensar las desigualdades de género en el contexto de pandemia habilita una mirada que va más allá del acceso (o no) a la vivienda, para centrarse en los usos cotidianos y apropiaciones de la ciudad (Cosacov, 2015). Esto habilitó una mirada más amplia de la desigualdad, desde la experiencia cotidiana del espacio, en la reproducción de la vida en villas y asentamientos en el contexto de pandemia. Las mujeres han asumido responsabilidades familiares y colectivas, en un contexto de incertidumbre y crisis sanitaria y económica, cumpliendo un papel esencial en la reproducción de la vida en esos territorios.

En este contexto, quedaron evidenciadas las tensiones y paradojas que impuso el ASPO en los meses iniciales de la pandemia en la vida diaria de las mujeres. Pero, además, esas tensiones tendieron a erosionar los límites entre lo público y lo privado en la vida cotidiana, al tiempo que evidenciaron que es necesario interpelar el ámbito político-institucional en clave habitacional, entendida como una dimensión amplia. En este sentido, de cara al futuro, no solo es necesario avanzar en procesos de planificación con perspectiva de género, sino también garantizar la participación activa de mujeres y de colectivos de la diversidad con perspectiva feminista en espacios de decisión. Concretamente, planteamos que es necesario superar la participación de varones que responden —o dicen responder— a las necesidades de las mujeres, para dar lugar en esos papeles claves a mujeres con perspectiva feminista.

## Referencias bibliográficas

- Arqueros Mejica, M. S.; Rodríguez, M. F. & Zapata, M. C.** (2018). Coordinadora del informe: María Carla Rodríguez. *Integración urbanística y social de villas en "agenda". Un abordaje a su intervención.* Consejo Económico y Social (CEyS). Ciudad de Buenos Aires. pp. 1-69.
- Arqueros Mejica, M. S.; Rodríguez, M. F.; Rodríguez, M. C. & Zapata, M. C.** (2019). Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015 –2018). *Revista Pensum*. Vol. 5(5), pp.13-26.

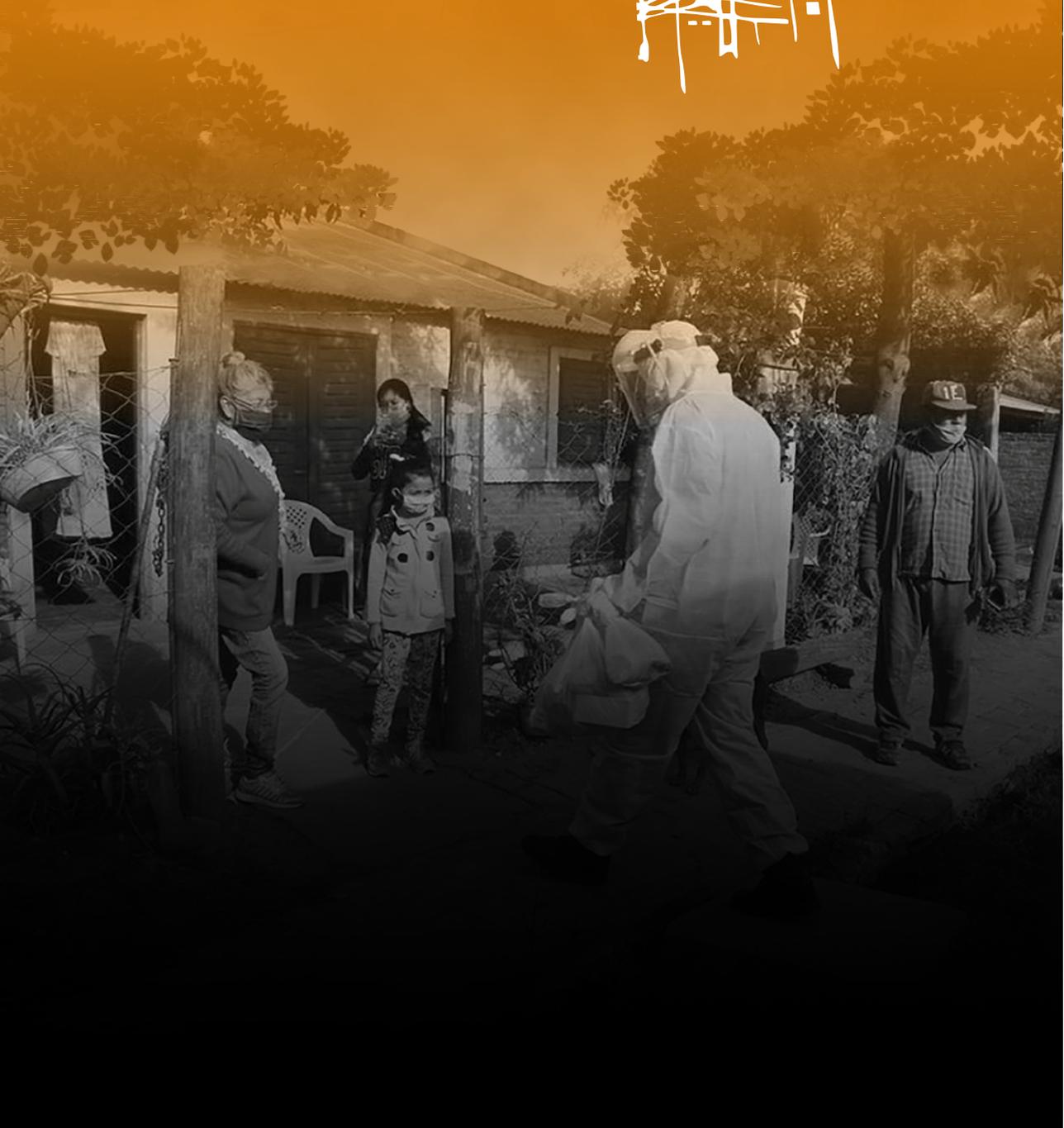
- Arqueros Mejica, M. S. & Tobias, M. A.** (2020). Covid 19, políticas públicas y desigualdades urbanas: el caso de las villas de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. En Rabasco, P. (2020), *Ciudad y Resiliencia: Última llamada*. Akal.
- Beltrame, D. & Benítez, J.** (2020). Covid-19 en villas y asentamientos: nuevos viejos problemas en la respuesta pública. *Voces en el Fénix. Ciudades*. Año 10 (81), pp. 14-21.
- Centeno, P. V.** (2004). Movilidad y vida cotidiana de mujeres de sector popular de Lima. Un análisis del testimonio de la señora Eufemia. *Revista Antropológica*(22), pp. 31-62.
- Cosacov, N.** (2015). Más allá de la vivienda: los usos cotidianos de la ciudad. Movilidad cotidiana de residentes en Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*, [18], 61-80.
- Duhau, E. & Giglia, A.** (2008) *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. UAM. Azcapotzalco.
- Federici, S.** (2013). *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Traficante de Sueños.
- Giglia, A.** (2012). Habitar, Orden Cultural y tipos de Hábitats en *El Habitar y la Cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Universidad Autónoma Metropolitana. Siglo XXI.
- Heidegger, M.** (1951). Construir, Habitar, Pensar. <https://www.fadu.edu.uy/estetica-diseno-ii/files/2013/05/Heidegger-Construir-Habitar-Pensar1.pdf>
- Jirón, P.** (2017). Género. En Zunino Singh, D.; Giucci, G.; Jirón, P. Introducción. En Zunino Singh, D.; Giucci, G.; Jirón, P. (Eds.), *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Biblos.
- Jirón, P. & Zunino Singh, D.** (2017). Dossier. Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas. *Revista Transporte y Territorio* (16). pp. 1-8. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. ISSN 1852-7175.
- Lagarde, M.** (2003). Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción. *Emakunde*, 1-5.
- Massolo, A.** (1999). *Las mujeres y el hábitat popular ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?* Instituto Juan de Herrera. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/aamas.html>
- Merklen, D.** (2000). Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90. En Svampa, M. (ed.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Biblos.
- Koutsovitis, M. E; Goyeneche, M.; Baldivieso, J. E., Sánchez, S. I. & Kulekdjian, F.**

- M.** (2020) Vulneraciones de derechos en tiempos de COVID-19. Ciudad, villas y políticas urbanas en S. I. Sánchez, M.; Robertazzi, M. & Guebel C. F. (Ed.) *La desintegración de la ciudad. Políticas urbanas recientes en la Ciudad de Buenos Aires.* (pp. 19-42). FADU Publicaciones ISU.
- Rodríguez, M. C.; Rodríguez, M. F. & Zapata, M. C.** (2018). Mujeres, inmigrantes, y jóvenes: formas de acceso informal al hábitat en la ciudad. *Revista Brasileira de Gestão Urbana- URBE*, Vol 10(3), pp: 485-499.
- Soto Villagrán, P.** (2016). Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. *Revista Andamios*. Vol.13 (32), pp.37-56.
- Tobias, M. A. & Catenazzi, A.** (2021). ¿Agua para todos o agua para quiénes? Continuidades y rupturas del ciclo hidrosocial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Las Américas a través del prisma del agua. Actualité des recherches en sciences sociales*. Editioes IHEAL.
- Zunino Singh, D.; Giucci, G. & Jirón, P.** (2017). Introducción. En Zunino Singh, D.; Giucci, G.; Jirón, P. (eds.), *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Biblos.

## Fuentes periodísticas

- Infobae** (2020/05/17). Murió por coronavirus Ramona Medina, la vecina del Barrio 31 que había denunciado la falta de agua en plena pandemia. *INFOBAE*. <https://www.infobae.com/sociedad/2020/05/17/murio-por-coronavirus-ramona-medina-la-vecina-del-barrio-31-que-habia-denunciado-la-falta-de-agua-en-plena-pandemia/>
- Litvinoff, I.** (2020/03/24). La curva que no se aplana. Mujeres en barrios vulnerados de Buenos Aires. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/264232-la-curva-que-no-se-aplana>
- Litvinoff, I.** (2020/05/17). El caso de Ramona Medina, referente de La Poderosa en la Villa 31, que murió de coronavirus. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/266273-el-caso-de-ramona-medina-referenda-de-la-poderosa-en-la-vill>
- Santoro, E. & Murillo, E.** (2021/01/05). La violencia de género expuesta en los procesos de urbanización. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/317133-la-violencia-de-genero-expuesta-en-los-procesos-de-urbanizac>
- Tuchin, F.** (2020/05/31). La odisea de garantizar las viandas escolares para los niños más pobres. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2020/05/22/planeta\\_futuro/1590152244\\_351695.html](https://elpais.com/elpais/2020/05/22/planeta_futuro/1590152244_351695.html) 

# Mesa 8



# Imaginarios urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares

COORDINACIÓN

**María del Rosario OLMEDO**

Becaria doctoral CONICET. Candidata a doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano, UNNE-CONICET.

**Joaquín BENITEZ**

Candidato a doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

## Introducción

El presente trabajo constituye la relatoría de la mesa 8: "Imaginarios urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares", desarrollada el día jueves 17 de junio de 2021 en el marco del II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, en modalidad virtual. La mesa contó con la presencia y exposición de autoras y autores de seis ponencias, quienes plantearon formas diversas de abordar y entender las representaciones, tanto desde los Estados hacia los habitantes de barrios populares —y viceversa—, como entre vecinos y vecinas, entre ciertos grupos y en relación con las disputas por el territorio.

El objetivo es presentar de forma sintética la riqueza y heterogeneidad de los aportes de las/los autoras/es, a partir de destacar las particularidades de cada trabajo y sus lugares de procedencia. Cabe señalar que, si bien en el II ENRAP ha contado con participaciones desde diversos países latinoamericanos, la mesa 8 se caracterizó por investigaciones provenientes de distintas localidades argentinas.

## Desarrollo

Los trabajos presentados corresponden a procesos que han tenido lugar en las ciudades de Comodoro Rivadavia (Chubut), San Miguel de Tucumán (Tucumán), Resistencia (Chaco) y Córdoba (Córdoba). En el primer caso, las/os integrantes de un proyecto de investigación "centrado en el análisis de las dificultades de acceso al suelo, los procesos de tomas de tierras y la conformación de asentamientos populares en distintas localidades patagónicas" (Bachiller et al., 2021) presentaron la ponencia denominada **"De asentamiento a extensión. Toma de tierras y disputas socioespaciales por los criterios de nominación en Comodoro Rivadavia"**. En ella, se expusieron dos modalidades de lo que las/los autoras/es han denominado "apatía tolerante" del Estado. Por un lado, a partir de la nominación, el poder estatal define desde un criterio legal el estatus de las espacialidades surgidas mediante toma de tierras, territorios que luego son omitidos en el momento de brindar respuestas. En ese sentido, "los procesos urbanos se desligan de la problemática estructural general (y del déficit habitacional en particular), promoviendo un enfoque estrictamente jurídico que estigmatiza las ocupaciones" (Bachiller et al., 2021). Asimismo, plantearon la incidencia de los discursos organizados en torno a "lo ambiental" en un marco de explotación petrolera, que legitiman prácticas estatales orientadas a la expulsión territorial. De esta manera, "si bien un porcentaje muy significativo del conjunto urbano se ha visto afectado por el pasivo ambiental fruto de la industria hidrocarbúrfica, el riesgo ambiental ha tenido un impacto diferencial en los asentamientos populares" (Bachiller et al., 2021), a la vez que genera desplazamientos en favor de espacios para los negocios inmobiliarios.

El equipo de investigación, cuyos integrantes pertenecen a la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, está conformado por Santiago Bachiller, María Laura Carrasco, Magali Chanampa y Natalia Usach.

Desde el Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat (INTEPH)/ UNT-CONICET, Débora Decima —becaria doctoral del CONICET— presentó la ponencia denominada **"Sentidos en disputa en torno al barrio Costanera Norte"**. A partir de un estudio de caso ubicado en el Gran San Miguel de Tucumán, la autora propuso "aproximarse a conocer lo que los habitantes piensan de su territorio, lo que creen que los de afuera piensan sobre ellos y cuáles son sus sensaciones al respecto" (Decima, 2021). Los resultados evidencian hallazgos acerca de etiquetas y estigmas en relación con el barrio, sus habitantes y las actividades que allí se realizan, así como potencialidades y la defensa del territorio desde el sentido de pertenencia. En todos los casos, la autora resalta lo importante de comprender desde dónde se

observa. En ese sentido, "quien no conoce la Costanera es invitado a permanecer por fuera del barrio. Quien vive dentro es invitado a permanecer allí" (Decima, 2021).

Desde el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (IIDVi-FAU-UNNE), la docente investigadora María Andrea Benítez presentó la ponencia denominada **"'Intrusos, vagos, peligrosos...' Representaciones sobre los asentamientos populares en pandemia"**. A partir del retrato de la ciudad de Resistencia (Chaco) y su área metropolitana, aglomerado urbano con postergaciones históricas y los más altos niveles de pobreza del país, la autora expresa que los problemas estructurales quedaron al descubierto en el marco de la pandemia. A su vez, señala que el contexto "creó las condiciones para renovar y reactualizar estigmas negativos respecto de los asentamientos populares y sus pobladores" (Benítez, 2021). Desde esa perspectiva, el trabajo evidencia que han sido las representaciones —entre otros aspectos— las que llevaron a medidas como cierre de barrios, represiones, intentos de desalojo y estigmatización étnica, a la vez que detecta prácticas de solidaridad: "tanto las ayudas recíprocas en la vida barrial para afrontar la regresión económica, cuanto las expresiones de solidaridad para con los barrios que quedaban expuestos como área de concentración de casos" (Benítez, 2021).

Desde la ciudad de Córdoba, la mesa contó con tres abordajes distintos y complementarios. Por un lado, las investigadoras Ana Laura Elorza y Virginia Monayar, del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (FAUD UNC) vinculado con el Instituto de Humanidades UNC-CONICET, presentaron la ponencia **"Abordajes de las villas en la ciudad de Córdoba, en el contexto de la última dictadura cívico-militar"**. El trabajo, que constituye un avance del proyecto "Barrios populares en proceso de integración urbana: claves históricas para la intervención política en contextos críticos" (Dir.: Dra. Valeria Snitcofsky), tuvo como objetivo "caracterizar la configuración socioterritorial del hábitat popular (las villas) en la ciudad de Córdoba durante el período 1976-1983 (en términos de cuantificar el fenómeno, localizaciones y prácticas) y las acciones de abordaje a estos territorios y sus pobladores desde las políticas públicas, en el contexto de dictadura cívico-militar" (Elorza & Monayar, 2021). Las autoras expusieron los momentos y las herramientas de intervención en villas durante un período poco analizado, que evidencia las representaciones desde el Estado en un contexto no democrático y las medidas tomadas desde esa mirada. Los resultados indican que las acciones estatales fueron diversas, "desde el apoyo a procesos de autoproducción del hábitat popular, la erradicación de villas y relocalizaciones a nuevos conjuntos habitacionales, sobre todo relacionadas con la ejecución de la obra pública y 'el dejar hacer', como omisión en el reconocimiento de problemas, necesidades y derechos habitacionales" (Elorza & Monayar, 2021). Todo

lo dicho, en una reconstrucción que no invisibiliza ni desconoce la violencia con la que el terrorismo de estado se insertó en los barrios (Elorza & Monayar, 2021).

En relación con procesos actuales, y también desde el Instituto de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, las docentes investigadoras Carolina Peralta y Miriam Liborio presentaron la ponencia denominada **"De 'la villa El Pocito' a 'Pocito social life'. Extractivismo urbano en los escenarios del mercado inmobiliario de Córdoba"**. En ella demostraron las formas que adopta el urbanismo de excepción para favorecer la ocupación de los espacios centrales de la ciudad para la financiarización. Formas de producción urbana proveniente de sectores "aparentemente" legales del mercado inmobiliario, que además se apropian de dimensiones simbólicas del hábitat popular. Las autoras señalan que "si bien el mayor desarrollo del sector del mercado inmobiliario fue asociado a un momento de mayor dinamismo económico, la sobreoferta residencial no se tradujo en un incremento real de las posibilidades de acceso a la vivienda" (Peralta & Liborio, 2021). A la vez, ponen en tensión "que el mercado de los bienes raíces producido por los grandes desarrolladores urbanos es también generador de informalidad, irregularidad e ilegalidad" (Peralta & Liborio, 2021), representaciones asociadas históricamente a las formas de producción de los sectores pobres.

Por otra parte, la investigadora del Instituto de Estudios en Comunicación, Expresión y Tecnologías de la UNC María Eugenia Boito presentó la ponencia **"Comunicación/cultura de la conexión en contexto de pandemia. Construcción ideológica de cuestiones sociales urbanas en sociedades fragmentadas"**. La autora planteó una propuesta para reinventar los procesos de investigación durante el ASPO y pensar en imágenes (Benjamin, 2005, 1999, cit. en Boito, 2021), para "identificar la persistencia y el crecimiento de quienes nunca encuentran espacio en la ciudad, cuyas expresiones como demandas sociales terminan inscribiéndose en un campo de inteligibilidad policial antes que social" (Boito, 2021). En ese sentido, se observaron las transformaciones de la ciudad durante el aislamiento a través de fotografías y noticias periodísticas, para "dar cuenta de algunas características de la experiencia social contemporánea, interrogando cómo ha actuado y actúa la comunicación/cultura de la conexión en contexto de pandemia" (Boito, 2021).

## Conclusiones

Los trabajos presentados en la mesa 8 han expuesto una diversidad de enfoques y territorios abordados que, si bien se vieron atravesados por la pandemia de **COVID-19**, tal vez —afortunadamente— la hayan excedido como tema. De alguna manera, los trabajos presentados recuperan la trayectoria de las representaciones e incorporan

las condiciones nuevas de la pandemia como un factor que en todo caso ha puesto en crisis la totalidad de las dimensiones involucradas en la vivencia urbana, pero que ante todo ha sido un acontecimiento que visibilizó las condiciones previas, en las que los trabajos hacen énfasis. A pesar de ser investigaciones no coordinadas entre sí, la convergencia en el II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares evidencia que los temas estudiados y los instrumentos metodológicos utilizados resultan complementarios para comprender los lugares que ocupan las representaciones acerca de los asentamientos populares en distintas ciudades del país, así como lo importante y necesario que es encontrar espacios de interacción y diálogo para la producción conjunta de conocimiento.

## Referencias bibliográficas

**Benjamin, W.** (2005). *Libro de los Pasajes*. Madrid, España: AKAL.

**Benjamin, W.** (1999). *Poesía y Capitalismo: Iluminaciones II*. Madrid, España: Taurus. 



# Toma de tierras y disputas socioespaciales por los criterios de nominación en Comodoro Rivadavia

---

**Santiago BACHILLER**  
**María Laura CARRASCO**

**Magali CHANAMPA**  
**Natalia USACH**

---

## Cargos o filiaciones

Investigador adjunto de CONICET y profesor en UNGS y UNPA  
Maestranda en UNPSJB y UNC.  
Jefa de Trabajos Prácticos en FHCS-UNPSJB.  
Profesora en FCE-UNPSJB.

## Lugar de trabajo

CONICET-UNGS-UNPA; UNPSJB; UNPSJB; UNPSJB

## Eje Temático 8

Imaginario urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares.

## Resumen

El objetivo de la ponencia consiste en analizar los imaginarios urbanos implícitos en los criterios de denominación estatal de las espacialidades surgidas mediante tomas de tierras en Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina), tomando como caso testigo un asentamiento denominado Kilómetro 8. Mostramos cómo la ilegalidad se constituye en un significativo clave en la conformación de los imaginarios estatales sobre los espacios surgidos mediante ocupaciones de tierras y nos detendremos en la forma en que los residentes de dicho asentamiento disputan las categorías estatales y las denominaciones de sus espacios vitales. Asimismo, indagaremos los imaginarios urbanos organizados en torno a la contaminación poniendo en evidencia que, pese a que la mayor parte de Comodoro Rivadavia se encuentra afectada por el pasivo ambiental resultante de la industria hidrocarburífera, el riesgo ambiental posee un impacto diferencial cuando se trata de la "urbanización" de los asentamientos populares.

**Palabras clave:** Imaginarios urbanos; Estado; tomas de tierras; Comodoro Rivadavia; contaminación.

## Introducción

La ponencia forma parte de un proyecto de investigación centrado en el análisis de las dificultades de acceso al suelo, los procesos de tomas de tierras y la conformación de asentamientos populares en distintas localidades patagónicas. En el marco de dicho proyecto, hemos caracterizado las políticas de la municipalidad de Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina) dirigidas a los asentamientos populares en términos de "apatía tolerante", es decir, si bien la Municipalidad puede intervenir evitando la instalación de infraestructuras encaminadas a convertirse en casillas precarias, lo cierto es que, a diferencia de otras ciudades, su accionar no se ha caracterizado por reprimir las tomas o desalojar los asentamientos consolidados, sino que la actitud estatal más habitual consistió en cierta inacción política que, sin brindar soluciones para la regularización, condena los asentamientos a una precariedad indefinida.

En ese marco, el objetivo del presente texto consiste en analizar dos modalidades de "apatía tolerante". En primer lugar, nos centramos en los imaginarios urbanos implícitos en los criterios de denominación estatal de las espacialidades surgidas mediante tomas de tierras. Tomando como caso testigo un asentamiento denominado Kilómetro 8 (en adelante Km8), veremos que la ilegalidad se constituye en un significativo clave para la conformación de los imaginarios estatales sobre los espacios surgidos mediante ocupaciones de tierras; asimismo, nos detendremos en la forma en que los residentes de dicho asentamiento disputan las categorías estatales y las denominaciones de sus espacios vitales. El segundo ejemplo de apatía tolerante supone indagar los imaginarios urbanos organizados en torno a la contaminación. El asentamiento que tomamos como unidad de análisis se localiza sobre una zona de explotación petrolera. Constataremos que, pese a que la mayor parte de Comodoro Rivadavia se ve afectada por el pasivo ambiental resultante de la industria hidrocarburífera, la percepción del riesgo ambiental posee un impacto diferencial cuando se trata de la "urbanización" (la obtención de servicios e infraestructura) de los asentamientos populares.

## Marco teórico-metodológico

La ponencia es resultado de un trabajo de campo de tipo etnográfico. Si bien el proyecto se ejecutó entre 2017 y 2019, lo cierto es que algunos de los autores del texto iniciaron sus estudios en la localidad en 2010. Se realizaron entrevistas en profundidad a vecinos protagonistas de tomas de tierra, a representantes de las asociaciones vecinales y referentes barriales. Asimismo, usando guiones semiestructurados, se entrevistó a funcionarios municipales de la Subsecretaría de Tierras, la Dirección General de Hábitat y la Dirección de Catastro. Finalmente, se analizaron los informes técnicos que dichas áreas municipales generaron sobre el asentamiento Km8.

Un eje de la ponencia supone preguntarse por las disputas en el modo de definir determinados procesos y espacialidades urbanas (las áreas resultantes de los procesos de tomas de tierras); en tal sentido, iniciamos el análisis examinando la literatura sobre los imaginarios urbanos.

Según Hiernaux (2007, p. 20), el imaginario constituye "la inevitable re-presentación, la facultad de simbolización", así como funciona sobre la base de representaciones o formas de traducir en una imagen mental, una realidad material o bien una concepción. Así, en la formación del imaginario se ubica nuestra percepción transformada en representaciones a través de la imaginación. La fuerza creativa del imaginario rebasa la simple representación, crea imágenes actuantes, imágenes-guía, imágenes que conducen procesos y no solo representan realidades materiales o subjetivas.

El espacio urbano cumple un rol fundamental en la activación de nuestra capacidad de imaginación. Al estudiar la construcción de la subjetividad espacial en las ciudades, García Canclini (1997) sostiene que la ciudad se encuentra fragmentada en nuestra mente en un sinnúmero de imágenes que no siempre alcanzan coherencia entre sí, así como propone ahondar en la vivencia del barrio. De modo similar, Silva (2006, p. 104) presenta un principio de clasificación de los espacios urbanos: el espacio oficial (básicamente planificado por el poder Estatal) y el diferencial (ligado con el uso ciudadano). En definitiva, el valor analítico de la categoría de "imaginarios urbanos" se liga con "la posibilidad de reconstruir visiones del mundo desde las cuales los sujetos actúan con propósitos y efectos de realidad" (Lindón et al., 2006, p. 14). En tal sentido, asumiendo el conflicto como un factor inherente a la vida social, en la ponencia nos interesa analizar la tensión entre las representaciones estatales de los sitios surgidos mediante ocupaciones de tierras que se encuentran afectados por la actividad hidrocarburífera, con las representaciones que sustentan quienes residen en dichos espacios.

No todos los agentes sociales poseen el mismo poder a la hora de imponer un imaginario sobre otro y lograr que una determinada representación social se convierta en hegemónica. Si bien los medios masivos de comunicación se han transformado en uno de los grandes generadores de representaciones sociales de la modernidad, en esta ponencia nos focalizamos en el Estado. Según Bourdieu (1997), uno de los poderes más importantes del Estado consiste en su capacidad de producir e imponer categorías de pensamiento que aplicamos a todo lo que hay en el mundo (incluyendo la evaluación del propio Estado). El Estado tiene la potestad de crear y sancionar los principios de división y clasificación de la realidad, así como la capacidad de naturalizar dichos principios conformando una percepción del mundo que se convierte en sentido común. Las estructuras del

espacio físico son una de las mediaciones a través de las cuales las estructuras sociales se convierten progresivamente en estructuras mentales y sistemas de preferencias; por lo tanto, el espacio es uno de los lugares donde se afirma y ejerce el poder.

No casualmente, en su análisis sobre el Estado, Bourdieu consideró la conformación histórica del capital jurídico como un aspecto crucial del poder simbólico estatal. La base de la autoridad específica estatal reside, en gran medida, en la potestad de nombrar monopolizada por el Estado. En la actualidad, dicha autoridad se expresa en cuestiones aparentemente insignificantes, como la facultad estatal de otorgar certificados. El certificado puede ser leído como un acto misterioso, ya que crea nuevas identidades socialmente garantizadas (partidas de matrimonio o de nacimiento, títulos universitarios, etc.). Así, la autoridad de enunciar lo que un ser/cosa es en realidad (veredicto), el Estado ejerce un poder creador (casi divino).

En definitiva, nombrar supone moldear la realidad, crear una definición social legítima. Nombrar es establecer jerarquías, criterios de división socialmente aceptados. En nuestro estudio, veremos que es el poder estatal el que define desde un criterio legal el estatus de los territorios urbanos que surgieron a partir de toma de tierras; es el Estado el que naturaliza los criterios de percepción que él mismo impuso (fomentando el repudio ante una toma que es leída como una "usurpación ilegal"). En el tema que nos convoca, el acto mágico que transforma la realidad/identidad de dichas espacialidades se materializa en determinados certificados, como la mensura (a partir de la cual el territorio, hasta entonces condenado, pasa a ser reconocido como una porción de la ciudad) o la resolución de autorización para ocupar.

Debido a la insolvencia económica masiva y a la escasez de políticas estatales de viviendas, la ciudad informal constituye la principal vía por la cual los hogares pobres de nuestro continente han resuelto de forma inadecuada sus necesidades habitacionales (Barreto, 2018). A pesar de tal masividad, la irregularidad o ilegalidad respecto de la tenencia de la tierra y de los códigos de planeamiento urbano han sido el elemento destacado en las definiciones oficiales sobre la ciudad informal (Varela & Cravino, 2008; Massida, 2019). Es el Estado y su capacidad de nombrar e imponer los criterios hegemónicos de la realidad el que determina el estatus jurídico de las zonas que se formaron a partir de ocupaciones de tierras. A su vez, los imaginarios urbanos que fomentan una lectura jurídica para tales áreas conllevan una conceptualización a la negativa: a partir de entonces, estos sitios son visualizados en función de sus carencias, de acuerdo con la distancia respecto de ciertos parámetros de normalidad que fueron socialmente construidos y estatalmente sancionados.

A partir de entonces, surgen imaginarios geográficos peyorativos que se ensañan con ciertas espacialidades, auténticos "estigmas territoriales" que conllevan un proceso de "discriminación estructural" que impregna capilarmente todos los discursos sociales (Kessler, 2012). En los espacios que surgieron mediante tomas de tierras, dichos procesos de "etiquetamiento" agravan las condiciones de vida y frenan incluso las intervenciones estatales encaminadas a mejorar el barrio. Como veremos luego, tales dinámicas se agravan cuando a los criterios jurídicos se le adosan ciertos discursos promovidos por el Estado sobre la contaminación y el riesgo ambiental.

En los países de Latinoamérica que se encuentran atravesados por la industria petrolera, el supuesto auge económico derivado de dicha actividad ocasionó perjuicios especialmente negativos en el hábitat popular, pues suelen erigirse sobre las áreas más degradadas por la industria (Dureau & Gouëset, 2001; Romeo & Vázquez, 2019). En tal sentido, nos interesa analizar las percepciones ligadas con el riesgo ambiental en un asentamiento que convive con pozos petroleros, ya que estas brindan pistas sobre las experiencias afectadas por la contaminación (Ursino, 2012). Auyero y Swistun (2007) proponen el concepto de sufrimiento ambiental para caracterizar una forma de padecimiento social producido por la contaminación del espacio habitado. Esta experiencia significa "no respirar el mismo aire, no tomar la misma agua, o jugar en la misma tierra que otros (...) son vidas que ocurren usualmente en un ambiente contaminado con graves consecuencias para su salud presente y sus capacidades futuras" (Swistun, 2013, p. 288). En la ponencia, pretendemos ampliar la noción de sufrimiento ambiental registrando también cómo las percepciones sobre el riesgo ambiental inciden en las posibilidades de lograr la ansiada "urbanización" del asentamiento.

### **Caracterización de la ciudad y de sus asentamientos. El Km8 como caso de estudio**

En Comodoro Rivadavia, las estructuras social, urbana y económica están orientadas por el proceso extractivo del petróleo. Durante el siglo XX, la ciudad fue receptora de flujos migratorios nacionales e internacionales, con oscilaciones ligadas con la actividad petrolera. El primer "*boom* petrolero" (1958-1963) supuso una importante expansión económica que tuvo como efecto inmediato la afluencia de nuevos contingentes de población migrante (Marques, 2019). El acelerado crecimiento poblacional condujo al primer ciclo de expansión acelerada de la "mancha urbana" sobre terrenos escasamente sustentables para la ocupación (laderas de cerros, sectores inundables, zonas de afectación petrolera). Esto se produjo principalmente en el sector centro y suroeste de la ciudad, donde se conformaron asentamientos poblacionales a través de toma de tierras, que luego se denominaron los "barrios altos" (Bachiller et al., 2015). Un indicio que nos permite comprender a qué nos referimos con el término "apatía tolerante" a

la hora de caracterizar las políticas públicas para con los asentamientos: pese a su más de medio siglo de antigüedad, actualmente se mantienen las condiciones de precarización y déficit habitacional de tales barrios.

El último "*boom* petrolero" (2005-2010) tuvo un gran impacto en la expansión del mercado de trabajo y la consecuente dinámica poblacional. En el período intercensal 2001-2010, en Comodoro la variación porcentual de población superó el 29 % (muy superior a la media nacional, que fue del 10,6 %); según la proyección efectuada por la Dirección General de Estadísticas y Censos provincial, en el año 2020 habitaban la ciudad unas 221.600 personas, lo que representa un incremento poblacional del 25 % respecto de los últimos datos censales del año 2010. Tal dinamismo poblacional ha supuesto una demanda de vivienda no satisfecha que se refleja en el incremento del déficit habitacional cuantitativo compuesto, el cual pasó de 3106 viviendas en 2001 (equivalente al 8,2 % de los hogares con déficit habitacional) a 9839 en 2010 (el 18,32 % de los hogares). Estos datos son consistentes con lo informado por el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) en 2016-2017<sup>1</sup>. Dicho relevamiento mostró que en el período 2000-2010 ocurrió una aceleración de las tomas de tierras con un total de veintiún asentamientos, a los que se sumaron posteriormente siete en el período 2010-2016. Estos y otros que datan de mediados y finales del siglo pasado contabilizan 31 asentamientos, en los cuales habitan aproximadamente 3415 familias (unas 7626 personas) que viven sin acceso a agua corriente, cloacas y otros servicios esenciales.

Podría pensarse que una ciudad de alta renta, que dispone, según estimaciones propias, de 564 hectáreas, como grandes vacíos en su mancha urbana, estaría en condiciones de ofrecer suelo bien localizado y servido a poblaciones con necesidades habitacionales. Sin embargo, la mayor parte de estos vacíos urbanos coincide con tierra afectada por pasivos ambientales derivados de la actividad petrolera. Se calcula que en el ejido municipal habría entre 2500 y 2800 pozos de petróleo abandonados (Bachiller et al., 2015). Tales pasivos, más la presencia de pozos activos, oleoductos y gasoductos con sus respectivos radios y franjas de seguridad, reducen drásticamente la disponibilidad de suelo urbanizable a costo razonable<sup>2</sup>, e implican para las poblaciones asentadas la exposición a la contaminación, un alto riesgo ambiental y una dificultad para el reconocimiento y la regularización dominial

---

1. Existen sectores de la ciudad que no fueron contemplados en el relevamiento del ReNaBaP, pese a que su configuración espacial responde a problemáticas asociadas con la cuestión dominial o a la inaccesibilidad a servicios básicos. Los datos del Observatorio Federal Urbano del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas apoyan nuestra presunción, ya que calcula que aproximadamente 27.354 personas residían en barrios vulnerables en 2017, lo cual equivalía al 13,81 % de la población censada en 2010.

2. A partir del año 1996, la Resolución 5/96, de alcance nacional, ordena las normas y procedimientos para el abandono correcto de pozos de hidrocarburos. Previamente a este año, las empresas petroleras no tenían la obligación de realizar el sellado de los pozos. Por ende, ante el desconocimiento sobre cuáles fueron los procedimientos de abandono, se determina un radio de seguridad de al menos 60 metros por pozo, factor que limita considerablemente las posibilidades de encontrar tierra urbanizable.

por parte del Estado. Si bien los pasivos ambientales procedentes de la explotación hidrocarburífera son un elemento presente en toda la ciudad, constataremos que tienen una incidencia medular en las condiciones de vida en los espacios surgidos a través de tomas de tierras en Zona Norte.

El cerro Chenque, emplazado a la altura del casco central, divide la ciudad en dos zonas no administrativas pero sí reconocidas popularmente como Zona Norte y Zona Sur. En la Zona Norte la configuración es más fragmentada que en la Zona Sur, donde se evidencia una mayor compacidad. Tal estructura de la Zona Norte es tributaria de los campamentos de las empresas públicas y/o privadas que, desde principios del siglo XX, fueron estableciéndose para la extracción petrolera. Los campamentos empresariales de la Zona Norte constituyen el origen de los barrios más antiguos de la ciudad y el fundamento de los clásicos patrones de dispersión y fragmentación que presenta la "ciudad petrolera".

Nuestro caso de estudio se ubica en dicha zona, en el denominado Km 8. Allí, en 1915 se emplazó la Compañía Especial de Perforaciones (luego adoptó el nombre de Petrominera). Para explotar los yacimientos la compañía estableció su campamento proveyendo de viviendas y otros servicios a sus empleados. Desde la década de 1970, con el financiamiento del FONAVI, el IPV llevó a cabo diversos planes de viviendas sociales en el área. Entrado el siglo XXI, durante el segundo **boom** petrolero, en los vacíos urbanos afectados por pasivos ambientales comenzaron a producirse las primeras tomas; en algunos casos, estas se expandieron sobre los bordes de los barrios de vivienda social.

Según consta en los informes municipales, el origen de las tomas en la zona ha sido múltiple: como ocurrió con el resto de la ciudad, durante la década de los años 2000 se produjeron diversas ocupaciones en la zona, aunque se intensificaron notablemente desde el inicio del **boom** petrolero (2008 y 2009). Dado su tamaño y sus diferentes orígenes, el asentamiento es muy heterogéneo: algunas zonas poseen mensura y han sido regularizadas; ciertas áreas responden a un perfil de chacras productivas; un sector surgió a partir de ocupaciones en tierras que el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) tenía destinadas a la construcción de viviendas sociales (pero que durante años dejó ociosas); otra parte del asentamiento se expandió por tierras privadas pertenecientes a la empresa Petroquímica (el Estado se desligó de este; la empresa negocia con cada uno de los ocupantes la venta del lote). Pero el dato que nos interesa remarcar es cómo, alegando motivos de riesgo ambiental (la presencia de pozos de petróleo), el Estado se niega a la regularización de la mayoría de los lotes ocupados. En este espacio tan diverso, el denominador común es la presencia de pozos petroleros abandonados (más otros dos en actividad) con sus respectivas instalaciones y ductos. Dicha situación

expone a los habitantes a factores de riesgo y contaminación, genera desigualdades y obstaculiza las posibilidades de obtener el reconocimiento estatal necesario para la "urbanización" de centenares de viviendas.

Actualmente, las estadísticas sobre la población que reside en el área son inexactas. La municipalidad local en 2011 realizó un primer censo, el cual contabilizó 350 lotes/familias, mientras que otros 62 lotes/familias no fueron registrados (no había personas presentes cuando se efectuaron las visitas) (Castro, 2011). Por otra parte, en el último informe municipal (Informe Técnico General "Asentamientos Km 8", 2013), se registraron nueve grupos diferentes de vecinos; no obstante, este informe solo brinda información de seis grupos, en el interior de los cuales se contabilizaron más de 1800 familias. En ningún censo se contempló el amplio sector de titularidad privada perteneciente a la empresa Petroquímica (la municipalidad alegó que la situación de tales vecinos es responsabilidad del poder judicial). Por consiguiente, una cantidad significativa de familias nunca fue incorporada en las estadísticas oficiales. En el ReNaBaP, el área ocupada se denomina Standard Norte, y es identificada como "el asentamiento" de mayor extensión en cuanto a superficie y cantidad de familias de la ciudad: unas 1030 familias residen en unas 32 hectáreas. Por su nivel de conexión a servicios urbanos, el barrio es clasificado como precario.

### **Nomenclatura estatal, ilegalidad y las disputas por nombrar el espacio de residencia**

Anteriormente planteamos que el poder simbólico estatal se manifiesta en su capacidad de producir e imponer los principios de división y clasificación de la realidad, transformando en sentido común aspectos de la existencia atravesados por la desigualdad (Bourdieu, 1997). En el caso de los espacios surgidos mediante tomas de tierras, la potestad estatal bajo un enfoque legal y normativo los denomina y clasifica como "ilegales", "ocupantes", "usurpadores", etc. En tal sentido, así se expresaba la directora de Catastro de la Municipalidad:

Para mí se trata de usurpaciones de tierra; si yo lo tuviese que definir, toda persona que no tiene una adjudicación efectuada en el marco de una resolución de venta de la tierra firmada por el señor intendente, en base a un procedimiento firmado además con un secretario, es una usurpación de tierras. Hoy le ponemos palabras bonitas a lo que no corresponde, o asentamientos, u ocupaciones espontáneas: apropiación de la tierra, para mí es un acto de ilegalidad (entrevista del 16 de junio de 2012).

A la forma de nombrar/percibir a la realidad espacial le corresponden intervenciones públicas concretas. Así, en una visita a la Subsecretaría de Tierras y Hábitat realizada en 2012, nos detuvimos en un enorme mapa de la ciudad desplegado en una pared de la oficina. Cuando interrogamos por qué una zona donde se localiza un asentamiento en el que residen 84 familias estaba pintada de blanco, nos respondieron que se trata del "Macizo 48 Número 74. No se va a regularizar nunca, porque está sobre un salitre".

La denominación fría, a partir de un número técnico, combinada con la ilegalidad como perspectiva hegemónica, posibilitó retratar el lugar como un área des poblada y justificar la omisión deliberada en lo que respecta al reconocimiento de los asentamientos en la cartografía oficial catastral.

Rechazando las visiones monolíticas del Estado (Shore, 2010), alegamos que los imaginarios sobre los territorios surgidos mediante tomas de tierras no necesariamente son homogéneos al interior de la Municipalidad de Comodoro: así como ciertas dependencias se niegan a involucrarse con territorios que son percibidos como "ilegales", otras delegaciones asumen una perspectiva más "social" y proponen intervenciones más progresistas y/o humanitarias. Dichas tensiones también se expresan en las distintas formas en que el Estado nombra los procesos y los espacios resultantes: si la Secretaría de Tierras y Hábitat se refiere a "usurpaciones" y a "los asentamientos ilegales", la Dirección General de Hábitat y Ordenamiento Urbano utiliza los términos "tomas" y "extensión" y/o "asentamientos" (sin adjetivar al espacio como "ilegal"). La "extensión" es una categoría nativa que refiere a los espacios surgidos mediante tomas en tanto prolongación de un barrio consolidado. Es decir, alude al asentamiento como "el patio externo de otro barrio" concebido como "formal" y "planificado" (Laztra, 2009); implica cierta cercanía, una continuidad respecto de otro barrio, aunque con una modalidad diferente de apropiación del territorio. La noción de extensión supone una lógica inclusiva; responde al "ciclo de urbanización" esperado en Comodoro, en función del cual se supone que, con el paso del "tiempo", las "tomas" se convertirán en "barrios" (Bachiller et al., 2015)<sup>3</sup>. Si bien la extensión denota cierto sentido inclusivo en la trama urbana que la aleja de los espacios que surgieron mediante ocupaciones en otros puntos del país (cuya carga valorativa es claramente negativa, como ocurre con el término "villas miseria"), lo cierto es que su condición espacial es liminal: no se trata de un territorio que necesariamente es percibido como degradado, pero tampoco es plenamente equiparable con un barrio. La extensión implica la aspiración a transformarse en un barrio.

La elección de un nombre para el propio espacio vital se liga con procesos de identidad, diferenciación territorial, superación de estigmas y lucha simbólica con la nomenclatura estatal. Tal es el caso de las ocupaciones de tierras en la zona alta del barrio Abel Amaya, iniciadas a fines de 2004. Al analizar los cuadernos de actas que registraron las reuniones de dichos vecinos, sus reclamos y (des)encuentros con el municipio, se destaca la invocación de derechos a la hora de reclamar al Estado local. Indefectiblemente, dicho proceder implicó disputar las categorías estatales; así, mediante ciertas notas presentadas a las autoridades se solicitó que la municipalidad

---

3. Según Chanampa y Diez Tetamanti (2019), la utilización de la categoría de extensión surge durante el segundo **boom** petrolero, el cual se condice con la mayor cantidad de tomas de tierras en la ciudad. Con el tiempo, tanto el sector público administrativo como la comunidad en general terminaron apropiándose de esta categoría.

modificara el modo en que se dirige a ellos (se pidió no ser mencionados como "enganchados", sino como "vecinos", no ser tildados de "usurpadores", etc.). Los residentes del nuevo barrio parecían tener conciencia de que su derecho a la ciudad no podría ser garantizado sin antes confrontar con el enfoque jurídico mediante el cual el Estado descalifica a ciertos territorios nombrándolos y naturalizando su condición de ilegal. No casualmente, en dicho proceso, los vecinos terminaron cuestionando categorías espaciales que incluyeron las nociones de asentamiento y de extensión:

Nosotros siempre fuimos del Abel Amaya, tampoco son extensiones... yo siempre pensé que el barrio no son extensiones. Uno no se extiende. Como tener hijos... no es una extensión del hijo, es el hijo. El barrio también. Abel Amaya no es extensión (...) en realidad hoy tomaríamos que los barrios no tienen extensiones, porque son solo barrios (entrevista M. C. vecino del barrio Abel Amaya, 2014).

Las tomas de tierras tienen un impacto diferencial según el área de la ciudad: la condena social y mediática suele ser muy superior cuando se producen en la Zona Norte de Comodoro (Bachiller et al., 2015). Asimismo, el uso de la categoría "extensión" parece mucho más difundido en la Zona Sur de la ciudad (donde los asentamientos se hundieron en la historia urbana) respecto de la Zona Norte (que, como vimos, creció mediante una lógica de campamentos empresariales). De tal modo, al indagar en los modos en que se nombra el espacio que seleccionamos como caso de estudio, es significativa la ausencia del término "extensión" (aludido en la Zona Sur), tanto entre las intervenciones estatales como entre los residentes del área.

Con respecto al caso de estudio, no existe un único término capaz de nombrar el área tomada. Probablemente la gran superficie cubierta por el asentamiento promueva la fragmentación a la hora de organizar los reclamos de los vecinos, las intervenciones estatales e incluso la unificación de un vocablo común. Así, para referirse al conjunto del espacio ocupado, tanto entre los vecinos como entre funcionarios municipales surgen términos genéricos, como el de "asentamiento", "Km 8", o "asentamiento del Km 8".

El informe municipal de 2011 identifica con nombres específicos a diversos sectores "del asentamiento" (así se refieren a la totalidad del espacio tomado), así como plantea que este se encuentra organizado por sectores con sus respectivos "referentes". Lo cierto es que, en su necesidad por distinguir a posibles interlocutores con capacidad de organizar a los vecinos, la municipalidad tomó como "referentes" a quienes solicitaron en la Secretaría de Tierras y Hábitat la apertura de un "Expediente madre" (término utilizado por la municipalidad que refiere el pedido de un grupo de vecinos de iniciar trámites de mensura y otorgamiento de servicios urbanos). Las personas identificadas como "referentes", e incluso la nomenclatura estatal de los distintos sectores, deriva del trámite de inicio de un expediente madre: así, en los informes municipales, las diferentes áreas del asentamiento son nombradas en función del apellido del supuesto

"referente" ("Grupo Mariman", "Grupo Cabrera", etc.), o de acuerdo con la fecha de inicio del expediente ("Grupo 18 de abril", "Grupo 4 de abril", etc.). Dadas las características del asentamiento, otra lógica de dominación estatal consistió en la proximidad con los balancines de petróleo: así es como surge el "Grupo Yacimiento". La particularidad de un sector donde lo residencial se combina con lo productivo lleva a que el caso estudiado haya sido denominado "Grupo Chacras km8". Es también la especificidad de ser un área donde la ocupación no se produjo sobre tierras fiscales, sino privadas, lo que llevó a que otra zona haya sido bautizada como "Grupo Tierras de Petroquímica". Por último, una fracción es nombrada como "Grupo COMIPA"; creemos que tal apodo se liga con que, en este caso, la toma fue contigua a un barrio de viviendas sociales construidas por una empresa denominada COMIPA.

La nomenclatura oficial no necesariamente hace mella en los habitantes de estos territorios. Como se mencionó previamente, los residentes suelen nombrar a sus espacios vitales como asentamiento, km8 o, incluso, en ocasiones, sencillamente como barrio. Por el contrario, nadie continuó la lógica estatal identificando su espacio en función del apellido de un supuesto referente, de una fecha (en todo caso, para los residentes, las fechas más significativas son las del inicio de la toma, no así la apertura de un expediente en la municipalidad; así, la experiencia vital se antepone al trámite burocrático), o la proximidad de un yacimiento. A su vez, algunos informantes claves hicieron referencia al uso de un nombre estratégico para lograr la regularización del área. Es lo que ocurrió con un sector que fue bautizado como Néstor Kirchner. No obstante, con el paso del tiempo, al no lograr los propósitos buscados y ante la falta de un consenso general, dicha denominación cayó en el olvido.

En todo caso, insistimos en que no surgió un nombre que identificara la totalidad del espacio surgido mediante las tomas, así como tampoco existen fuertes consensos a la hora de nombrar las áreas específicas del asentamiento. Dicha situación puede responder al tamaño del área ocupada, a las distintas temporalidades de las diversas tomas que conformaron el actual asentamiento o al débil nivel de organización social interno.

### **Los imaginarios ambientales como factor discriminatorio de los asentamientos populares**

La ocupación y apropiación del espacio urbano local históricamente estuvo afectada por el extractivismo petrolero; ello se evidencia en cuestiones como la convivencia cotidiana de distintos barrios con pasivos ambientales y radios de seguridad. En más de una ocasión, hemos escuchado voces que planteaban que Comodoro es una ciudad-yacimiento; si bien dicha afirmación puede ser exagerada, da cuenta del carácter simbiótico de la extracción de hidrocarburos y el crecimiento urbano. Autores como Baeza y Chanampa (2016) han argumentado en pos de una vinculación simbólica y

cotidiana con el petróleo, un proceso de comunión entre la vida humana y la industrial, cristalizado en un imaginario social que otorga un halo sagrado al recurso energético. Dicho proceso supone la naturalización de la presencia del mineral, así como la inevitabilidad de sus efectos e impactos socio-ambientales (aquí agregaríamos urbanos). De tal manera, sectores considerados de mayor planificación urbana (el barrio Mosconi o el "Km 5"), pero que se desarrollaron como campamentos petroleros y se encuentran emplazados sobre pozos petroleros sin remediación, paradójicamente hoy en día son uno de los más costosos de la ciudad. La naturalización del petróleo en las vidas cotidianas empapa el conjunto urbano, aunque —como veremos en este apartado— impacta de modo diferencial en lo que respecta a los asentamientos.

En contextos de informalidad urbana y hábitat popular, la cuestión ambiental y su expresión en términos de "contaminación y riesgo" suelen formar significantes centrales de ciertos discursos que niegan la condición humana de la población afectada. Carman (2011) sostiene que la legitimación de tales discursos organizados en torno a "lo ambiental" normaliza prácticas estatales orientadas a la expulsión territorial, justifica una violencia pública que se manifiesta a través de políticas del desamparo; el desalojo configura un ejemplo paradigmático de intervención estatal que expropia la propia condición humana. En el caso de una ciudad donde la presencia y los efectos del petróleo han sido naturalizados, los discursos estatales organizados en torno a "lo ambiental" solo parecen emerger como una excusa que respalda las políticas de "apatía tolerante" frente a los asentamientos populares.

Si bien la convivencia cotidiana con pasivos ambientales, ductos y radios de seguridad de pozos petroleros afecta el conjunto urbano, dicha problemática es especialmente grave en la Zona Norte de la ciudad. Habiendo formado parte de la red de campamentos petroleros, el barrio Standart Norte o km 8 no está exento de dicha realidad. De hecho, la mayor parte del asentamiento del km 8 no solo sufre las consecuencias del déficit habitacional y los problemas ambientales asociados con la falta de servicios e infraestructura, sino también la convivencia permanente con los impactos de la histórica actividad extractiva.

El asentamiento se localiza sobre una zona de explotación petrolera que actualmente es operada por la empresa Cri-Holding. Ahora bien, tal como especifica el informe de Castro (2011), para que el asentamiento pueda acceder a un plan de regularización y "urbanización", es central el sellado correcto de los pozos petroleros abandonados. Es por dicho factor que la regularización de la mayor parte del asentamiento lleva años paralizada. En primer lugar, las gestiones para lograr el sellado de los pozos deben ser tramitadas por el municipio y por la Secretaría de Hidrocarburos de la provincia de Chubut; ninguna de las dos dependencias mostró voluntad política para

iniciar tales acciones. En segunda instancia, debe ser asumida y concretada por la empresa concesionaria del suelo, es decir, Cri-Holding. A partir de entonces, los obstáculos comienzan a ser infranqueables. Empresas como Cri-Holding justifican su inacción señalando los elevados costos económicos que significa la remediación de tales "externalidades", desestiman su responsabilidad y condenan a la comunidad y sociedad en su conjunto a sufrir los daños ambientales. A pesar de que se trata de un contaminante natural que genera un alto impacto ambiental, el Estado no fuerza a la empresa a cumplir con la ley. Al débil control estatal se suma la falta de información precisa sobre las características (cantidad, ubicación y nivel de actividad) de los pozos petroleros existentes.

En una entrevista en la Dirección de Catastro municipal, nos explicaron que las empresas concesionarias suelen contar con mejor cartografía que el propio Estado; no obstante, Cri-Holding nunca respondió a los pedidos estatales de información sobre el área. La falta de datos precisos sobre los pozos y ductos de la zona aumenta el grado de peligrosidad del sector, dificulta el proceso de remediación ambiental y, por ende, frena la posibilidad de iniciar un plan de regularización del asentamiento.

Como planteamos previamente, asistimos a una asunción selectiva y arbitraria del discurso ambiental, en función del cual los efectos nocivos del petróleo solo son asumidos cuando se trata de asentamientos populares. En más de una conversación, empleados municipales nos explicaban que ningún funcionario se prestaría a "poner su firma para regularizar algo que es peligroso". Sin embargo, el municipio recientemente otorgó permisos de urbanización en otros sectores de la ciudad que también padecen pasivos ambientales producto de la actividad petrolera. Lo más llamativo es que incluso haya procedido de tal modo con el loteo privado "Chacras del Faro", emplazado sobre tierras explotadas por la propia empresa Cri-Holding. Mediante el aval estatal, esta ostentosa urbanización logra la re-funcionalización de tierras de explotación petrolera en un perfil urbano-mercantil. En definitiva, cuando se trata de urbanizaciones para las clases acomodadas, las objeciones desaparecen; asimismo, el Estado favorece la reconversión en agente inmobiliario de una empresa multinacional que debería ser sancionada por no cumplir con lo establecido por la ley en lo que respecta a remediación ambiental.

La asunción arbitraria del daño ambiental, que emerge cuando se trata de asentamientos (no así de urbanizaciones destinadas a las clases acomodadas), permite re-significar una política urbana municipal caracterizada por las restricciones y privaciones significativas en relación con los espacios que surgieron mediante tomas de tierras, que son percibidos como zonas de no derechos (Wacquant, 2007). Este caso deja entrever claramente la manera en que el petróleo, sus daños y remediaciones

ambientales tienden a configurarse selectivamente en el espacio urbano de la ciudad, respondiendo a un proceso desigual de apropiación, ocupación y transformación del territorio, en términos institucionales y de desarrollo del poder económico, político, social y ecológico (Swyngedouw, 2018).

Como plantea Ursino (2012), las percepciones que tienen las poblaciones que habitan un paisaje barrial atravesado por la contaminación y el sufrimiento ambiental pueden llegar a ser variadas, e incluso contradictorias. Efectivamente, entre los residentes del asentamiento las respuestas en cuanto al pasivo ambiental y la contaminación han sido dispares.

En el momento de ocupar la tierra, prácticamente ningún vecino tenía conocimiento sobre los pasivos ambientales presentes en el lugar: "si no se ven", manifestaba uno de ellos, mientras que otro planteaba que "no había mucha información"<sup>4</sup>, así como atribuía su desconocimiento a su lugar de procedencia:

en el Norte viste que no se conocen los pozos... petroleros. Porque si yo hubiera sabido, eh, hubiera averiguado bien, primero, cómo... cómo era la manera, si no me hubiera metido, pero, bueno, ya cometí el error... ahora hay que seguir en el baile (entrevista a L. y M. M., vecinos, 2016).

Para algunos habitantes del asentamiento del Km8, estar rodeados de pozos petroleros significa vivir con miedo por no saber exactamente qué hay debajo de sus viviendas. Como anotábamos en un registro de campo: "una vecina cree que vive sobre un pozo que no está sellado, y alega que nadie se hace cargo; otra dice estar casi segura, en cambio, que el pozo que hay en su zona está sellado". Así, se entrelaza una diversidad de relatos marcados por el desconocimiento generalizado sobre las problemáticas ambientales del espacio que habitan. Dicha situación recuerda lo planteado por Auyero y Swistun (2007) en cuanto a la confusión tóxica como una característica de ciertos territorios atravesados por discursos contradictorios sobre la presencia y los efectos de la contaminación. Tanto es así que ciertos entrevistados incluso alegaron que la incertidumbre ligada con la presencia de factores contaminantes frenó sus expectativas de regularización, así como la planificación de mejoras de sus viviendas.

En otros casos, la falta de información precisa sobre los riesgos a los que los vecinos están expuestos parece verse mitigada por los procesos de naturalización de las consecuencias de la actividad extractiva que, como vimos, comparte la ciudad. Algunos aseguran que los pozos petroleros, al estar inactivos por muchos años, pierden peligrosidad; otros vecinos asumen que el riesgo de habitar no debe ser tal porque "si aquel que trabaja en el petróleo, aquel que trabajó en el petróleo, se

---

4. Recién en el año 2011, luego de las ocupaciones masivas en el sector, el equipo técnico municipal encargado de relevar la situación del barrio colocó algunos carteles indicativos sobre el riesgo de habitar cerca de pozos abandonados y/o en actividad.

colocaron ahí... tiene conocimiento" (entrevista a M., S. M y Y., vecinos, 2016). A esto hay que incluir otras situaciones que alimentan los procesos de naturalización sobre el riesgo ambiental, tal como la arbitrariedad estatal al permitir otras urbanizaciones en el mismo sector (caso de las viviendas del IPV), o avalar la instalación de servicios e infraestructura en algunos lotes (por ejemplo, la instalación de la red de gas), a pesar de encontrarse atravesados por las mismas problemáticas. Por otro lado, algunos pocos vecinos entrevistados sostenían saber de antemano la existencia de pozos petroleros en el sector, pero entonces alegaban que "no hay miedo ante la necesidad de un lugarcito para dormir que no sea en la calle" (entrevista a A.V., vecino, 2016). Parte de estas posiciones también encuentran sustento en la idea de que "no hay mucho por hacer", ya que

Comodoro está construido sobre miles de pozos. Acá, este barrio... que tienen gas, eh, que está todo legal, tiene un pozo adentro, en esa casa, eh. Bueno, y conozco otras historias, también, como en el Km 3 que... están arriba de los pozos, así que... si vamos por los pozos... es lo que menos me interesa. Aparte, son pozos abandonados de los años 60 estos que están acá (...) Ese pozo que quedó ahí, eh, a la gente le importa un comino (entrevista a A. V., vecino, 2016).

La organización barrial es débil. Ya que es un tema que excede los propósitos de la ponencia, aquí nos limitamos a considerar cómo la confusión generalizada atenta contra las posibilidades de conformar un colectivo que reclame por la remediación del pasivo ambiental y la "urbanización".

Ciertas zonas puntuales han logrado la regularización, incluso en un caso mediante el sellado previo de un pozo abandonado y en otro gracias a la reducción del radio de seguridad de otro pozo. No obstante, para la mayoría de los residentes del asentamiento obtener información precisa sobre la localización y el estado de los pozos se ha convertido en una tarea titánica que frena sus posibilidades de acceder a los servicios básicos. En algunas reuniones de ciertos vecinos, se expresó la necesidad de organizarse para presionar en términos institucionales. Asimismo, y aunque por sus propios medios y sin el respaldo de una organización barrial, algunos habitantes recabaron información en las áreas estatales competentes, como la Secretaría de Hidrocarburos de la provincia o la Subsecretaría de Tierras de la Municipalidad. Entonces, una de estas personas consiguió "un mapa con los tres pozos que hay en mi radio", pero para seguir avanzando "hay que juntar a Tierras con Hidrocarburos... pero en nuestro caso nos frena que falta la firma de Buenos Aires (para obtener información precisa de cada pozo, para desafectarlos, reducir su radio de acción, etc.)" (nota de campo, 2016). Es decir, los vecinos deben enfrentarse ante un Estado-labirinto: la regularización del sitio donde residen, al encontrarse afectado por pozos petroleros, depende de la buena voluntad y coordinación de una empresa multinacional (Cri-Holding), junto a las diferentes dependencias de los tres niveles estatales: Ministerio

de Energía y Minería de Nación, Secretaría de Hidrocarburos de la Provincia del Chubut, Subsecretaría de Tierras y Dirección General de Hábitat de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia. El Estado-laberinto entorpece las posibilidades de acción; el resultado es la confusión de la población, la división entre los vecinos, la resignación, la inacción y una espera eterna.

Por otra parte, referentes pertenecientes al "Espacio Comunitario Carlos Múgica", ubicado en el sector del barrio denominado "COMIPA", realizaron acciones encaminadas a visibilizar el riesgo tóxico que implica vivir en las inmediaciones de un yacimiento en explotación. En tal sentido, lograron que un médico del Centro de Salud más cercano realice un diagnóstico centrado en los niños, niñas y adolescentes del sector. El médico detectó problemas de salud recurrentes en la población, tales como desnutrición, dificultades oftalmológicas, déficits de dentición, insuficiencias respiratorias o inconvenientes en la piel. Al consultar a una de las referentes del Espacio Múgica sobre estos temas, esta nos respondió que dos niños que viven "del otro lado de la Nahuel Huapi, al lado del balancín de petróleo están hospitalizados en Buenos Aires con problemas severos de respiración" (nota de campo, 2017). Como parte de las gestiones vecinales, desde el Espacio Múgica se movilizaron para realizar un relevamiento sanitario con el fin de determinar si el petróleo en la zona incidía en la salud de los niños; dichas acciones no tuvieron el acompañamiento institucional necesario para poder llevar adelante las tareas.

## Conclusiones

La ponencia supuso analizar dos modalidades de políticas protagonizadas por la Municipalidad de Comodoro dirigidas a los espacios que nacieron como consecuencia de ocupaciones de tierras. Sostuvimos que ambas pueden encuadrarse bajo el rótulo de "apatía tolerante".

En primer lugar, nos detuvimos en los imaginarios urbanos y los criterios de denominación estatal de las espacialidades surgidas mediante tomas de tierras. Constatamos que la ilegalidad ha sido un eje clave de lectura, en función del cual los procesos urbanos se desligan de la problemática estructural general (y del déficit habitacional en particular), y promueven un enfoque estrictamente jurídico que tiende a establecer nominaciones negativas o peyorativas de los espacios surgidos de ocupaciones de tierras. En efecto, si bien reconocemos la heterogeneidad en el interior del Estado, verificamos que las dependencias involucradas con la cuestión de las tomas de tierras suelen nombrar dichas espacialidades mediante apelativos que responden ampliamente a lo anterior (asentamientos ilegales, usurpaciones, etc.). Por otra parte, dejamos constancia de cómo los protagonistas de las tomas de tierras

disputan la nomenclatura estatal: la lucha por cómo nombrar sus espacios vitales no se limita al campo semántico, sino que posee consecuencias bien concretas, ligadas con las posibilidades de lograr la plena integración urbana. Finalmente, en más de una ocasión observamos cómo la actitud estatal frente a las tomas contrasta con el aval que la municipalidad ha prestado en lo que respecta a la construcción irregular de barrios o loteos para los sectores mejor posicionados en la escala social.

El segundo ejemplo de apatía tolerante nos llevó a examinar los imaginarios urbanos organizados en torno a la contaminación. A lo largo de la historia urbana comodoreña, por acción u omisión, el Estado (en sus tres niveles) ha permitido o ha sido directamente responsable de la generación y producción de daños socio-ambientales. En este trabajo verificamos que, si bien un porcentaje muy significativo del conjunto urbano se ha visto afectado por el pasivo ambiental fruto de la industria hidrocarbúrfica, el riesgo ambiental ha tenido un impacto diferencial en los asentamientos populares. No nos referimos únicamente a que los asentamientos se localizan sobre los espacios ambientalmente más degradados de la ciudad, sino también a sus posibilidades concretas de acceder a servicios e infraestructura básica.

Tomar como unidad de análisis el asentamiento del km 8 nos permitió comprender mejor la “confusión tóxica” que padecen los pobladores en cuanto a las consecuencias de residir en una zona marcada por el pasivo ambiental, el no saber con precisión qué viviendas se encuentran bajo el radio de algún pozo o ducto de petróleo. No contar con información sobre la cantidad, localización y el estado de los pozos genera dudas, rumores, divisiones entre los vecinos, estigmas y, por sobre todas las cosas, refuerza un factor esencial de los asentamientos de la ciudad: la espera indefinida como síntoma de vivir en un espacio subordinado.

Es por ello que en la ponencia nos referíamos a un Estado-laberinto: la regularización del asentamiento depende de la predisposición (por lo general nula) y la articulación (inexistente) de una empresa multinacional, así como de diferentes dependencias de los tres niveles estatales. El Estado-laberinto frustra y desmotiva a quienes abogan por las mejoras barriales (tal vez así se explique el bajo grado de organización barrial). De tal modo, si la espera de los asentamientos se liga con la inacción y la apatía estatal (recordemos que ciertas zonas de la ciudad surgieron hace más de 50 años y continúan sin servicios y/o sin un dominio legal), cuando dichos espacios también se ven afectados por el pasivo ambiental el cuadro se agrava; entonces, el tiempo que debe transcurrir para lograr la ansiada inclusión urbana parece eternizarse. El uso selectivo del riesgo ambiental no impidió el aval municipal de urbanizaciones elitistas instaladas sobre antiguos yacimientos petroleros; sin embargo, en los discursos oficiales, la contaminación surge como una excusa que justifica la inacción estatal

en lo que respecta a los derechos a la ciudad de quienes viven en asentamientos populares. Consecuentemente, la asunción selectiva y arbitraria del daño ambiental le permite a la Municipalidad re-significar la política urbana tradicional (que en esta ponencia calificamos como "apatía tolerante"), la cual percibe los asentamientos como zonas de no derechos.

## Referencias bibliográficas

- Auyero, J. & Swistun, D.** (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental; *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 28, 137- 152.
- Bachiller, S.; Baeza, B.; Vázquez, L.; Freddo, B.; Usach, N.; Kaminker, S. & Laztra, C.** (2015) *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*. Miño y Dávila- UNPAEDITA.
- Baeza, B. & Chanampa, M.** (2016). La naturalización de las problemáticas medioambientales en torno a la explotación petrolera en Comodoro Rivadavia. *Identidades*, 3, 7-31.
- Barreto, M. Á.** (2018). El futuro (deseado) de los asentamientos precarios en América Latina. *Oculum*, 15(3), 353-375.
- Bourdieu, P.** (1997). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En: Bourdieu, P. *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama, 86-125.
- Castro, M.** (2011). *Informe General Asentamientos Km8*, Dirección General de Hábitat y Ordenamiento Urbano, Secretaría de Tierras y Hábitat, Municipalidad de Comodoro Rivadavia.
- García Canclini, N.** (1997). *Imaginario urbanos*. Eudeba.
- Hiernaux, D.** (2007). Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos. *Eure*, Vol. XXXIII, 99, 17-30.
- Kessler, G.** (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso paradigmático. *Espacios en Blanco*, 22: 165-197.
- Lindón, A; Aguilar, M. A. & Hiernaux, D.** (2006). De la espacialidad, el lugar y los imaginarios urbanos: a modo de introducción. En: A. Lindón, M. A. Aguilar y D. Hiernaux (Coords). *Lugares e imaginarios en las metrópolis* (9-25), Anthropos UAM.
- Silva, A.** (2006). *Imaginario urbanos*. Arango Editora.
- Subsecretaría de Tierras** (2012). *Informe Técnico General Asentamientos Km8*. Municipalidad de Comodoro Rivadavia.
- Swyngedouw, E.** (2018). Politizando las ecologías políticas urbanas. *Investigaciones Geográficas*, 56, 153-167. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.51996>.

- Ursino, S. V.** (2012). "Docke mon amour": apropiación simbólica del espacio y sentidos de lugar del paisaje industrial de comienzo del siglo XX. *Aletheia*, 2 (4).
- Varela, O. D. & Cravino, M. C.** (2008). Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En: M. C. Cravino (Org.) *Los mil barrios (in)informales del Área Metropolitana de Buenos Aires* (45-64). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Wacquant, L.** (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Siglo Veintiuno.

## Páginas web

<https://ofu.obraspublicas.gob.ar>

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap> 



# “Intrusos, vagos, peligrosos...”

## Representaciones sobre los asentamientos populares en pandemia

---

**María Andrea BENITEZ**

---

### Cargos o filiaciones

Prof. titular de Teoría del Diseño y la Gestión Urbana en FAU UNNE, vicedirectora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda IIDVi de FAU-UNNE; investigadora del Instituto de Investigación y Desarrollo del Territorio y el Hábitat humano IIDTHH- UNNE CONICET.

### Lugar de trabajo

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNNE (IIDVi-FAU-UNNE).

### Eje temático 8

Imaginario urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares.

## Resumen

Aun cuando fueron objeto de intervención estatal para mejora barrial o habitacional, los asentamientos son estigmatizados, sus residentes sancionados socialmente y no pocas veces sometidos a procesos de criminalización y prácticas activas de discriminación y expulsión (Guber, 1984; Cravino, 2009; Pratesi, 2009). Desde marzo de 2020, cuando se implementó tempranamente el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), se han hecho públicas denuncias por intentos de desalojos violentos en asentamientos en Puerto Barranqueras y Puerto Vilelas, vallados y cierres de circulación en barriadas, discriminaciones raciales (tales como el caso del Barrio Toba) y prácticas represivas en asentamientos populares que ameritan una interpretación crítica.

El objetivo de esta presentación es reconstruir las representaciones e imaginarios en relación con los asentamientos populares en contexto de pandemia, asumiendo que las dinámicas socio-espaciales están atravesadas por imaginarios y representaciones sociales (García Canclini, 1997) que expresan las desigualdades, y que el contexto de pandemia, al visibilizar dimensiones como clase, etnia, género, edad, creó las condiciones para renovar y reactualizar estigmas negativos respecto de los asentamientos populares y sus pobladores.

**Palabras clave:** Pandemia; asentamientos populares; construcción de subjetividades; fragmentación urbana.

## Introducción

La ciudad de Resistencia cuenta con 290.723 habitantes (Censo 2010); es la capital de la provincia del Chaco, al nordeste de Argentina y concentra las actividades de gobierno, financieras. Su localización geográfica estratégica colaboró con su desarrollo comercial y también de servicios, aunque el desarrollo industrial de la ciudad es bajo y posee una alta tasa de informalidad laboral. Limita con Puerto Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana, con los que el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), y hacia el este se vincula con la ciudad de Corrientes<sup>1</sup>.

Desde los 90, la concurrencia de crisis económicas traccionadas por la implementación de políticas de ajuste neoliberal, la reversión del sistema de inversión pública en desmedro de infraestructura y el énfasis en la producción de vivienda, o partes de vivienda, redundaron en estas zonas el incremento de las ocupaciones informales y la formación de asentamientos precarios y profundización de la segregación socioespacial, que fue dando paso a una progresiva fragmentación socio-espacial.

El crecimiento de Resistencia se dio desde un centro cívico y administrativo, que presenta mayores niveles de consolidación de infraestructura y servicios, y en contraste y fragmentariamente, presenta áreas periurbanas con déficit de infraestructuras básicas y viviendas adecuadas.<sup>2</sup> Los asentamientos populares, originados en ocupaciones informales de tierra urbanizada o próximos a infraestructura y servicios, en el área Metropolitana del Gran Resistencia (Argentina), constituyen desde hace décadas la estrategia de resolución habitacional de hogares que no pueden acceder a soluciones habitacionales estatales ni por los mecanismos del mercado. En los 60 constituyeron una forma de inclusión en la economía urbana, incipiente industrialización y expectativas de desarrollo y, posteriormente, como resultado de procesos de exclusión social por implementación de modelos económicos neoliberales desde fines de los 70 y más aceleradamente desde fines de los 90.

La crisis económica e institucional de 2001 y 2002, por la implementación de políticas neoliberales, creó las condiciones para una gran proliferación de asentamientos informales, así como de movimientos y organizaciones de base territorial, que visibilizaban sus demandas y que reivindicaban su derecho a la ciudad. Tiempos de exclusión social, en los asentamientos residían hogares de los sectores sociales más pobres (Benítez, 2018).

---

1. Situada a unos 20 km y es la ciudad capital de la provincia de Corrientes, con la que se conecta a través del puente interprovincial General Belgrano sobre el río Paraná.

2. Según el Censo 2010, la condición de NBI en la provincia del Chaco casi duplicaba el NBI del total país.

Desde 2003 se implementaron medidas de tipo redistribucionistas y se impulsó la política habitacional para reactivar la economía, lo que significó mejoras en los indicadores sociales; sin embargo, no se logró revertir totalmente la pobreza y criticidad habitacional (Barreto et al., 2015) y se generaron nuevos asentamientos, en inmediaciones de conjuntos habitacionales estatales y de desarrollos urbanos promovidos por administración privada, donde se fueron instalando y residen los sectores de la población que recibieron los beneficios de la implementación de mejoras salariales y el crecimiento económico.

Cercanía física, aunque creciente diferenciación social. Progresivamente, una práctica más sigilosa y negociada con el poder político caracterizó la producción de asentamientos, y un discurso pragmático, y utilitario se instaló entre las organizaciones de residentes en los asentamientos, en búsqueda de una regularización (Benítez, 2018).

Entre 2016 y 2019 se recortaron asistencias sociales y empeoraron las condiciones laborales y económicas profundizando las desigualdades.<sup>3</sup> Desde el punto de vista habitacional se favoreció procesos de mercado de vivienda como bien de consumo o de capital (mercantilización y financiarización), se ralentizaron y cambiaron las condiciones de las obras de mejoramiento barrial y provisión de vivienda estatal,<sup>4</sup> lo que empeoró las situaciones de quienes ya residían en condiciones críticas.

Muchos hogares no pudieron seguir alquilando formalmente y tuvieron que alquilar en asentamientos informales, ocupar terrenos o comprar en el mercado informal, aun teniendo ingresos estables o salarios, por el proceso inflacionario agudizado desde 2018 en adelante (CEPAL 2020). En el transcurso de estos años fue posible identificar cambios en la forma de producción de los procesos de toma de terrenos y en los discursos de los ocupantes. Sin embargo, las opiniones de vecinos, residentes en barrios estatales o de promoción privada, mantiene la consideración de usurpadores u "**ocupas**" sobre quienes residen en los asentamientos, valoración complementada con otras respecto de la condición política, étnica y finalmente su condición moral (Benítez, 2006, 2018).

En esta construcción, el discurso estatal y los medios enfatizan la condición jurídica respecto de los asentamientos populares, construyen imaginarios negativos, estigmatizan áreas y poblaciones, dificultan u obturan la construcción de solidaridades

---

3. Como en la cuestión habitacional, se produjo un vaciamiento y la postergación de la Salud Pública y Programas de apoyo al desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, que debió ser reconstruido en un muy breve y urgente período dentro del primer trimestre del año 2020, para afrontar a la pandemia.

4. Se pararon obras del último de los cuatro sectores de la intervención en Barrio Toba promovidas por IPDUV y de PROCREAR al cambiarse los índices de actualización.

y, más aún, contribuyen a una configuración urbana cada vez más fragmentada. Aun cuando fueran objeto de intervención estatal para mejora barrial o habitacional, los asentamientos son estigmatizados, sus residentes sancionados socialmente y, no pocas veces, sometidos a procesos de criminalización y prácticas activas de discriminación y expulsión (Guber, 1984; Cravino, 2009; Pratesi, 2009). Se evidencia que las desigualdades se reproducen en la construcción de la otredad entre grupos y las disputa **en el** espacio y **por el** espacio (Di Virgilio & Perelman, 2014; Barreto et al., 2015).

Desde marzo de 2020, cuando se implementó tempranamente el ASPO en AMGR, se hicieron públicas denuncias por intentos de desalojos violentos en asentamientos en Puerto Barranqueras y Puerto Vilelas, vallados y cierres de circulación en barriadas, discriminaciones raciales (tales como el caso del Barrio Toba) y prácticas represivas en asentamientos populares que ameritan una interpretación crítica. La pandemia se instala en AMGR a principios de 2020 en el Gran Resistencia y resignifica el espacio íntimo y el espacio público (la vivienda resulta ser el principal refugio para evitar contagios y, además, el lugar para estudiar, para trabajar...), de manera que rápidamente se evidenciaron las desiguales condiciones habitacionales y urbano-ambientales en la ciudad y los asentamientos populares. Se evidenciaron las diferentes maneras de experimentar la ciudad. Por su parte, la gestión urbana no solo mostró no tener herramientas para actuar ágil y eficazmente en relación con evitar la propagación de contagios por dificultades en la articulación entre niveles jurisdiccionales, sino que reveló orientaciones y prioridades respecto de grupos sociales y áreas de la ciudad (Documento de IIDVI, 2020).

El objetivo de esta presentación es reconstruir las representaciones e imaginarios en relación con los asentamientos populares en contexto de pandemia, asumiendo que las dinámicas socio-espaciales están atravesadas por imaginarios y representaciones sociales (García Canclini, 1997) que expresan las desigualdades, y que el contexto de pandemia visibilizó dimensiones, como clase, etnia, género, edad. Si bien convocó solidaridades, también creó las condiciones para renovar y reactivar estigmas negativos respecto de los asentamientos populares y sus pobladores.

Esta ponencia se inserta en dos proyectos sobre la **COVID-19**: Proyecto Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la **COVID-19** en la provincia del Chaco. Recomendaciones de políticas públicas;<sup>5</sup> y Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la pospandemia de la **COVID-19**.<sup>6</sup>

---

5. Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología Covid-19, MinCyT. Investigador responsable: Dr. Miguel Ángel Barreto. Sede: IIDTHH, UNNE, CONICET.

6. PISAC-COVID-19 La sociedad argentina en la pospandemia. Investigador responsable: Dr. Ramiro Segura. Nodo central LESyC UNL y nodo Chaco FAU-UNNE.

## Metodología

Esta ponencia se apoya en un estudio con un abordaje cualitativo, con el interés de captar las ideas respecto de los asentamientos populares en contexto de pandemia. Los datos se construyeron sobre la base de información de la prensa escrita (relevando distintos medios locales y nacionales), y complementariamente se realizaron entrevistas a residentes y referentes de organizaciones sociales y vecinales de asentamientos populares y a vecinos residentes de otros barrios del AMGR.

El análisis se apoyó en la reconstrucción de narrativas y análisis de contenido del discurso. Interesaron modalidades enunciativas, conceptos y temas recurrentes (Santander, 2007). Estas aproximaciones nos permitieron conocer las ideas sobre los barrios populares y los residentes de los asentamientos.

El análisis presentado se circunscribe a medios de prensa gráfica de 2020, en su versión digital. Así mismo, las entrevistas fueron realizadas de manera remota, por las condiciones que impuso el distanciamiento social en el momento de la realización del trabajo de campo.

### **Pandemia, resignificación de la ciudad, desigualdades y subjetividades**

La pandemia de *COVID-19* interpeló las ciudades: lo "urbano" como fenómeno socio-territorial plural se vio cuestionado en sus aspectos demográficos, administrativos, en su dinámica. La densidad, el hacinamiento, las concentraciones de actividades y de interacciones, las distancias, el transporte público, la movilidad cotidiana y la distribución de infraestructura y servicios, la residencia, el trabajo, estudio y recreación, el culto, las actividades comunitarias pasaron a ser vistos como elementos de propagación del virus y la enfermedad, y, en consecuencia, se evidenciaron los modos desiguales de experimentar la ciudad. Asimismo, las principales políticas para controlar la pandemia se orientaron primordialmente a regular el uso del espacio social mediante medidas de aislamiento, distanciamiento e implementación de protocolos.

La pandemia de COVID-19 obligó a suspender la normalidad, como otros o distintos tipos de catástrofes (Rozé, 2003; PNUD, 2012), como las inundaciones que afectaron históricamente a Resistencia, que constituyen acontecimientos disruptivos que ponen en crisis la normalidad, lo cotidiano, y que por eso mismo permiten observar la construcción simbólica de la ciudad. Se reactualizaron los debates sobre urbanización, población y salud que, como las presentara Foucault, revisan modelos espaciales históricos: la ciudad apestada, la exclusión de los leprosos, la ciudad militarizada, disciplinaria, panóptica.

La implementación de políticas higienistas, pretendidamente universales, encontró un campo desigual en condiciones y heterogéneo en prácticas de socialización, extendida y fragmentada; por ende, de difícil control. Un área céntrica densa y compacta y una expansión discontinua que combina proliferación de desarrollo urbano en clave de autoencierro y exclusividad de sectores sociales con cierta capacidad de ahorro, y políticas públicas de vivienda y asentamientos informales en la periferia y el corrimiento de los límites urbanos y rural por presión diversos usos del suelo (residenciales y variantes productivas, etc.) en el periurbano (Barreto et al., 2014).

La desigualdad atraviesa los procesos sociales, las trayectorias subjetivas, políticas públicas, aunque de algún modo se ha naturalizado, como advierte Murillo (2008). La desigualdad devino en una categoría autoevidente, que no requiere explicación. Sin embargo, no es posible comprender la configuración urbana sin la matriz de desigualdad que está en su base.

Como noción compleja la desigualdad implica desigualdades materiales o de clase y diferencias identitarias o de reconocimiento (Fraser, 1996; Rapisardi, 2003). Este enfoque permite comprender las prácticas sociales específicas vinculadas con la forma de resolución de las condiciones habitacionales y la construcción de significados en relación con ello. Las lógicas que enlazadas configuran la ciudad: la acumulación del capital, del poder político y de la reproducción social modelan el sistema de diferencias en la disposición espacial de las actividades urbanas y los grupos sociales.

La creciente desarticulación y fragmentación de las ciudades encuentra su fundamento en asimetrías sociales y espaciales. En el territorio se objetivan intereses concretos, se configura a partir de las acciones de diversos actores sociales: el Estado, las comunidades locales, las empresas, definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente. La territorialidad está asociada con el ejercicio del poder, segrega con base en el control de la inclusión y la exclusión. En esta línea se torna relevante analizar cómo piensan los vecinos de cada barrio respecto de los vecinos de otros barrios, asumiendo que los procesos materiales habitacionales se retroalimentan con construcciones de subjetividad y formas de interpretar la propia vida y la de los otros (Benitez et al., 2015).

La construcción subjetiva es abordada como incorporación de las condiciones estructurales, y se expresa en la interpretación que los agentes hacen los sentidos otorgados a las prácticas (Bourdieu, 2001; De la Garza Toledo, 2001). La expresión urbana de la desigualdad es la fragmentación urbana, concepto que describe procesos de diferenciación de los grupos sociales en el espacio y ruptura de los lazos de solidaridad o, aun, relaciones de conflictividad entre sectores sociales. Es

la tendencia a constituir encierros espaciales, físicos y simbólicos (Prévôt Schapira & Cattaneo Pineda, 2008; Waquant, 2001).

Las posiciones desiguales de los agentes en el espacio social implican que los significados se generan dentro de ciertos límites espaciales y temporales y se vinculan con significados acumulados socialmente que los actores no eligen. Estos significados no son consensuados, sino que implican jerarquías sociales y de poder, y con ello la posibilidad de la imposición, es decir, la producción y la acumulación de significados implican procesos de selección de significados socialmente aceptados, en los que las jerarquías de poder de los grupos sociales están presentes.

Esas definiciones de sí mismo y de los otros resultan de operar con los sistemas clasificatorios aprendidos (*habitus*), y están internalizadas en las personas en la forma de sentido común, conceptos "legítimos e ilegítimos", distinciones sobre lo "normal y lo anormal", etc. De esta manera, la instalación de estigmas (marcas descalificadoras sobre las personas o grupos) que se forman a partir de estereotipos y discriminación (prácticas respecto de otros, de exclusión o restricción que reducen las oportunidades en la vida de la persona estigmatizada y, por otro lado, refuerzan el estigma). Estigmas y discriminación alimentados por la lógica de la sospecha y la desconfianza estructuran muchos de los vínculos entre personas y personas e instituciones (Epele, 2008), como contracara y en detrimento de las ideales lógicas de solidaridad y ayuda recíproca (Lomnitz, 1978). En este contexto interpretativo, las narrativas y expresiones de los vecinos son abordadas como expresión de relaciones de poder, de solidaridad, de afinidad o de distinción, de dominación o subalternidad, de resistencia, de enunciación de los agentes sociales.

La subjetividad debe ser entendida en términos de proceso en estructuración y no de estatus definido, como matriz de percepción y apreciación del mundo circundante, sistema cognitivo y evaluativo que se adquiere en la experiencia en el mundo social y depende de la posición en él. Se trata así de una construcción operada bajo condiciones estructurales, en la que necesariamente los agentes sociales se encuentran en una relación de percepción y reconocimiento, identificaciones mutuas, igualaciones y diferencias de "otros". Algunos ocupan las situaciones más favorables y con ello logran imponer una visión del mundo.

Los discursos sobre los asentamientos informales tienen efectos sobre los residentes de estos lugares y también sobre los vecinos de otros barrios respecto de los asentamientos y barrios populares. La estigmatización de la población urbana informal no es una novedad, y ha sido abordada como un rasgo preponderante por los estudios sobre la urbanización informal y la pobreza urbana (Guber, 1984; Cravino,

2009; Pratesi, 2009). También constituyen el fundamento de políticas urbanas y distintas intervenciones de regularización urbana (Barreto et al., 2015; Ottaviano & Zuquim, 2014).

### **Experiencias diferenciales de la ciudad en tiempos de pandemia**

La provincia del Chaco, en particular el AMGR y más específicamente la ciudad de Resistencia, es uno de los territorios más críticos del país con relación a la afectación de la **COVID-19**. Después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, fue la tercera jurisdicción con más infectados.<sup>7</sup>

El 9 de marzo a última hora del día, se dio a conocer la confirmación de dos casos positivos de coronavirus en Resistencia; el 12 de marzo se reportó el primer caso autóctono y el 13 se reportó el primer deceso.<sup>8</sup> Inmediatamente: se suspendieron las clases, el 16 de marzo, y el 17 de marzo se declaró el cierre total de fronteras y se impuso la restricción a la circulación permitiendo solo la actividad de comercios de rubros esenciales: provisión de alimentos, fármacos y combustible, así como "guardias mínimas" para la provisión de las viandas a niños que comían en las escuelas. Chaco fue la primera provincia en anunciar el aislamiento social y obligatorio.<sup>9</sup>

Los primeros casos reportados se localizaron en el micro y macrocentro de Resistencia, por lo que se cortó la circulación en esa zona, con controles y vallados. Sin embargo, poco después se instalaron montículos de tierra que cortaban la circulación en áreas de la ciudad donde se localizan barrios populares. Estos cortes se produjeron en varios accesos a la Zona Sur (sobre el canal y Av. Soberanía), y se dejaron solo cuatro accesos habilitados para una extensa zona, igual que los accesos en Barranqueras hacia Resistencia y Puerto Vilelas. En todos los casos, **sin vinculación con contagios confirmados**. Algunos de estos montículos se quitaron ante los reclamos de distintos actores sociales, principalmente vecinos.<sup>10</sup>

Muchos vecinos consideraron adecuadas estas medidas, y las interpretaban como un resguardo a los barrios respecto del área céntrica, sindicada como el foco inicial de los contagios. Sin embargo, otras opiniones mostraban la violencia implicada en el cierre de los ingresos a las barriadas, lo cual contribuyó a reforzar los ya existentes estigmas.

---

7. El AMGR hasta junio de 2020 era el tercer distrito con mayor cantidad de personas contagiadas, detrás de la provincia y la ciudad de Buenos Aires.

8. NORTE, 9 de abril de 2020. A un mes del ingreso del coronavirus al Chaco <https://www.diarionorte.com/190711->

9. ¿Qué pasó en el Cran Resistencia? Tres meses de Covid-19 en la política chaqueña. Nota de análisis de Dr. Daniel Chao (CONICET) <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-6-27-15-36-0-->

10. Malestar en vecinos de la zona sur por el bloqueo total de cruces peatonales en las avenidas Soberanía y Malvinas. 26 de marzo, Chaco día por día <https://www.chacodiapordia.com/2020/03/26/>

En cualquier caso, las barreras y la constante presencia policial no contribuían a generar un cordón sanitario, sino que entorpecían y dificultaban la accesibilidad a áreas que tenían desde antes de la pandemia deficitarias condiciones de infraestructura y servicios y desiguales condiciones para afrontarla.<sup>11</sup>

Los primeros meses de cuarentena estricta transcurrieron entre la difusión de los casos diarios, anuncios de medidas de gobierno para el control de los contagios y fortalecer el sistema de salud, por una parte, y para la contención de una economía detenida, en una provincia que presenta entre los peores indicadores sociales y laborales en cada medición, con alta incidencia de informalidad laboral. En el mes de mayo, mientras se anunciaba una etapa de ampliación de actividades habilitadas, se confirmaron casos en distintos barrios de la ciudad incluyendo un brote significativo en el Barrio Toba.<sup>12</sup> En este momento, mientras el intendente reclamaba endurecer las medidas de aislamiento, a nivel provincial se propició la flexibilización por presión de los sectores productivos (cámaras de comercio, industriales, transportistas), en una muestra de escasa articulación entre niveles de gobierno para afrontar la pandemia.

Es necesario recordar que en el segundo trimestre de 2020 los indicadores más generales del mercado de trabajo empeoraron fuertemente, en relación con el primer trimestre del mismo año. Este empeoramiento claramente es atribuible a la implementación de las medidas establecidas por el decreto N.º 297/2020, que estableció el ASPO ante la situación de pandemia por **COVID-19**. Específicamente en el valor de Gran Resistencia se registra en la tasa de actividad una caída de 7,8 pp.

Hay que mencionar que las tasas de actividad y empleo en Gran Resistencia presentaron una caída mayor que en los otros aglomerados del NEA. Las medidas inmediatas y activas de remediación implementadas por el Estado Nacional en materia de asistencia directa la población más vulnerable, sostén laboral a los trabajadores y empresas y apoyo a la producción no lograron contener completamente este proceso de desmejora del mercado de trabajo. Este deterioro, que puede deberse a la menor proporción de personas que pudo trabajar, fue más significativo en asalariados sin descuento jubilatorio, en trabajadores por cuenta propia y en trabajadores de establecimientos privados, como indica la misma fuente (INDEC EPH segundo trimestre de 2020).

Este contexto regresivo seguramente incidió en el criterio del gobierno provincial, y sobre finales de mayo se inició una etapa de cuarentena inteligente, ligada a indicadores

---

11. Informe ¿Cómo se vive la pandemia en Gran Resistencia y Corrientes? Elaborado por Turba Colectivo de Hábitat. En línea: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/323/como-se-vive-la-pandemia-covid-19-en-el-gran-resistencia-y-gran-corrientes.html>

12. Un barrio de densidad media y alto hacinamiento, donde residen familias extendidas en su mayoría originarias qom.

de contagio. Antes de finalizar esta etapa, el 4 de junio se inició la implementación del plan Detectar, que implicó un cambio en la gestión de la detección de contagios y atención a la población en las áreas de concentración de casos, y descomprimió el equipamiento dispuesto para el aislamiento de quienes no pudieran transitar la enfermedad en su casa,<sup>13</sup> por no tener condiciones para ello o por requerir atención médica específica.

Tal fue el caso ante la rápida propagación de contagios en el barrio Toba, compuesto por los barrios Toba, Chellyí, Camalote, Crescencio López, América y Cotap, en donde residen aproximadamente 4500 personas que en su mayoría pertenecen a la comunidad qom. Poco más de un mes después de detectados los primeros casos, se instaló un equipo de Detectar.<sup>14</sup>

Desde que se dio a conocer el primer caso de un contagio en el barrio Toba, muchos medios de comunicación publicaban los nombres de los infectados con su DNI, lo que contribuía a reforzar y actualizar históricas marcas negativas que recaen sobre los vecinos de gran Toba. "Los qom que vivían en el barrio Toba eran discriminados por el resto de la sociedad chaqueña (...) Para ellos ir a un centro de salud 'criollo' no es fácil, ya que constantemente se los destrató" (entrevista a una médica wichí en Télam).<sup>15</sup> Este maltrato muchas veces denunciado en las prácticas médicas regulares adquirió en el contexto de la pandemia nuevas dimensiones, que evidenciaron la urgencia de implementar centros de salud o agentes de salud en los centros generales con perspectiva intercultural. "Los qom son muy arraigados a sus familias, en una misma vivienda pueden convivir hasta ocho familias" (entrevista a una médica wichí en Télam).<sup>16</sup>

El problema es estructural e histórico; el uso del espacio barrial y el doméstico, las nociones de higiene, salud, enfermedad, la gestión de la muerte se plantearon desde la visión hegemónica, y las informaciones y comunicaciones en las lenguas originarias sobre la enfermedad los contagios y la prevención se difundieron cuando ya se habían disparado los casos. En las redes sociales se difundieron expresiones racistas respecto del barrio y sus residentes. Cuando se pretendía contextualizar y explicar la cantidad de casos, se hacía hincapié en las problemáticas del barrio, más que en los esfuerzos de la comunidad por sortear los contagios y afrontar las consecuencias económicas del ASPO.

---

13. Espacio de aislamiento extrahospitalario en el hotel Gala y un pabellón del Hospital Modular con camas en el Hospital Perrando.

14. El 3 de mayo se identificaron los primeros contagios (dieciséis personas fallecidas y hay otras 165 contagiadas). El 7 de junio pasado instaló una carpa sanitaria para la atención a personas infectadas o con síntomas compatibles con Covid-19. Télam 3/06 2020 <https://www.telam.com.ar/notas/202006/483606-whici-medica-discriminacion.html>

15. Télam 3/06 2020 <https://www.telam.com.ar/notas/202006/483606-whici-medica-discriminacion.html>

16. Télam 3/06 2020 <https://www.telam.com.ar/notas/202006/483606-whici-medica-discriminacion.html>

Cuando se declaró el aislamiento, todas las organizaciones del Gran Toba hicimos un pedido al gobernador. ¡¡¡Todas las organizaciones, todos juntos!!! de [que] nos asistiera, porque los artesanos no iban a poder salir a vender y los que van al mercado no iban a poder salir... Viven al día la gente acá, y hay muchos abuelos... y pedimos que cierren el barrio, en la comisaría presentamos la nota. Vinieron algunos asesores, pero no nos entendían, no saben ver cómo es la situación acá. Dos vinieron y miraban y se iban... hasta que vinieron del Plan Detectar, muchos hermanos enfermaron... y acá mínimo cinco personas por casa o más, al andar para asistirle, yo sabía que me iba a contagiar. Estuve grave, pero pude quedarme en mi casa (vecino de Chellyí, 50 años, parte del Gran Toba, referente del Movimiento 19 de Abril).

También surgieron voces de apoyo y reconocimiento a la comunidad del barrio Toba que esclarecían respecto de la situación de los vecinos de barrio Toba y las condiciones del barrio. Esto abrió un debate que evidenció imaginarios respecto de los artesanos y artistas del gran barrio Toba, como elemento cultural valorable y que preservar, frente a toda la población del barrio, cuya protección pasó a ser prioritaria, cuando se había instalado el debate público sobre la rápida propagación de contagios.

El incremento de casos y los indicadores de contagio fundamentaron una nueva etapa de cuarentena con máximas restricciones hasta fines de junio; a partir de entonces se fueron habilitando progresivamente más actividades o ampliando horarios, aunque siempre la circulación estaba restringida. A mediados de julio se inició una etapa de desescalada de la cuarentena, con habilitación progresiva de actividades en fases previstas hasta fines de agosto, que se fue extendiendo hasta que, a mediados de septiembre, se habilitaron actividades deportivas, actividad gastronómica a cielo abierto, y la circulación en las calles sobre todo en el centro comercial y administrativo y financiero se tornó más fluida.

Mientras el centro de la ciudad fue escenario de reclamos de distintos sectores: protestas en contra de las restricciones; gremios docentes, movimientos sociales, comerciantes, propietarios que reclamaban la apertura del puente Chaco-Corrientes en las áreas residenciales céntricas, en las áreas más alejadas, en la periferia, se producía "una oleada de ocupaciones ilegales de terrenos (...) Estamos teniendo entre cinco y seis usurpaciones masivas diarias", según reconocía en los medios el procurador General, quien también informaba que se llevaban a cabo distintas medidas de judicialización sobre los ocupantes,<sup>17</sup> para desalentar la generación de asentamientos.

Algunos de los vecinos de los terrenos ocupados informalmente veían en la ocupación una necesidad, pero muchos reclamaban mano dura a las autoridades, a pesar de que era difundido y experimentado por muchas familias el hundimiento de las condiciones

---

17. 6 agosto de 2020 Usurpación. <https://www.chacodiapordia.com/>

económicas desde 2018, agravadas desde el inicio de la pandemia de la **COVID-19**, que posicionaron al Gran Resistencia como segundo conglomerado urbano con más personas pobres, tras haberse aprobado en el mes de mayo de 2020 la Ley 3201K de Emergencia Habitacional y Laboral.<sup>18</sup>

Los discursos de repudio a los intentos de desalojos (algunos de forma violenta) se cruzaban con discursos que sindicaban de oportunistas a los ocupantes y a las instalaciones precarias (asentamientos en sus momentos iniciales) de acarrear peligros e inseguridad a la zona. Estos señalamientos morales tienen una dimensión de clase, una dimensión racial, como veíamos en el caso de los residentes de barrio Toba, y una dimensión etaria, ya que fueron los jóvenes los señalados como responsables de desobedecer las restricciones a la circulación y favorecer los contagios.

En relación con los agentes estatales, tanto en el Barrio Toba, al norte, como en algunos barrios de la zona sur de Resistencia, los entrevistados indican que la policía acudía para controles de la circulación, pero no ante llamados por conflictos o situaciones de inseguridad. Un caso emblemático de esto último fue la represión perpetrada por parte de agentes de la policía contra adolescentes del barrio Banderas Argentinas de Fontana, también pertenecientes a la comunidad qom,<sup>19</sup> y que tuvo repercusiones institucionales muy graves, ya que confrontó dos áreas del Estado provincial: la policía y la Secretaría de Derechos Humanos. Estas prácticas represivas y racistas y discriminadoras están informadas en una construcción ideológica de larga data y arraigada. Las condiciones de control justificadas por las restricciones a la circulación crearon las condiciones para que emergieran de la peor manera.

Es importante señalar que las solidaridades también se expresaron en el contexto de pandemia, tanto las ayudas recíprocas en la vida barrial para afrontar la regresión económica como las expresiones de solidaridad para con los barrios que quedaban expuestos como área de concentración de casos: áreas peligrosas, contagiosas.

## Conclusiones preliminares

Una de las lógicas de la territorialidad se apoya en la instalación de estigmas y discriminación, alimentados por la lógica de la sospecha y la desconfianza que estructuran muchos de los vínculos entre personas y personas e instituciones (Epele, 2008). En la construcción de ideas, hay grupos sociales que imponen las suyas,

---

18. Por su parte, desde el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda del Chaco se reconoció que el listado de familias en espera de ser adjudicatarias de una vivienda estatal es tal que no se podrá cumplir en cuatro años. 26 octubre de 2020 portal de noticias <https://www.chacodiapordia.com>

19. 05/06 2020- 31 de mayo. Cuestionaron una "brutal represión", <https://www.chacodiapordia.com/2020/06/05/>

pero estas se enlazan y discuten o se refuerzan con ideas promovidas desde áreas del Estado, medios de comunicación y los agentes sociales con más capacidad para imponer sus opiniones, y que operan a nivel microfísica social, con un impacto efectivo y difícil de contrarrestar. Esto obliga a los colectivos estigmatizados a sobreponerse para reposicionarse en la ciudad. Muchas son las organizaciones sociales comunitarias y movimientos sociales que resisten, reclamando paridad participativa que permita superar las desigualdades materiales e identitarias.

La relevancia del análisis de las construcciones discursivas en la reproducción de las desigualdades parte de asumir un concepto de territorio como campo de contiendas materiales y simbólicas por la apropiación física, pero también por los sentidos, y del reconocimiento del impacto recursivo de los discursos sobre las prácticas. Así mismo, de la centralidad del espacio en la vida de relación y en definitiva en la propia biografía.

## Referencias bibliográficas

- Barreto, M. A.; Alcalá L.; Benitez, Ma. A; Fernandez, M. E.; Giró, M.; Pelli, M. B. & Romagnoli, V.** (2014). Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En Karol; Aón; Martini; Pistola; Salas Giorgio (Comp.), *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. Primera edición. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. E-Book [http://www.upe11.org/libro\\_digital](http://www.upe11.org/libro_digital)
- Barreto, M.; Benítez, M.; Abildgaard, E.; Cazorla, M. & Puntel, M.** (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*, 13 al 15 de mayo de 2015, Bariloche, Argentina.
- Benitez, M. Á.; Romagnoli, V.; Cesana Bernasconi, M. I. & Sakamoto, G.** (2015). Territorios de desigualdad. *Revista THEOMAI* N.º 30, segundo semestre de 2014. UNQ. / CONICET. [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_30/11\\_Benitez-yOtros\\_paPDF\\_\(theo30\).pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_30/11_Benitez-yOtros_paPDF_(theo30).pdf)
- Benitez, M. A.** (2018). ¿Nuevos estigmas? Las representaciones sobre los residentes de los asentamientos informales en Resistencia. *Ponencia en Seminario Internacional de Teoría y Política sobre Asentamientos Populares*. Organizado por INFOHABITAT UNGS- Los Polvorines. Arg. 19, 20 y 21 de abril de 2018.

- Benitez, María Andrea** (2018). Territorios de Reivindicación: Asentamientos informales en Resistencia, Argentina. *Oculum ensaios*, Campinas, 15(3).
- Bourdieu, P.** (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. México: Manantial.
- CEPAL-OPS** (2020). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar la COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe 30 de julio de 2020.
- Cravino, María Cristina** (2009). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Instituto del Conurbano. UNGS.
- Di Virgilio, M. M. & Perelman, M. D.** (2014). *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia / coordinado por María Mercedes y Mariano Daniel*. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. E-Book.
- De La Garza Toledo, E.** (2000). Subjetividad, Cultura y Estructura Universidad/ Institución: Universidad Autónoma Metropolitana - Delegación Iztapalapa DCSH/UAM-I, División de Ciencias Sociales y Humanidades. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/dcsh-uam-i/20100518064934/garza.pdf>
- Documento de Trabajo N.º 17, un Balance Preliminar de la crisis económica en la Argentina en el Marco del Coronavirus** (2020). Pablo Manzanelli, Daniela Calvo y Eduardo M. Basualdo. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina FLACSO - Área de Economía y Tecnología.
- Epele, M.** (2008). La lógica de la sospecha. Sobre criminalización del uso de drogas, complots y barreras de acceso al sistema de salud. Cuadernos de Antropología Social N.º 25, pp. 151-68, 2007 FFyL, UBA.
- Foucault, M.** (2006). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: FCE.
- Fraser, N.** (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género. *New Schol of Social Reserch*, N.º 8, pp.1840.
- García Canclini, N. (1997). *Imaginario urbanos*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (Serie de Aniversario).
- Guber, R.** (1984). Identidad social villera. Resignificación de un estigma. *RUNA* N.º 32. Bs. As.
- IIDVI FAU** (2020). *Hábitat y pandemia*. Documento de posicionamiento y propuesta de protocolo de actuación en materia habitacional, julio de 2020. <https://drive.google.com/file/d/1hAhMrPMrW8Vi3eLXk6rzeQwXRY6g5dLc/view?usp=drivesdk>
- INDEC**. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos EPH 2020 2ºtrim.
- Lomnitz, L.** (2020). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Murillo, Susana** (2008). *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Siglo del Hombre y CLACSO. Bogotá.

- Ottaviano, Camila & Zuquim, Ma. de Lourdes** (2015). *Praticas recentes de intervencoes contemporâneas em cidades da America Latina*. Ed. FAUSP. Sao Paulo, Brasil.
- PNUD** (2012). *Documento País 2012. Riesgo de desastres en la Argentina*. Octubre de 2012. [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS\\_13662310131.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13662310131.pdf)
- POT RES 2040** (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial -Municipio de Resistencia*.
- Pratesi, Ana Rosa** (2009). *Honestos, chorros, piqueteros: identidades de la pobreza*. Ed. Fundación IDEAS. Resistencia, Arg.
- Rapisardi, F.** (2003). Regulaciones políticas: Identidad, diferencia y desigualdad: una crítica al debate contemporáneo. En: Maffia, D., *Sexualidades migrantes: género y trans género*. Buenos Aires: Seminario Editora, pp. 97116.
- Rozé, Jorge P.** (2003). *Inundaciones recurrentes: ríos que crecen, identidades que emergen*. La Plata: Ediciones al Margen.
- Santander, P.** (Ed.). *Discurso y crítica social*. Santiago: EOC, pp. 27-43.
- Wacquant, Loïc** (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ed. Manantial.

## Fuentes

<https://www.chacodiapordia.com/>

<https://www.diarionorte.com/>

<https://www.telam.com.ar/> 



# Comunicación/cultura de la conexión en contexto de pandemia. Construcción ideológica de cuestiones sociales urbanas en sociedades fragmentadas

---

**María Eugenia BOITO**

---

## Cargos

Licenciada en Trabajo Social y licenciada en Comunicación Social; magíster en Comunicación y Cultura Contemporánea (UNC), doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora titular regular del Seminario de Cultura Popular y Cultura Masiva, FCC, UNC; profesora adjunta regular a

cargo de la titularidad de la materia Comunicación y Trabajo Social, FCC, UNC. Investigadora independiente IECET; CONICET y UNC.

## Lugar de trabajo

Facultad de Ciencias de la Comunicación y Facultad de Ciencias Sociales, Universidad

Nacional de Córdoba. IECET (Instituto de Estudios en Comunicación, Expresión y Tecnologías) CONICET y UNC.

## Eje temático 8

Imaginario urbano y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares.

## Resumen

El trabajo se centra en las relaciones entre las nociones de ideología, clases sociales, ciudad, tecnologías de conexión y los llamados "viejos" medios de difusión, nociones que se vinculan para dar cuenta de los aspectos más incisivos en la determinación de las experiencias sociales de los sujetos, en la ciudad de Córdoba, Argentina, en contextos de ASPyO, desde marzo/noviembre de 2020.

Tal como hemos investigado y seguimos indagando en la ciudad de Córdoba, el escenario urbano se ha transformado por procesos de segregación socio-habitacional, mecanismos de control de las poblaciones mediante formas de encierro obligado o voluntario; pero también y fundamentalmente por la centralidad creciente de las decisiones sobre la circulación y la velocidad de sujetos, mercancías e ideas, a través de políticas del Estado y del Mercado. Lo antes dicho adquiere especificidades en pandemia.

A partir de algunas fotografías de elaboración propia y de la selección de notas periodísticas inscriptas en la delimitación espacio/temporal antes aludida, proponemos el ejercicio de pensar en imágenes (Benjamin 2005, 1999) que nos permitan identificar la persistencia y el crecimiento de quienes nunca encuentran espacio en la ciudad, cuyas expresiones como demandas sociales terminan inscribiéndose en un campo de inteligibilidad policial antes que social.

**Palabras clave:** Ideología; clases; tecnología.

## Introducción y perspectiva teórica

La presente ponencia se centra en indagar algunos aspectos que marcaron las experiencias sociales de los sujetos en la ciudad de Córdoba, Argentina, en contextos de ASPyO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), desde marzo/noviembre de 2020.

Tal como hemos investigado y seguimos indagando en Córdoba (Boito et al., 2009; Boito & Espoz, 2014; Boito & Oliva, 2019), la ciudad, en tanto espacio geográfico y social —pero también comunicacional—, se ha transformado por procesos de segregación socio-habitacional, mecanismos de control de las poblaciones mediante formas de encierro obligado o voluntario; pero también y fundamentalmente por la centralidad creciente de las decisiones sobre la circulación y la velocidad de sujetos, mercancías e ideas en los escenarios urbanos, a través de políticas del Estado y del Mercado. Sobre este tópico convergen actores públicos y privados, tal como lo venimos señalando (Boito & Ricci, 2019; Boito & Salguero Myers, 2020). Se trata del interés por garantizar la circulación en la ciudad —circulación de personas, mercancías e ideas— por diversas vías de transporte: no solo en las calles, sino cada vez más en las redes sociales. La velocidad y el no detenerse es un mandato que existía antes de la pandemia y que se resignifica a partir de ella. Con la COVID-19, las calles, los espacios de circulación y de estar en la ciudad se vacían, pero a la vez todos estamos conectados a los medios de difusión masivos y a los medios de conexión personales. En las rutas de fibra óptica, la promesa de la circulación aparece ideológicamente como realidad, donde el mandato es no parar y la navegación es a toda velocidad (Van Dijck, 2016).

Sostenemos la siguiente hipótesis de trabajo: ***con la pandemia se han abolido muchas paredes por la intromisión de las redes en los espacios domésticos —parafraseando a Sibilía (2012)—, pero a la vez, en el espacio urbano no han parado de levantarse muros y vallas que reorganizan la circulación; es decir, la forma de estar juntos/estar separados. Aquí la construcción ideológica mediática de cuestiones sociales urbanas en sociedades que ya se encontraban fragmentadas cuenta además con la desaparición del "afuera" para contrastarlas (Žižek, 1999, 2003).*** Esta hipótesis se sostiene en el análisis de dos grupos de fotografías: a) tomadas durante los meses del ASPyO; b) tomadas el 1-1-2020 y el 1-1-2021 (antes del ASPyO y durante el período denominado DiSPyO (Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio), con una distancia temporal anual), de autoría de miembros del equipo de investigación que dirijo y de mi esposo Juan Bartolomé, quien, el primer día de cada año nuevo, muy temprano, sale a tomar fotografías en la ciudad vacía.

Antes de exponer teórica y metodológicamente el sentido de la propuesta ***benjaminiana*** de pensar en imágenes, precisamos ciertos conceptos y referencias que

configuran el lugar de inteligibilidad de las imágenes, en tanto expresiones plásticas del acontecer social en nuestra ciudad que nos interpela. Retomamos conceptos y palabras claves que estructuran el orden expositivo y argumentativo de este trabajo.

Por Comunicación/Cultura de la Conexión referimos a la forma hegemónica de organización de la producción del sentido social, que moldea y modula la experiencia actual. De las clásicas funciones del lenguaje identificadas por R. Jakobson, hoy es posible reconocer la dominancia de la función fática, de contacto. El celular es el dispositivo personal que, unido a cada sujeto, permite saber dónde está en cada instante (tanto sea porque voluntariamente responde a un llamado o porque puede ser geolocalizado). Este dispositivo supone cuerpos en movimiento con necesidad permanente de estar conectados con otros, no solo con otros sujetos que también portan esta tecnología, sino con la red de redes. Un cuerpo recluido en el hogar donde existía un teléfono "familiar" es un tipo de experiencia en la vida urbana que hubiese sido una fotografía sepia sin la pandemia. La pandemia implicó la reclusión de sujetos, pero no en la unidad habitacional como espacio familiar, sino en cada **cuarto propio conectado**, tal como se titula el libro de Remedios Zafra, publicado hace una década. Y si no había cuarto propio por las situaciones de déficit sociohabitacional que caracterizan la vida urbana en numerosos espacios domésticos del escenario urbano cordobés actual, por lo menos algún espacio mínimo del interior donde habitan los miembros de las clases trabajadoras, con el celular pegado al cuerpo, como dispositivo que se ha masificado en nuestro país<sup>1</sup>.

Retomando las funciones de R. Jakobson, la fática es una de ellas. Sin embargo, su sentido se ha redefinido antes y en pandemia: antes, con la posibilidad de transitar, la pregunta ¿Dónde estás? fue recurrente como manera de empezar una interacción mediada por el celular en tanto tecnología dirigida a otro con quien la vinculación era cotidiana; con las calles vaciadas por la prohibición de la circulación, la conexión con la red de redes apareció como la única posibilidad de contacto mediado, incluso con quienes se había mantenido un vínculo cara a cara.

El ASPyO tuvo como objetivo central frenar la circulación en una ciudad que ya había establecido círculos de encierro y circuitos de clase entre sus calles, barrios, zonas. En los primeros meses implicó además un cercenamiento y un cercamiento mayor de la posibilidad de circulación (hasta 400 metros). Frenar la circulación en las calles tuvo como contracara el incremento de la intensidad y de la velocidad de la circulación en las redes. Viejos y mal llamados nuevos medios se dividieron las funciones: una forma

---

1. En el cuarto trimestre de 2019, se registró que el 60,9 % de los hogares urbanos tiene acceso a computadora y el 82,9 %, a Internet. Además, los datos muestran que, en la Argentina, 84 de cada 100 personas emplean teléfono celular y 80 de cada 100 utilizan Internet. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-26-71>

de necropolítica como lo es la de contar diariamente los muertos y los contagiados, junto a imágenes sobre "lo que se viene" (Bérgamo, Italia, por ejemplo) fue repetidas hasta hacer hueco/trauma en la visión/audición de quienes se conectaban a la radio y la TV; mientras que el contacto mediado por las redes, ante la presencia absoluta del miedo ante algo (un virus) que no es visible, recluyó a los cuerpos en los cuartos/ o en algún espacio/, construyendo la sensación de estar cerca con el barbijo tecnológico de la pantalla del celular o la computadora.

En sociedades que en términos sociourbanos ya se encontraban fuertemente fragmentadas como la cordobesa, con muros y vallas ("vallas donde vayas", como tituló alguna vez Crónica TV), las cuestiones sociales urbanas como problematizaciones vinculadas con la vivienda, con la infraestructura básica y social habían perdido a sus protagonistas, a partir de las fracturas y la activa desmovilización de colectivos en lucha por parte de los gobiernos provinciales y municipales. En este marco, la pandemia vino a iluminar lo que ya estaba escrito en la piedra de la ciudad —*sensu* Sennett, 1997—: hay cuerpo/carne de un lado y de otro de los muros materiales y sensibles que articulan los recorridos de los sujetos/según clase/ en la ciudad. Y la red de redes, la cultura de la conectividad, fue suturando los huecos más próximos en un tejido social, cuya textura como urdimbre entre clases trabajadoras ha sido expoliada como imaginario de la acción deseable y posible de la lucha de clases.

Hace diez años y en España, Remedios Zafra (2010) señalaba la relación entre Internet y la vuelta a casa. Pero, además, vinculaba la relación anterior con la ocurrencia de "una enfermedad" (*COVID-19* en nuestro caso). El trabajo en el hogar como teletrabajo aparecía como deseable, protegido, con menores riesgos en el marco de un contexto donde un sentimiento de miedo sin forma o de las más variadas formas que iba actualizando (miedo a enfermarse, ser asaltado, tener que soportar los obstáculos, demoras y riesgos en la circulación desde el hogar a la zona de empleo). Dice la autora:

De otro lado, no resulta baladí que este movimiento de "vuelta a casa" propiciado por Internet y las formas de relación y trabajo inmaterial, ocurra análogamente a la puesta en crisis de la movilidad por la vulnerabilidad a la que el desplazamiento veloz expone a los cuerpos y al planeta —reverbera el miedo al accidente, atentado, crisis, enfermedad globalizada o agente climático adverso—. Amenazas cada vez más inciertas pero cuya posibilidad es también cada vez más "visible" en los medios y en sus actuales dinámicas del gerundio, aquellas que hegemonizan el valor de la velocidad y la instantaneidad del "ahora" (Zafra, 2010, p. 18).

El libro de la cordobesa/española se puede acompañar con la película de 2011 llamada "Contagio", dirigida por Steven Soderbergh. Ambas lecturas o visiones remiten a la misma constatación: para quien está leyendo las tendencias del presente, y este se muestra como destrucción, la única pregunta posible es: ¿Cuándo va a

pasar? Parafraseando a Galliano, lo que el capitalismo puede soñar /y nosotros no/ es la proyección de una resultante de su propia actuación como expresión no ya de relaciones de **producción**, sino de relaciones **de destrucción** que lo configuran y definen (Silva, 2009). Pero tal destrucción aparece —**ideológicamente**, y aquí referimos a otra noción central en esta perspectiva de lectura— no como el resultado de su propia operatoria, sino como accidente, flagelo, riesgo.

La celda doméstica ya estaba construida; la pregunta era cuándo la íbamos a habitar de manera permanente. En una noche de insomnio la entonces Beatriz Preciado empezó a escribir "Pornotopía" (2010), y de esta manera historizar el envés de lo que hoy es una realidad que reestructuró la vida cotidiana de las mayorías. ¿Qué tiene que ver su estudio sobre la mansión **Play Boy** con nuestro presente de confinamiento? La pista cultural se encuentra en la larga y persistente revolución: se trata de la modificación de la sensibilidad social como acción ideológica, desde la posguerra hasta nuestra contemporaneidad. En relación con Hefner, el creador de la casa y la marca **Play Boy**, Preciado sostiene que "había entendido que para cultivar un alma había que diseñar un hábitat: crear un espacio, proponer un conjunto de prácticas capaces de funcionar como hábitos del cuerpo" (Preciado, 2010, p. 17).

Si la arquitectura moderna de la posguerra eliminó divisiones internas en las viviendas e incentivó el uso del vidrio, Hefner anticipaba otra forma de transparencia, al exponer los interiores de la casa mediáticamente. En la mansión Play Boy, la celda que redefine la vida doméstica es un escenario (nunca más claro el sentido), conectado a las redes de comunicación de la época /hasta una revista con pósteres centrales, que va indicando en la gráfica el creciente lugar de la imagen y la creciente acción del capitalismo de ese tiempo en el trabajo activo y productivo sobre el deseo y la sexualidad/. La Mansión Play Boy fue un punto de inflexión en la orientación y la valoración del panóptico: allí, muchos miran lo que pasa y el ojo es objeto de captura. En esta dirección, antes del confinamiento mundial actual hemos ido constatando tanto la pérdida de peso relativo de la arquitectura disciplinaria en nuestras sociedades, así como la promoción de formas arquitectónicas e interacciones/espacios tecnológicos donde de lo que se trata es de ver, ser visto y verse ver. Para ser clara: las antiguas cárceles en nuestra ciudad —forma arquetípica de la sociedad disciplinaria— o bien se han transformado en paseo de compras (ex cárcel del Buen Pastor), o bien son edificios abandonados cuyo destino será la resultante de los acuerdos entre Estado y Mercado (cárcel de San Martín). Por supuesto que siguen existiendo espacios de encierro, pero por fuera de la ciudad; en la dinámica **expulsógena** que también se apropia de los movimientos posibles para los pobres urbanos: por fuera habitan, circulan, trabajan. Los miembros de estas clases sociales quedan por fuera de la visión de las otras, y así, damos cuenta de la noción **zizekeana** de ideología: en

términos generales, la ideología es "una matriz generadora que regula la relación entre lo visible y lo invisible, entre lo imaginable y lo no imaginable, así como los cambios en estas relaciones" (Žižek, en Žižek (Comp.), 2003, p. 7).

Siguiendo con la definición anterior, lo que queremos es ver, ser visto y vernos ver *al instante*. Internet en los hogares ha hecho posible que esto se logre sin salir de casa, y viejos y nuevos medios han creado espacios para nuestro avatar: nos vemos votar en un programa de competencia de baile, mandamos un WhatsApp al teleinformativo mostrando un basural en el barrio, le ponemos un *like* a la ultimísima foto de una amiga, a un tutorial, a una mascota graciosa; y además, están las cámaras y los drones que desde antes de la pandemia actuaban como registro de lo que muchos no vemos que ocurre en el "lado b" de la ciudad, en el otro lado de los muros (materiales, sí, pero también mentales, sensibles).

Por lo dicho hasta aquí y retomando las palabras claves y los conceptos que titulan esta ponencia, una sociedad fragmentada no es un tipo de formación social que se hace "de una vez", sino que resulta de las decisiones de política pública y del mercado que reorganizan los espacios de trabajar, habitar y circular por clase, a las que se suman acciones que día a día van organizando lo que vemos, lo que no vemos, lo que imaginamos y lo in-inimaginable. En este punto y como cierre del apartado introductorio y teórico, la matriz ideológica que podemos denominar Comunicación/Cultura de la Conexión hizo posible y deseable el #Quedate en casa en situación de pandemia. El nuevo miedo asociado al virus se inscribió y encontró refuerzo en miedos preexistentes que marcan las interacciones sociales entre clases en sociedades fragmentadas. En ellas, la problematización de cuestiones sociales urbanas por parte de colectivos ya venía debilitada; la pandemia vino a subrayar las desigualdades en el interior de las clases trabajadoras: quienes se quedaron en casa tenían sueldo o resuelta de alguna manera la reproducción cotidiana. Con sueldo, con Internet en el hogar o en el dispositivo telefónico no salimos por meses de casa, mientras los pares carne/piedra; tecnología/sensibilidad hacían visibles las transformaciones en el escenario urbano cordobés, algunas de las cuales expondremos en las fotografías que siguen. La pregunta contra-fáctica (aunque no lo es para algunos miembros de las clases más pobres) es: ¿cómo se vive en pandemia sin sueldo y sin el cuarto/espacio doméstico conectado?

## Metodología

La perspectiva metodológica que sostenemos refiere a algunas consideraciones que realizó Walter Benjamin en el *Libro de los Pasajes* (2005), concretamente en el apartado "Teoría del conocimiento, teoría del progreso". Citamos:

Un problema central en el materialismo histórico, que finalmente tendrá que ser abordado: ¿se tiene que adquirir forzosamente la comprensión marxista de la historia al precio de su captación plástica? O: ¿de qué modo es posible unir una mayor captación plástica con la realización del método marxista? La primera etapa de este camino será retomar para la historia el principio de montaje. Esto es, levantar las grandes construcciones con los elementos constructivos más pequeños, confeccionados con un perfil neto y cortante. Descubrir entonces en el análisis del pequeño monumento singular, el cristal del acontecer total. Así pues, romper con el naturalismo histórico vulgar. Captar la construcción de la historia en cuanto tal. En estructura de comentario. Desechos de la historia (Benjamin, 2005 (N 2, 6), p. 463).

Para el dialéctico se trata de captar en las velas el viento de la historia universal. Para él, pensar es colocar velas. **Cómo** se disponen es importante. Las palabras son sus velas. Lo que hace de ellas concepto es el modo en que se disponen (Benjamin, 2005 (N 9, 6), p. 475).

Con la circulación vedada y renegando de la posibilidad de "hacer investigación" vía llamadas a celulares, con un formulario de **Google** o tomando como corpus la ideología del miedo de la que se alimentaron quienes realizaron "trabajos esenciales" en los medios, la fotografía ya tomada y la que obtuvimos durante el período referido, se significan como **conocimiento a modo de relámpago** —siguiendo con la perspectiva del pensador berlinés—.

## Desarrollo/resultados

### Grupo A de fotografías. Mes de agosto de 2020



**Fotografía 1.** Autora: Lic. Ayelén Sánchez Marengo

Ambas fotografías fueron tomadas por la licenciada Ayelén Sánchez Marengo, quien junto a la Lic. Milva Valor —autora de la próxima fotografía— son parte del equipo de investigación que dirigió en el marco de la Universidad Nacional de

Córdoba. La investigación se titula “Producción del escenario urbano cordobés y sus transformaciones: continuidades y discontinuidades en las disputas urbanas (2018-2021)”. El parque Las Heras encerrado, vaciado de transeúntes por la pandemia y antes de los trabajadores que vendían en él. Como muchas otras plazas de la ciudad (la plaza Jerónimo del Barco, por ejemplo), estos espacios públicos que otrora funcionaban como espacios verdes casi de forma exclusiva se han ido transformando en mercados informales para quienes solo encontraban una manta en la que exponer sus mercancías. Hoy el espacio ha sido estetizado, con sombrillas blancas una al lado de la otra, casi pegadas entre sí, construido más para la vista del turista/transeúnte que para las necesidades del intercambio comercial. Lo sintomático además es que hay cierta cantidad de sombrillas (370) que indica el máximo posible de los permisos para esta actividad. Volviendo a la foto, el cartel de la gestión municipal de Luis Juez, cuyo programa se dirigió a recuperar lo que llamaba “memoria emotiva” de ciertos espacios urbanos (como antes la recuperación de las fachadas en la gestión radical municipal de la década del 90, en calle Belgrano de barrio Güemes), se ve tras el alabrado y la tela metálica, descolorido; y más lejos y sin plantas una pérgola para el uso de nadie.

El confinamiento redujo tanto los niveles y las manifestaciones de la conflictividad vinculadas con el poder ejercer el derecho a trabajar allí que antes concretaron los puesteros y además este espacio/tiempo de detenimiento posibilitó la materialización de la decisión municipal con respecto al uso de este parque, sin fricciones ni tensiones con nadie. Es más, aparece como otra de las expresiones del **embellecimiento estratégico sensu** Benjamin (1999) que sabemos nunca es una simple decisión/disposición técnica, sino una acción sobre las relaciones cuerpo/clase en la ciudad.<sup>2</sup>



Fotografía 2. Autora: Lic. Milva Valor

2. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/despues-de-160-dias-regreso-feria-del-parque-heras>  
<https://www.lavoz.com.ar/temas/parque-heras>

Ambas fotografías fueron tomadas por la licenciada Milva Valor durante los meses de septiembre y octubre de 2020. En las vidrieras de los locales vacíos y vaciados, un cartel señala o bien su ofrecimiento de alquiler sin alquiler (solo se trataba de evitar los gastos de impuestos y expensas) o bien un número de celular que era la forma a distancia de seguir con las ventas, en el caso de los comercios que “virtualmente” pudieron continuar funcionando. El ícono de Mercado Pago y su transformación es la condensación de un cambio en el comercio que actúa a contrapelo de años y siglos de interacción mercantil: no ya una mano que se estrecha con la otra para cerrar y sellar el acuerdo, sino un choque de codos (virtual/real).

La pandemia vino a mostrar que otra forma de intercambio comercial sucede sin espacios, sin ocupar espacio (recordemos en contraposición las fotografías anteriores). Muchas vidrieras también se mudaron a las redes, para que el comprador pudiera elegir desde casa, sin el límite de los tiempos de apertura y cierre de los negocios y solo un click —y con medios de pago electrónico concretar la compra—. El pedido de los compradores llegaría a casa no ya de la mano, sino por el pedaleo de quienes circularon en pandemia sin descanso, sin cobertura social, sin ART, sin sueldo: los trabajadores de *Rappy* y *Pedidos ya*.



**Fotografía 3.** Autor: Juan José Bartolomé

Vaciar la calle, prometer la circulación es una expresión situacionista que encontró las calles vacías y la aceleración en las rutas de fibra óptica, durante los meses de ASPyO.

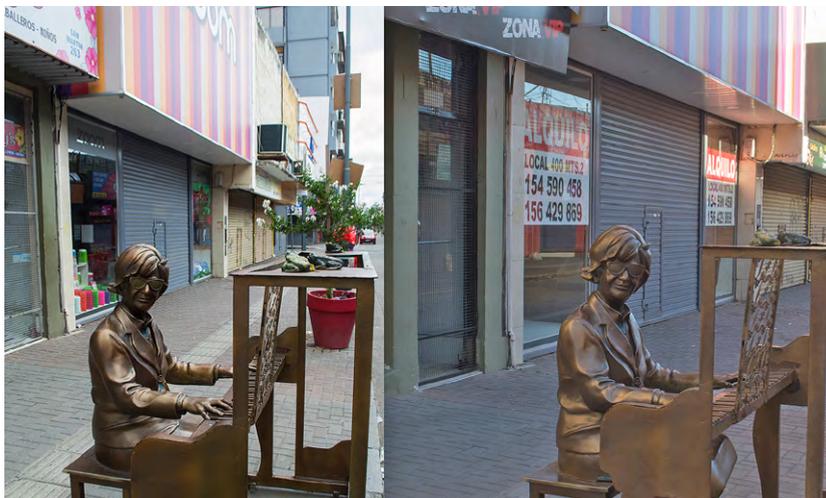


**Fotografía 4.** Autor: Juan José Bartolomé

No solo las calles estaban vacías, sino las peatonales cortadas. Y allí la presencia de una publicidad desesperada, sin diagramación o cuidado en la presentación gráfica, sin brillo y escrita a mano, con fibrón y afiche anticipando la información en papel sobre la manera de acceso a las mercancías, cuando era imposible llegar a los negocios.

El *hashtag* #Nosfundimos se fue viendo en las vidrieras. Y la demanda en los comercios se centraba en el pedido a las autoridades para volver a abrir. La palabra "protocolo" se reiteró hasta el hartazgo; concentró el grito de auxilio y la expectativa de encontrar una reapertura con la aceptación del COE (Centro de Operaciones de Emergencia). La dirección, intensidad, frecuencia, horario y modalidad de los movimientos de personas y automóviles estuvo en manos de los representantes del Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y Municipal y los recurrentes grupos de expertos. Desde el inicio de la pandemia, las intervenciones de los trabajadores sin sueldo que vivían de la calle, desde distintas posiciones (vendedores ambulantes, dueños de comercios, limpiavidrios, etc.), disolvieron la disyunción propuesta desde el primer mes de la pandemia por parte del presidente Alberto Fernández y su grupo de expertos: era insostenible e incorrecta la disyunción *salud o economía*.

**Grupo B de fotografías: 1 de enero de 2020 y 1 de enero de 2021**



**Fotografía 5.** Autor: Juan José Bartolomé

Fotos de la calle San Martín. La estatua de Leonor Marzano (Cuarteto Leo) fue instalada en calle San Martín al 200, en junio de 2015, donde está lo que se denomina *El Paseo de la Fama*. En 2021, donde había locales comerciales, hoy hay carteles de alquiler.



**Fotografía 6.** Autor: Juan José Bartolomé

Fotos de la fachada de ingreso a la galería Rex. En enero de 2020, se puede leer la cartelera de los últimos filmes que fuimos a ver al cine. En 2021, no hay anuncios, con más de diez meses con las salas cerradas. Unos días después, cerró Cinerama.



**Fotografía 7.** Autor: Juan José Bartolomé

Un primer día de año que se repite. Aquí lo que pinza no es la diferencia entre las fotografías, sino la similitud.

Con el barbijo vuelto piel por la pandemia, el riesgo de la extinción como espectáculo del cual veníamos participando se potencia. La distancia ya social se hace física, en algunos casos hasta con quienes co-residimos. Habitándonos a respirar nuestro propio aire, la sociabilidad de iguales preexistente cierra su anillo en cada cuerpo. En 2020, en "Escritos en la pandemia", junto al fotógrafo Mateo Oviedo, nos preguntábamos:

¿Qué es lo nuevo y que no lo es de este virus? Virus, epidemias y pandemias existieron antes y creo que lo nuevo es que vamos adquiriendo conciencia de que va a seguir habiendo situaciones de excepción como la actual, a escala planetaria. Qué aprenderemos de este espacio/tiempo de detenimiento, qué logremos ver del presente que se expone ante nuestros ojos, es lo que en algún sentido puede identificar aquello que nos salva en el peligro mismo ("allí donde está el peligro, crece también lo que salva" Hölderlin) (Boito & Oviedo, 2020, p. 57).

Con las fotografías en este trabajo hemos querido realizar un segundo ejercicio de búsqueda de captación plástica de relámpagos de nuestro presente, exponiendo esas imágenes, para apropiarnos de ellas utilizándolas en la praxis política y no como estetización o expresión de las demandas, siguiendo lo que Benjamin caracterizaba como salida *fascista* en la relación entre estética y política (1989).

## Conclusión

En este escrito hemos intentado dar cuenta de algunas características de la experiencia social contemporánea, interrogando cómo ha actuado y actúa la comunicación/cultura

de la conexión en contexto de pandemia. La fotografía no ya como técnica o soporte, sino como particular trama de significación que **punza** —*sensu* R. Barthes (1990)— ha podido operar como escalpelo con relación a la hegemónica construcción ideológica que nos venía haciendo transitar a cada clase en su círculo de encierro, de acuerdo con el par cuerpo/clase en la ciudad de Córdoba.

Como se recordará en la distinción realizada por el autor, **punctum** es ese segundo elemento que perturba el **studium**. Dice Barthes (1990): "llamaré punctum; pues punctum es también: pinchazo, agujerito, pequeña mancha, pequeño corte, y también casualidad. El punctum de una foto es ese azar que en ella me despunta (Pero que también me lastima, me punza)" (Barthes, 1990, p. 65).

Consideramos que, en el contexto descripto, la práctica actual de la fotografía recupera ciertas características que podíamos pensar por perdidas, a partir de la capacidad de transformación que tenemos hoy sobre ellas, vía diversas técnicas y procedimientos. De estas características, la fundamental a nuestro juicio es la **momificación del referente que logran hacer**: esto pasó, este referente existió, el espectro de esas materialidades y corporalidades es la emanación fotográfica como certificación de presencia. Y de esta manera, desde nuestra perspectiva, lo que punza es la potencia de un tipo de registro y de condición de registro, a contrapelo de la situación de encierro y de las frenéticas imágenes móviles de la TV.

Cuando fueron pasando los meses, quienes sin sueldo y sin cuarto propio aparecieron "al límite" en los medios por la toma de terrenos fueron nuevamente objeto de tratamiento policial por los "periodistas" y fuerzas políticas. Muy lejos de lo que punza. De nuevo Barthes:

Las fotos de reportaje son muy a menudo fotografías unarias (la foto unaria no es necesariamente apacible). Nada de **punctum** en esas imágenes: choque si —la letra puede traumatizar—, pero nada de trastorno; la foto puede «gritar», nunca herir. Esas fotos de reportaje son recibidas (de una sola vez), es todo (Barthes, 1990, p. 86).

Nos referimos a la siguiente noticia, construida como noticia de carácter nacional: el 29 de octubre de 2020 fueron desalojados quienes habían tomado el predio del Guernica en Buenos Aires. Poco se supo de lo ocurrido durante esos meses en nuestra ciudad (en septiembre hubo alguna nota en La Voz del Interior, en octubre y noviembre, desalojos).<sup>3</sup>

---

3. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/hay-15-tomas-de-tierras-en-ciudad-de-cordoba-donde-son-ocupaciones>; <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/tres-tomas-mas-grandes-de-cordoba-se-expandieron-durante-pandemia>.

La Voz del Interior no dijo nada del desalojo en Estación Ferreyra; en días previos señaló que para el gobierno provincial se trata de "delitos". [https://www.clarin.com/sociedad/violento-desalojo-toma-tierras-cordoba\\_0\\_OMHVDqvli.html](https://www.clarin.com/sociedad/violento-desalojo-toma-tierras-cordoba_0_OMHVDqvli.html)

Eduardo Grüner escribió sobre Guernica y cerró su intervención con las siguientes expresiones:

Como sea, hoy, en esta fecha, hay una palabra, un nombre propio, que deberíamos reconstruir en este instante de peligro: "Guernica". Que es también un nombre heredado de otra capa geológica de la historia: el título de una famosa pintura de Picasso, desde ya, pero detrás de ella el de un acto de barbarie asesina. Y cómo olvidar la anécdota de aquellos turistas alemanes en el museo, maravillados ante el cuadro, que reconocen al propio Picasso entre el público y le preguntan con admiración: "Maestro, ¿usted hizo eso?". A lo cual Picasso responde: "No. Lo hicieron ustedes". Ellos supieron, en ese entonces, lo que designaba esa palabra. **Nosotros, ahora, también** (Grüner, 2020, párrafo 11).<sup>4</sup>

Volviendo a nuestra ciudad, donde las cuestiones urbanas en sociedades fragmentadas encuentran obstáculos estructurales y coyunturales para constituirse en temas de agenda social —no penal—, creemos que la siguiente foto nos interpela, nos mira. No como una experiencia próxima a la de Guernica en Buenos Aires, sino desde un lugar más crudamente hecho piedra. Piedra muda/enmudecida ante el cuerpo/la carne que duerme a sus pies, el primer día de 2021. Se trata de una obra hecha piedra sobre las luchas sociales de las clases trabajadoras durante el Cordobazo, que a cincuenta años de su ocurrencia encuentra a quienes con o sin pandemia siguen compulsivamente como nómades, en el cruento escenario urbano cordobés.

### Carne y Piedra (en la contemporaneidad)



**Fotografía 8.** Autor: Juan José Bartolomé

4. Grüner, E. (2020). El (ex) idioma de los argentinos. Canal Abierto. Recuperado de: <https://canalabierto.com.ar/2020/10/30/el-ex-idioma-de-les-argentinos/>

## Referencias bibliográficas

- AFG** (2020, 19 de noviembre). Barrio Estación Ferreyra. Violento desalojo en una toma de tierras en Córdoba, en *Diario Clarín*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/sociedad/violento-desalojo-toma-tierras-cordoba\\_0\\_OMHVDqvli.html](https://www.clarin.com/sociedad/violento-desalojo-toma-tierras-cordoba_0_OMHVDqvli.html)
- Barthes, R.** (1990). *La cámara lúcida. Notas sobre la fotografía*. Barcelona, España: Paidós Comunicación.
- Benjamin, W.** (2005). *Libro de los Pasajes*. Madrid, España: AKAL.
- Benjamin, W.** (1999). *Poesía y Capitalismo: Iluminaciones II*. Madrid, España: Taurus.
- Benjamin, W.** (1989). *La obra de arte en la época de su reproductibilidad técnica*. Publicado en Benjamin, Walter, *Discursos Interrumpidos I*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Boito, M. E.; Cervio, A., & Espoz, M. B.** (2009). La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las "Ciudades-Barrios". Boletín electrónico ONTEAIKEN. N.º 7. <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin7/2-4.pdf>
- Boito, M. E. & Espoz, M. B.** (Comp.) (2014). *Urbanismo Estratégico y Separación clasista: Instantáneas de la ciudad en conflicto*. Rosario, Argentina: Puño y Letra.
- Boito M. E. & Oliva, A.** (2019). ¿Ves? Entre todos podemos y hacemos más. Una lectura crítica de la gestión urbana en Córdoba. En: Florencia Rehermann, Alicia Rodríguez, María Eugenia Viñar, Aline Da Fonseca, Marcelo Pérez Sánchez, Gustavo Machado, Laura Bozzo, Gonzalo Pérez Monkas, Gianina Rivero, Rossina Yuliani, Daniel Fagúndez (Eds.), *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea* (pp. 225-244). Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.
- Boito, M. E. & Ricci, C.** (2019). Recuerdos, silencios y olvidos: Problematizaciones teóricas-metodológicas sobre la transmisión de memoria en las experiencias de disputa urbana. En: Espoz, B. Quevedo, C., Salcedo, L. & Villagra, E. (Eds.), *Memorias y patrimonios. Relatos oficiales y disputas subalternas* (pp. 23-60). Buenos Aires, Argentina: CONICET.
- Boito, M. E & Salguero Myers, K.** (2020). *Transformaciones urbanas y Comunicación en Córdoba (Argentina). Tres procesos implicados en el ordenamiento clasista de la ciudad*. [Manuscrito presentado para publicación].
- Boito, M. E & Oviedo, M.** (2020). *Escritos en la Pandemia*. Córdoba, Argentina: Lago Editora.
- Redacción La Voz** (2020, 30 de agosto). Sección Ciudadanos. Después de 160 días regresó la Feria del Parque Las Heras, en *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/despues-de-160-dias-regreso-feria-del-parque-heras>
- Redacción La Voz** (2020, 14 de mayo). Sección Temas. Últimas noticias del Parque las Heras. En *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/temas/parque-heras>

- Redacción La Voz** (2020, 4 de septiembre). Sección Ciudadanos. Hay 15 toma de tierras en la ciudad de Córdoba. Donde son las ocupaciones, en *La Voz del Interior*.  
<https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/hay-15-tomas-de-tierras-en-ciudad-de-cordoba-donde-son-ocupaciones>
- Galliano, A.** (2020). ¿Por qué el capitalismo puede soñar y nosotros no? Breve manual de las ideas de izquierda para pensar el futuro. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI / Crisis.
- Grüner, E.** (2020, 30 de octubre). El (ex) idioma de los argentinos. *Canal Abierto*. Sección Miradas. Recuperado de: <https://canalabierto.com.ar/2020/10/30/el-ex-idioma-de-les-argentinos/>
- INDEC** (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) Informes técnicos. 17/05/21. Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Cuarto trimestre de 2020. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-26-71>
- Luque, F. / La Voz** (2020, 1 de octubre). Las tres tomas más grandes se expandieron durante la pandemia, en Diario *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/tres-tomas-mas-grandes-de-cordoba-se-expandieron-durante-pandemia>
- Preciado, B.** (2010). *Pornotopía. Arquitectura y sexualidad en "Play Boy" durante la guerra fría*. Barcelona, España, Editorial Anagrama.
- Silva, L.** (2009). *Anti-Manual para uso de marxistas, marxólogos y marxianos*. Caracas, Venezuela: Monte Ávila Editores.
- Sennett, R.** (1997). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sibilia, P.** (2012). *Redes o Paredes. La escuela en tiempos de dispersión*. Buenos Aires, Argentina: Tinta Fresca.
- Van Dijck, J.** (2016). *La cultura de la conectividad. Una historia crítica de las redes sociales*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Zafra, R.** (2010) *Un cuarto propio conectado. (Ciber)espacio y (auto)gestión del yo*. España, Madrid: Fórcola Ediciones.
- Žižek, S.** (Comp.) (2003). *Ideología: Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Žižek, S.** (1999). *El acoso de las fantasías*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI. 

# Sentidos en disputa en torno al barrio Costanera Norte

---

**Debora DECIMA**

---

## **Cargos o filiaciones**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad Nacional de Tucumán). Becaria doctoral CONICET. Actualmente cursando el Doctorado en Ciencias Sociales (orientación Geografía) (Universidad Nacional de Tucumán).

## **Lugar de trabajo**

Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat (INTEPH) - CONICET- Universidad Nacional de Tucumán (UNT).

## **Eje temático 8**

Imaginarios urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares

## **Resumen**

Las representaciones sociales y los imaginarios urbanos que intervienen en el orden de las fronteras simbólicas constituyen un aspecto central en la comprensión de las modalidades que operan al instalar y sostener las condiciones de desigualdad. Es entonces que interesa conocer qué es lo que sucede en el interior de los asentamientos populares, cuáles son sus percepciones, imaginarios urbanos y representaciones sociales. Desde una propuesta metodológica cualitativa, se propone como caso de estudio el barrio Costanera Norte, ubicado en el Gran San Miguel de Tucumán (GSMT), con el objetivo de aproximarse a conocer lo que los habitantes piensan de su territorio, lo que creen que los de afuera piensan sobre ellos y cuáles son sus sensaciones al respecto. Quien no conoce el barrio Costanera Norte puede acceder a este a través de las discursividades mediáticas hegemónicas que construyen cierta narrativa que se impone en la disputa de sentidos, con el objetivo de construir ese otro, desconocido, como el enemigo. Este fenómeno dificulta el desarrollo de procesos sociales contra-hegemónicos, atenta contra la articulación entre sectores sociales, imposibilita la integración en el seno de las comunidades, en el momento de producir mejoras en el hábitat de manera participativa.

**Palabras clave:** Imaginarios; procesos comunicacionales; asentamientos populares.

## Introducción

El Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) constituye una ciudad intermedia del noroeste argentino, fragmentada, con asentamientos informales que padecen fenómenos de exclusión, estigmatización y marginación, que profundizan sus condiciones de vulnerabilidad. Las formas en que la pobreza se ha instalado con mayor crudeza en los barrios periféricos del GSMT y las condiciones de miseria que revisten algunos casos han condicionado (condicionan) la vida de los sujetos que habitan en determinadas zonas. Gran número de habitantes se ven perjudicados desde hace varias décadas, no solo en la falta de satisfacción de las necesidades básicas materiales, en consecuencia, también en la falta de posibilidades de satisfacer necesidades inmateriales. En ese proceso de construcciones sociales, la subjetividad resulta afectada, la red vincular y los lazos fragmentados, dentro del marco donde esas personas viven, piensan, sienten y actúan, lo que limita, en cierto modo, la imaginación social acerca de modos de actuar, percibir y significar.

Es entonces que estos sujetos resultan incluidos precariamente en las metrópolis, habitando la periferia, sin posibilidad de acceso a la toma de decisiones políticas de impacto en su medio cercano, promoviendo una situación estructural que se reproduce intergeneracionalmente, en un progresivo proceso de alienación cada vez más complejo. A la vez se produce un fenómeno de exclusión de estos sujetos de toda posibilidad de participación en las lógicas de los discursos de los medios de comunicación hegemónicos. Solo en la cotidianidad de los sectores vulnerables del GSMT es posible comprobar la distancia que existe entre los discursos que expresan lo que sucede en los barrios y los discursos que se imponen a partir de la producción y reproducción de representaciones sociales e imaginarios urbanos. Víctimas de esos discursos, los sectores populares — sin posibilidad de réplica— se convierten en principales depositarios de etiquetas, tales como delincuencia, inseguridad, venta y consumo de drogas, homicidios, entre otras características negativas. Narrativas por fuera del contexto, sin respetar el significado de las acciones que solo pueden interpretarse comprendiendo los sentidos en los cuales se encuentran situadas. Entonces, el diálogo con las familias de estos barrios se convierte en una herramienta fundamental en el proceso de analizar y develar la existencia de un discurso estigmatizante por parte de los sectores de poder, y evaluar qué impacto tienen esas narrativas en sus subjetividades.

A tales fines, el caso de estudio seleccionado para este trabajo es el barrio Costanera Norte, considerado villa miseria de acuerdo con su período de conformación, sobre el cual se desarrolla una estrategia de investigación cualitativa. El objetivo es develar qué es lo que sucede en el interior del barrio, cuáles son las percepciones de sus habitantes, cuáles son sus representaciones e imaginarios; reconocer y analizar las ideas construidas y puestas en circulación desde fuera del asentamiento popular, indagar

qué ideas subyacen a estos discursos en el proceso de construcción de alteridad; evidenciar diferentes modalidades en la construcción de las representaciones sociales y la puesta en circulación de distintos discursos.

En cuanto a la organización del texto, en primer lugar, se describe la metodología implementada en el trabajo de campo y se presenta el caso de estudio. Posteriormente se introducen y revisan algunos conceptos y aportes en relación con las representaciones sociales, los imaginarios urbanos, los procesos y los medios de comunicación como mecanismos de producción y reproducción de discursos. Luego se avanza sobre el análisis de los resultados, a partir de la reconstrucción del relato de los vecinos y vecinas entrevistados sobre el barrio Costanera Norte, como 1. espacio vivido, desde lo que los habitantes del barrio dicen sobre su propio territorio, y como 2. espacio imaginado, desde lo que los habitantes del barrio creen que dicen los de afuera sobre ellos y qué sensaciones les producen los imaginarios. Finalmente, el artículo cierra con las consideraciones finales, elaboradas a partir de las discusiones precedentes.

## **Metodología**

El caso objeto de estudio de la presente investigación fue seleccionado al resultar uno de los barrios con mayor mención en la prensa tucumana. Se trata del barrio Costanera Norte, el cual se localiza en el municipio Capital de la provincia de Tucumán, sobre un área degradada con población mayormente en situación de pobreza y primacía en la localización de asentamientos populares. Se desarrolla una estrategia de investigación cualitativa, a partir del desarrollo del trabajo de campo mediante técnicas de observación con participación y entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores claves del proceso estudiados en el barrio, con el objetivo de conocer la historia, cotidianidad y problemáticas del barrio Costanera Norte. Saber lo que los habitantes piensan de su territorio, lo que creen que los de afuera piensan sobre ellos y cuáles son sus sensaciones al respecto. Esto permite evidenciar diferentes modalidades en la construcción de las representaciones sociales y la puesta en circulación de distintos discursos, a partir de la consideración de los imaginarios urbanos.

### **Contexto y descripción del caso de estudio**

En su actual emplazamiento el aglomerado GSMT constituye una ciudad intermedia del noroeste argentino, el principal centro urbano de una de las regiones más pobres del país (Bolsi & Paolasso, 2009). Con casi 900.000 habitantes, se encuentra socio-espacialmente fragmentado, con asentamientos informales que reproducen los fenómenos de exclusión, estigmatización y marginación que caracterizan la desigualdad de las ciudades latinoamericanas (Boldrini, 2018; Boldrini et al., 2014;

Cravino, 2008; Natera Rivas, 1998) y profundizan sus condiciones de vulnerabilidad, sobre todo en los últimos veinte años (Malizia et al., 2018).

Este desarrollo urbano del aglomerado bajo procesos de segregación y fragmentación socio-espacial dio lugar a la conformación simultánea de estructuras polarizadas de pobreza y de riqueza. Es así como a la par de la proliferación de grandes áreas ocupadas por villas y asentamientos informales, se advierte el contraste con las expresiones de opulencia de los grupos de elevado poder adquisitivo manifestados, entre otros casos, en las urbanizaciones cerradas. Estos emprendimientos se ubican mayormente en el oeste del aglomerado, donde el Municipio de Yerba Buena se destaca como el polo de atracción aprovechado por el mercado inmobiliario, por sus óptimas condiciones urbano-ambientales. Por el contrario, los asentamientos se localizan bajo la repetida lógica de ocupación de suelo de baja consolidación y calidad ambiental.

En ese contexto el barrio Costanera Norte se encuentra situado al norte de la zona denominada La Costanera, que se ubica al nordeste del municipio capitalino de la provincia de Tucumán, a las márgenes del río Salí, en el límite que separa San Miguel de Tucumán del municipio Banda del Río Salí (figura 1). Se encuentra situada sobre un área degradada, con condiciones de inundabilidad, contaminada por los fluidos de los canales de desagües pluviales norte y sur y los desechos emanados de fábricas y residuos cloacales —sin tratamiento previo— de algunos sectores de la ciudad (Del Castillo, 2012).



**Figura 1. Contexto urbano y localización del caso de estudio.** Fuente: elaboración propia. Google Maps. 2020

La Costanera exhibe uno de los niveles de pobreza más críticos del GSMT. De acuerdo con un informe censal elaborado por la Dirección de Estadística de Tucumán<sup>1</sup>, presenta una población mayoritariamente en situación de pobreza, ya que el 39,84%

1. Dirección de estadística: indicadores de privación en los hogares sobre la base de datos censales (<http://estadistica.tucuman.gov.ar/archivos/3CondicionesdeVida/2IPMH/ipmh1.pdf>).

del total de personas que viven en Costanera Norte (1408 personas) padecen pobreza convergente<sup>2</sup>. La mayoría de los habitantes se encuentran desocupados u ocupados en el trabajo informal –venta ambulante, changas–, dedicados principalmente a trabajos temporales, como la cosecha del limón, caña de azúcar o arándano, o la recolección y acopio de residuos urbanos.

Los orígenes del barrio datan de la década de 1960 y se enmarcan en el proceso de expansión urbana de San Miguel de Tucumán que termina por configurar el aglomerado GSMT. Considerado villa miseria de acuerdo con su período de conformación<sup>3</sup>, a partir de movimientos migratorios de los sectores peor posicionados en la estructura social, quienes se encontraban afectados por la crisis de superproducción de azúcar que conmovió por esos días a Tucumán y que se manifestó en graves conflictos sociales<sup>4</sup>.

Desde finales de la década del 90 en adelante, comienza a instalarse en el barrio la problemática del consumo de estupefacientes, con los inhalantes y pegamentos como las principales sustancias que consumían los jóvenes. Ya para el año 2006, a raíz del afianzamiento del narcotráfico concentrado en la zona de la Costanera, comienza a instalarse en Tucumán el consumo de pasta base de cocaína, conocida como **paco** (Mustafá, 2016). Resultado de dicha problemática, surgen desde el barrio grupos autoconvocados para contrarrestar el avance del narcotráfico y la problemática de las adicciones: las Madres del Pañuelo Negro, a raíz de las numerosas muertes de jóvenes a causa del consumo del paco, y posteriormente La Hermandad de los Barrios, compuesta por vecinos de siete barriadas populares de Tucumán.

Durante ese período el barrio comenzó a experimentar algunas mejoras a partir de la intervención del Estado, y se volvió un nodo de concentración de políticas públicas. Entre los hechos destacados por los vecinos se encuentra la instalación de la escuela

---

2. La pobreza convergente es una categoría dentro del Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Este indicador permite identificar y agregar las diferentes situaciones de pobreza según el tipo y la intensidad de las privaciones que afectan a los hogares. Se basa en la idea de que existen formas de pobreza más estructurales o permanentes que otras relacionadas con ciertos bienes del hogar, o bien aquellos de consumo inmediato (<http://estadistica.tucuman.gov.ar/archivos/3CondicionesdeVida/2IPMH/ipmh1.pdf>).

3. Natera Rivas (1998) explica en su estudio sobre las villas miseria en Tucumán que estas se vinculan a aquellas urbanizaciones localizadas en el primer anillo de expansión de la capital, gestados a partir de la migración campo-ciudad durante la década del 60, las cuales mantienen hasta hoy condiciones de irregularidad dominial y/o precariedad en la vivienda y/o carencias en la cobertura de servicios urbanos.

4. Los industriales dueños de los medios de producción del azúcar descargaban la crisis entre los trabajadores atrasándose en el pago de los salarios. El movimiento obrero recurría a medidas de fuerza, como la toma de ingenios, que resultaba enfrentamientos con la policía. Sobre este contexto operó la política de "racionalización" del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, que determinó el cierre de los ingenios azucareros de Tucumán (Nassif, 2013, p. 96).

primaria dentro del barrio en el año 2007, la intervención y ejecución de obras por parte del Programa Mejoramientos de Barrios (PROMEBA) desde el año 2008, la inauguración de la escuela secundaria Costanera Norte y más recientemente (año 2019) un Centro Preventivo Local de Adicciones (CePLA)<sup>5</sup>.

### **La construcción de sentidos: representaciones e imaginarios**

Briones (2007) plantea —retomando a Marx— que los sujetos hacen su historia, pero desde circunstancias no elegidas, desde condiciones históricas heredadas, articulándose como tales a partir de un trabajo de identificación que opera suturando identidades personales y colectivas, para sí y para otros. El contexto es heredado y nuevamente creado. Tal como afirma Grimson (2011), la pobreza y la desigualdad son creaciones humanas contingentes, lo que da lugar a la marginalidad física. Y a partir de allí la marginalidad simbólica, ambas producto de un proceso dialéctico en el cual el sujeto es producido por el medio, a la vez que productor del este.

Las fronteras que existen entre los sujetos también son creaciones humanas, producto de las diferencias y las categorizaciones. Fronteras que se naturalizan y que existen porque otros no las cruzan, porque eligen permanecer del otro lado (Grimson, 2011). Las clasificaciones existen e interactúan con los sujetos clasificados, quienes se identifican a sí mismos, a la vez que identifican a los otros. Este proceso, en un contexto histórico específico, permite al sujeto estigmatizar y ser estigmatizado y también contraestigmatizar.

Esas formas de ver y ser en el mundo se convierten en prácticas sociales, objetos materiales y simbólicos, se tipifican, y a partir de allí las sociedades se organizan. Esas narrativas, producto de las fronteras simbólicas, son el resultado de los modos de percepción, significación y acción producidos históricamente. Se trata de ideas muy poderosas, en ocasiones expresadas de manera escrita u oral, en ocasiones actuadas, puesto que ya están incorporadas y materializadas (Grimson, 2011). Se trata de ideas imaginadas, etiquetas dispuestas sobre otros, a partir de las representaciones, los imaginarios sociales. Silva (2006) los define como aquellas representaciones colectivas que rigen los procesos de identificación social y con los cuales los sujetos interactúan en las culturas, como formas específicas de comunicarse e interactuar socialmente. Para este autor, lo imaginario afecta, filtra y modela la percepción de la vida, por lo que tiene gran impacto en la elaboración de los relatos de la cotidianidad.

---

5. “[L]os CePLA constituyen espacios preventivos de encuentro para jóvenes, adolescentes y la comunidad en general. Allí se promueven hábitos saludables a través del deporte, las actividades recreativas y artísticas. Los CePLA ofrecen también a través de sus talleres de formación las herramientas para la construcción y el fortalecimiento de los proyectos de vida de jóvenes y adolescentes”. Memoria Detallada del Estado de la Nación, 2015 (<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>).

En esos relatos hay hechos que damos como certezas; sin embargo, solo podemos mirar y significar en un contexto. La manera en que miramos siempre es una construcción. Las formas de mirar donde no tenemos certezas siempre recaen sobre otro, de allí la alteridad. Entonces, ¿cuáles son las modalidades en que se van construyendo esos otros?; ¿cuáles son las modalidades a partir de las cuáles se producen, reproducen e imponen etiquetas, estereotipos, más aún estigmas? Link y Phelan (2001) definen el estigma a partir de la conjugación de cinco componentes en el marco de una relación de poder: etiquetar, estereotipar, separar, pérdida de estatus y discriminación. Se trata de un proceso a partir del cual se eligen determinadas características para identificar al todo con rasgos asociados a atributos negativos, produciendo una separación imaginaria o real entre **nosotros** y **ellos**. Se trata de fronteras simbólicas, donde las identidades se forman a partir de esa otredad expulsada.

Es entonces que los sectores estigmatizados, vulnerados, no pueden ser entendidos (estudiados) sin tomar en cuenta las relaciones de poder. Entonces, ¿los asentamientos informales son lo que dicen sus habitantes? o ¿son lo que desde afuera dicen sobre estos? Ante las preguntas planteadas, interesa en el presente trabajo tomar la noción de espacio vivido, donde los imaginarios urbanos surgen como un sistema de representaciones históricas y culturalmente construidas con referente en el espacio urbano, que otorgan mayor relevancia a las dimensiones sensoriales y experienciales de la ciudad (Silva & Boggi, 2016).

Resulta necesario comprender la solidez del entramado del discurso sobre los asentamientos informales, sus estrechos lazos con las instituciones socioeconómicas y políticas existentes y su extraordinaria durabilidad (Said, 1978). Es necesario generar un sistema para conocer los asentamientos, un filtro, por fuera de ese entramado. No caer en la distorsión y la inexactitud. Inexactitud por una generalización demasiado dogmática: **todos los pobres son delincuentes**; y una concentración demasiado positiva: tampoco romantizar a los pobres (Said, 1978). Siempre teniendo presente que todo conocimiento es político.

Teniendo presente también que, en relación con la distribución desigual del poder, ocurren múltiples fracasos cuando los sectores subalternos rechazan la interpelación, postulan otras identificaciones y las imponen en el escenario político (Grimson, 2011). La realidad objetiva demuestra cómo se suceden experiencias barriales de resistencia, a partir de la necesidad de asumir el protagonismo como productores de sus propias historias, acompañados desde una práctica comunicacional de carácter contrahegemónico. Así entonces la comunicación se constituye como herramienta para vehicular los discursos de estos sujetos con rol protagónico en el refuerzo de su propia identidad, promoviendo su palabra

dentro del barrio, entre sus vecinos y hacia afuera, para con el sector público y privado, en un interjuego constante con los medios de comunicación hegemónicos y alternativos.

En el mundo de las "comunidades imaginadas", de la separación entre un "ellos" y un "nosotros" (Yuval Davis, 1996), es preciso además atender a los sentidos del espacio y el tiempo, lo que Edward Hall llama "lenguajes silenciosos" y las "dimensiones ocultas" (Grimson, 2011). En una realidad intercultural, las relaciones de producción deben entenderse también como relaciones de significación, en las que las plusvalías semióticas tienen el poder de constituir suturas de sentidos, en un universo de heterogeneidades, donde la interacción no anula la diferencia. Proceso a través del cual se da lugar a las apropiaciones, resignificaciones y también las resistencias.

### **Disputa de sentidos: la comunicación y los medios**

La comunicación es un campo de disputas permanentes, donde ciertos sectores de la sociedad concentran y formulan enunciaciones sobre formas de ver y ser en el mundo, con lo que buscan acumular, en realidad, mayor poder.

El sujeto configura su subjetividad en el devenir de la vida cotidiana, en el marco de las relaciones que establecen y con su contexto (Quiroga, 2001). Esas relaciones se establecen a través de las distintas instituciones que constituyen el orden socio-histórico, las cuales gestan ese orden, las instituciones y las prácticas que las expresan. De ello emergen las formas de pensamiento socialmente compartido, que evidencian la producción y reproducción de la ideología dominante por parte de los sectores de poder. Ideología que se presenta ante los sujetos como dada, naturalizada y reforzada por los medios de comunicación hegemónicos, cuya tarea consiste en exaltar unos aspectos y ocultar otros, en beneficio de los sectores de poder (Vinelli, 2014). Eso se manifiesta en las formas de silenciamiento y estigmatización de ideas antagónicas, así como en la descontextualización intencionada de noticias; con el propósito de desviar a los lectores, oyentes y telespectadores de la comprensión de las circunstancias en que ciertos hechos suceden (De Moraes, 2013). Se direcciona la opinión pública hacia ciertos discursos, que funcionan como correas de transmisión de los intereses de la lógica económica y las concepciones políticas dominantes.

En ocasiones, la producción y reproducción de tales discursos logra entre las audiencias despejar análisis críticos y expresiones de disenso evitando roces entre las interpretaciones de los hechos y su entendimiento, por parte de individuos, grupos y clases, a través de fenómenos funcionales a la fragmentación social, la persuasión de la pasividad de los sujetos y el sostenimiento de procesos de conservación de las formas de hegemonía (De Moraes et al., 2013). Se dificulta tanto la articulación entre

sectores sociales como la integración en el seno de las comunidades, en el momento de producir mejoras en el hábitat de manera participativa (Boldrini, 2012). Se refuerza así el fenómeno de exclusión de los sujetos de las clases populares de toda posibilidad de participación en los discursos de los medios de comunicación.

Es por eso que la comunicación alternativa se presenta como estrategia para dar la batalla simbólica por la democratización de la comunicación desde el barrio, a fin de cuestionar las verdades discursivas de los medios como aparatos privados de la hegemonía, desde espacios más libres de información y opinión (De Moraes, 2011). Los procesos de comunicación en el territorio agudizan una relación dialéctica en la cual la hegemonía comunicacional puede ser reelaborada en un proceso de resistencias y conquistas, en las que la defensa por la autoría de la palabra (Requejo, 2009) y la promoción de una comunicación democrática resultan imprescindibles.

## Resultados

A partir de las estrategias planteadas para el trabajo de campo, en primera instancia la observación con participación permitió tener un primer acercamiento sobre el desarrollo de la cotidianidad del barrio y la relación entre los actores que allí intervienen. Información que logró complejizarse, en una etapa posterior, mediante la concreción de entrevistas semiestructuradas en profundidad con informantes claves, quienes se ubican en diferentes puntos de Costanera Norte, abarcando la superficie del caso de estudio. Antes de proceder al análisis, los resultados obtenidos se ordenan a partir de emergentes surgidos de dichos relatos. Un **emergente** (Pichon-Rivière, 2003) es una herramienta de análisis, un instrumento básico para analizar los procesos sociales. Puede ser un acontecimiento, sus signos más visibles o los hitos de un proceso social, institucional o grupal. Es un hecho observable que no se explica a sí mismo, que puede estar dando cuenta de algo nuevo que se va a instalar en una red relacional, y que, cuando lo hace, se transforma en un **existente**. Los emergentes permiten organizar los datos en función de elementos recurrentes, que contribuyen al conocimiento de la temática de este trabajo.

Los resultados se organizan a partir de los principales emergentes identificados en la sistematización de los datos obtenidos en las entrevistas, ordenados en los siguientes apartados:

1. Espacio vivido: lo que los habitantes del barrio piensan y dicen sobre su propio territorio.
  - 1.1. El barrio malo.
  - 1.2. El barrio bueno.

2. Espacio imaginado: lo que los habitantes del barrio piensan y creen que dicen los de afuera sobre su territorio.

2.1. Qué creen que dicen los de afuera sobre ellos.

2.2. Qué sensaciones les producen los imaginarios.

## **Sentidos de los habitantes del barrio Costanera Norte**

### **1. Espacio vivido**

A lo largo del proceso de sistematización de las entrevistas, se detectaron temas recurrentes entre las diferentes personas entrevistadas, lo que llevó en algunos casos a la saturación de información y develó algunos emergentes y contradicciones. La principal fue la siguiente: el barrio bueno / el barrio malo.

#### **1.1. El barrio malo**

##### **Venta y consumo de drogas**

Uno de los temas en que todos los testimonios coincidieron es la problemática que según advierten más afecta al barrio: la venta y consumo de drogas. El término **droga** aparece en todas las entrevistas, en la mayoría de los casos en el inicio de la charla, sin que esta palabra forme parte de la formulación de la pregunta de quien lleva adelante la entrevista. Se repite reiteradas veces a lo largo de la conversación, aparece relacionada con todos los aspectos que hacen a la cotidianidad del barrio. La problemática del consumo transita la historia del barrio, pero con distintas modalidades de acuerdo con el período que se trate. Es que el año 2000 aparece como una bisagra para los vecinos del barrio, un antes y un después, debido a que la vida cotidiana y la dinámica del barrio cambian cualitativamente en relación con la droga. Antes de 2000 el consumo era moderado, y quienes lo hacían se ocultaban del resto de los vecinos, generalmente debajo del puente cercano al barrio, puesto que se trataba de una práctica que avergonzaba. Consumían principalmente cocaína, y quienes lo hacían eran solo aquellos que poseían el dinero suficiente para solventar el gasto, mientras que quienes tenían menos recursos aspiraban **Poxirán** —un adhesivo de contacto—. En la mayoría de los casos se trataba de gente adulta, que compraba la sustancia fuera del barrio, puesto que en aquel entonces no había quienes la vendieran dentro.

A partir del año 2000, incrementado el consumo de cocaína y pegamentos, aparece en el barrio la pasta base de cocaína, el **paco**. Los consumidores son principalmente jóvenes y adolescentes, varones y mujeres. No obstante, con el correr de los años baja la edad de iniciación al consumo, por lo que también hay niños de once y doce años. Quienes consumen no se ocultan de su familia ni de los vecinos, lo hacen en grupo, a la vista de todos en las veredas, las esquinas, plazas y canchas. En poco tiempo la Costanera deja de ser un barrio donde se consume para ser además un barrio donde se vende y también se produce, a partir de la instalación de las llamadas **cocinas de**

**cocaína.** Comienzan a operar los **transas**, quienes se dividen el barrio en sectores donde distribuyen los jóvenes que reclutan para la venta, llamados **soldaditos**. Estos se organizan en lo que los vecinos llaman **banditas**, integradas por jóvenes y niños con consumo problemático de sustancias —especialmente paco—, bajo las órdenes de los transas, quienes los provisionan de armas de fuego, por lo que suelen protagonizar violentos enfrentamientos con otras banditas en la disputa por el territorio.

En los adultos familiares de jóvenes con consumo problemático, la droga trae aparejado sufrimiento, impotencia y resignación. Para muchos vecinos quienes consumen son culpables antes que víctimas. En el barrio la droga aparece relacionada con la corrupción y complicidad política-policía. La droga, finalmente, es sinónimo de muerte, a causa de un enfrentamiento entre banditas, a manos de un transa, por la policía, o a causa del suicidio.

### **Pobreza**

Otros de los temas recurrentes entre la mayoría de los entrevistados es la problemática que relaciona pobreza y hambre. Los vecinos definen al barrio Costanera Norte como un barrio pobre, donde la falta de trabajo formal aparece como una eterna problemática y su causa principal. Al perpetuarse las condiciones de precariedad laboral y desempleo, la pobreza se mantuvo entre los habitantes del barrio. No obstante, hay vecinos que culpabilizan a los pobres y les endilgan la falta de voluntad y esfuerzo para encontrar un trabajo estable y, por ende, poder resolver sus necesidades. Sucede que en el interior de la Costanera, entre los ocho barrios que la completan, existen distintos niveles de precariedad y necesidades insatisfechas, lo que promueve entre los vecinos algún grado de división. Esto se encuentra íntimamente relacionado, principalmente, por la zona donde se habita. Quienes viven más cerca de la avenida de Circunvalación poseen mayor acceso a determinados servicios —alumbrado público, pavimento, recolección de residuos, transporte público—, mientras que aquellas personas que habitan en el sector a la vera del río Salí no solo tienen escaso o nulo acceso a dichos servicios, sino que además viven en condiciones socio-ambientales deficientes, en viviendas precarias. Diferencias que se mantienen, pese al trabajo que el PROMESA desarrolla en el barrio desde el año 2008 a través del proyecto Riberas del Salí, en un intento de abordar esas brechas a partir de relocalizaciones, apertura de calles y construcción módulos habitacionales. Cabe aclarar que estas segmentaciones entre los vecinos a partir de su localización y nivel de necesidades insatisfechas no están directamente relacionadas con el consumo de drogas. La problemática del narcomenudeo alcanzó tal magnitud que se extendió a lo largo y ancho de toda la Costanera.

### **Inseguridad**

Otro de los temas recurrentes en las entrevistas es la inseguridad, que para los vecinos está relacionada principalmente con hechos de delincuencia, ya que el robo

se convierte en un peligro cotidiano para los habitantes del barrio. La inseguridad está relacionada también con la violencia, en alusión a la dinámica de las banditas de jóvenes reclutados por los transas. Los enfrentamientos armados, que en ocasiones terminan con heridos o incluso muertos, están presentes en el barrio casi de forma cotidiana, por lo que los vecinos llegan al punto de naturalizar la violencia. Bajo estas condiciones, toda la dinámica del barrio se torna violenta: las relaciones, los vínculos y las formas de comunicarse. Para los más jóvenes, la pérdida de la niñez significa una situación violenta, de jugar en la vereda pasan a consumir y armarse para amedrentar a vecinos y pares. La violencia se vive en los varones jóvenes como un sinónimo de masculinidad, una herramienta para imponerse sobre el otro y adueñarse del barrio. Para las mujeres jóvenes, la violencia es la forma de resolver discusiones a raíz de rumores y malos entendidos, mediante gritos, insultos, golpes de puño y rasguños.

El temor también es producido por los jóvenes con consumo problemático de drogas que no pertenecen a las banditas, puesto que según advierten los vecinos el nivel de degradación a causa del consumo y de dependencia de la sustancia es tal que los lleva a conseguir dinero para más dosis a través del robo, sin tener conciencia de sus actos. Este contexto de temor lleva a los vecinos a encerrarse en sus casas, para evitar situaciones de peligro evitando a la vez relacionarse con otros vecinos. Asimismo, para algunas madres la inseguridad está relacionada con no saber si sus hijos con consumo problemático regresarán a la casa después de haber salido en la noche.

Esto lleva a pensar a algunos vecinos en la necesidad de contar con mayor presencia policial dentro del barrio; mientras que para otros esto no significa parte de la solución, sino del problema, a raíz de la complicidad que denuncian existe para con los transas. La inseguridad, en el barrio, también se vive respecto del proyecto de vida, una incertidumbre ante lo que vendrá, donde el futuro es amenazante, no un porvenir.

## **1.2. El barrio bueno**

### ***El territorio como un espacio complejo***

En sus testimonios los vecinos entrevistados presentan al barrio como un territorio conflictivo, complejo y contradictorio que, junto a los aspectos negativos, también se conforma de aspectos saludables y positivos. De sus testimonios se evidencia un fuerte sentido de pertenencia, un gran amor por el barrio, parte fundante de la identidad individual y colectiva. En un territorio en disputa, donde frente a la amenaza constante de los transas, casi ningún vecino se imagina mudarse de su hogar.

Entre los vecinos y vecinas hay un gran sentido de familiaridad, pues afirman conocerse entre todos, ciertamente porque el barrio se conformó a partir de pocas familias, y desde allí comenzó a extenderse, lo que efectivamente hace que mantengan

entre sí relaciones de parentesco. Más aún, el proceso de autoconstrucción del barrio en sus inicios cimentó las bases de lazos comunitarios que se mantienen hasta la actualidad. La comunidad que crearon a lo largo de los años les da una sensación de resguardo. Comunidad que está conformada por gente trabajadora, según advierten, gente que estudió, que se prepara, gente talentosa. Que, ante la falta de oportunidades laborales, se la rebusca de cualquier forma. Unas de esas formas es la solidaridad, que siempre aparece en el barrio frente a la necesidad, desde ofrecer platos de comida a cambio de changas entre vecinos, hasta organizar eventos para recaudar fondos o fundar comedores y merenderos comunitarios —algunos con más de treinta años de antigüedad—, al servicio de los niños y familias del barrio. Así es como aun en el conflicto, frente a las problemáticas más urgentes, el barrio apela a la organización comunitaria para enfrentar el narcotráfico y demandar al Estado atención para los jóvenes enfermos por el consumo.

La *esperanza de un cambio* es sin dudas el emergente más urgente de las contradicciones que reviste el barrio, porque frente a la resignación, la salida colectiva aparece siempre entre los vecinos como la respuesta más obvia ante cualquier pregunta.

## 2. Espacio imaginado

### 2.1. Qué creen que dicen los de afuera sobre ellos

Ante la pregunta sobre ¿cómo creen que los ven desde afuera?, los vecinos y vecinas entrevistados esbozan una lista de categorías con que los imaginarios y representaciones definen a los habitantes de la Costanera: *pobres, cirujas, vagos, ladrones, delincuentes, drogadictos*. Si bien dichas categorías encuentran correlato con las problemáticas emergentes resultantes del relato de los vecinos y vecinas sobre su propio barrio, estas se plantean desde una perspectiva estigmatizante, que culpabiliza al polo vulnerable de la desigualdad. No se trata de un estigma difuso, sino espacializado en una unidad territorial específica, referido a una población identificable y localizable: el barrio Costanera Norte (Cravino & Bachiller, 2020; Kessler, 2012).

Este discurso que representa al barrio como el núcleo de la ilegalidad y la pobreza es producido y reproducido en gran parte por el rol de los medios de comunicación hegemónicos: la prensa y los medios oficiales estatales. Dispositivos de alto alcance en la construcción de identidades y alteridades, donde algunos operan activamente, mediante mecanismos específicos, sobre la modelación de ideas que legitiman la desigualdad. Como por ejemplo la elaboración y publicación ante la opinión pública de los denominados *mapas del delito*, cartografía donde ubican las llamadas *zonas rojas*, barrios que exhortan a evitar ante su peligrosidad, entre los cuales ubican al barrio

Costanera Norte, cuyos habitantes resultan víctimas de los discursos hegemónicos que orientan al lector/espectador a una imagen constituida casi exclusivamente por hechos delictivos, de inseguridad, venta y consumo de drogas, homicidios, entre otras categorizaciones negativas. Esto promueve una exclusión material, a la vez que simbólica. Se produce así un fenómeno de exclusión de los sectores populares de toda posibilidad de participación en las lógicas de los discursos dominantes por parte de los medios hegemónicos. Pero la estigmatización mediática no solo impacta en aquellas personas que nunca conocieron por dentro el barrio, sino que también opera sobre sus propios habitantes y sobre quienes se relacionan con ellos (Kessler, 2012), lo que promueve que un estigma sufrido sea infligido en otro, una discriminación hacia dentro del barrio.

Los discursos mediáticos construyen una idea en la cual el barrio se presenta como el enemigo, proceso a partir del cual se promueve el miedo a la diferencia; el otro se configura como una amenaza (Decima, 2019). Al no profundizar en las causas histórico-sociales de las problemáticas que oprimen al barrio y no proveer herramientas al lector para un análisis crítico sobre su cotidianidad, se instala una matriz generadora de inseguridad. Producen así un discurso que alimenta el rumor, lo que permite escenificar el miedo para rellenar el vacío de información.

## **2.2. Qué sensaciones les producen los imaginarios**

A partir del análisis de las entrevistas, se advierte un profundo sentimiento de padecimiento de discriminación por parte de quienes habitan el barrio Costanera Norte. En sus palabras, si bien el narcotráfico y el consumo de drogas es el principal problema que afecta la cotidianidad del barrio, aclaran de forma tajante que no todos los que viven allí son adictos o transas. Y lo aclaran, porque creen que eso es lo que piensan las personas que no viven en el barrio. Se sienten discriminados, y dan cuenta de ello mediante diversas anécdotas en las que relatan episodios en los que personas ajenas al barrio los señalaron como *delincuentes* o personas *peligrosas*, solo por vivir en Costanera Norte. La discriminación les genera vergüenza, los humilla, los lleva en ocasiones al extremo de necesitar ocultar o mentir de qué barrio son como estrategia individual de distanciamiento. El efecto de este ocultamiento es una de las formas en que el estigma afecta la autoestima y la autopercepción de los y las vecinas (Kessler, 2012).

Hay un afuera que los responsabiliza por la desigualdad que padecen. Ese discurso, culpabilizador, fomentado desde los sectores dominantes, opera a nivel ideológico y a nivel de la subjetividad, marcando la idea de un sujeto pasivo. Cuando el sujeto no puede divisar la falta de oportunidades en forma crítica, sino por el contrario, adherir a la idea de que es pobre porque quiere. La meritocracia es una ideología que impone la clase dominante para legitimar sus privilegios y las desigualdades generadas. Los sectores populares, los vulnerados, tienen que estar convencidos de que resultan

perdedores, sin analizar las causas. Debe pensar que en realidad está participando en la victoria de su adversario y que él no es una víctima (Ramonet, 2013). Entonces los vecinos se tienen que adaptar a lo que hay, como si estuvieran condenados a padecer desigualdades, naturalizando las condiciones concretas de existencia.

La contradicción entre los discursos de barrio malo y barrio bueno que construyen los vecinos, a partir de un espacio vivido, puede ser analizada como una negociación entre la aceptación y la impugnación de las valoraciones positivas propias y las valoraciones negativas externas. Tomando el estudio de Hasting (2004), el cual es retomando por Kessler para su trabajo titulado "Las consecuencias de la estigmatización territorial" (2012), podría decirse que las posturas oscilan entre lo que ella llama un discurso normalizador y un discurso desafiante. En relación con el primero de estos, se trata de un discurso en discordancia con las imágenes externas, donde los habitantes argumentan que lo negativo que allí sucede también sucede en otros barrios; mientras que el discurso desafiante, proveniente de aquellos habitantes con mayor interés político y social, antepone el contenido positivo y el orgullo de la pertenencia al barrio.

Resguardan la definición de ser un barrio compuesto por gente trabajadora en su amplia mayoría, frente al discurso que los señala como vagos, con el mismo ímpetu con que destacan la lista de necesidades insatisfechas, de la pobreza y hambre con que conviven, y que según advierten los convierte en un voto a cambio de promesas incumplidas por cada político que se acerca al barrio en época de elecciones. Esto les despierta gran desconfianza ante las instituciones y sus funcionarios, por quienes no solo se sienten utilizados, sino además abandonados y desprotegidos. Mientras afirman que desde la policía solo despliegan persecuciones y criminalización, sienten que esto se refuerza desde el discurso de los medios de comunicación, que presentan al barrio como un territorio peligroso.

## **Consideraciones finales**

La disputa de sentidos sobre las desigualdades en el territorio se libra en medio de fronteras, aquellas que existen entre los sujetos. Fronteras que son creaciones humanas, producto de las diferencias y las categorizaciones. Las clasificaciones existen e interactúan con los sujetos clasificados, quienes se identifican a sí mismos, a la vez que identifican a los otros. Este proceso, en un contexto histórico específico, permite al sujeto estigmatizar y ser estigmatizado y también contra-estigmatizar.

¿Quiénes producen y reproducen los sentidos que se imponen?, ¿qué idea de territorio construyen los medios de comunicación? Dependiendo de qué medio se trate, podremos advertir aspectos obstaculizadores o facilitadores de una comunicación transformadora,

de resistencia ante el discurso dominante, en lucha por el derecho a la comunicación. Sucede que los estereotipos dominantes son generalmente conocidos por todos, de modo tal que podrían afectar el comportamiento, la identidad, la confianza mutua y la tendencia a realizar acciones colectivas (Kessler, 2012). El estigma impregnado en los imaginarios y las representaciones presenta al vecino o la vecina como una amenaza, lo que resulta en un argumento legítimo para evitar relacionarse con el otro y termina por desbaratar cualquier intención de organización y acción comunitaria.

En la disputa de sentidos, quien no conoce la Costanera es invitado a permanecer por fuera del barrio. Quien vive dentro es invitado a permanecer allí. La manera en que miramos siempre es una construcción, las formas de mirar donde no tenemos certezas siempre recae sobre algún otro, y de allí la alteridad. Y al evitar las zonas limítrofes, las presencias de la alteridad, las políticas de la inseguridad se refuerzan, con el objetivo de construir ese otro, desconocido, como el enemigo. El problema es que este fenómeno dificulta el desarrollo de procesos sociales contra-hegemónicos, atenta contra la articulación entre sectores sociales, imposibilita la integración en el seno de las comunidades en el momento de producir mejoras en el hábitat de manera participativa.

## Referencias bibliográficas

- Boldrini, P.** (2012). *Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán*. (Tesis de doctorado). Facultad de Filosofía y Letras UNT. Tucumán, Argentina.
- Boldrini, P.** (2018). Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán. En C. Cravino (Comp.). *La Ciudad (re)negada*.
- Boldrini, P.; Del Castillo, A. & Malizia, M.** (2014). Condiciones de vida y fragmentación socio-espacial en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (noroeste argentino). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*. N.º 15 ene-jun 2014, pág. 15-43.
- Bolsi, A. & Paolasso, P.** (Comp.) (2009). *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*. (Primera edición). Tucumán, Argentina: UNT-CONICET.
- Briones, C.** (2007). Teorías performativas de la identidad y performatividad de las teorías. En revista *Tabula Rasa*. N.º 6: 55-83.
- Cravino, C. & Bachiller, S.** (2020). Representaciones geográficas y estigmatización de asentamientos populares en Buenos Aires y Comodoro Rivadavia. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales*. UNJU, N.º 57: 41-72.
- Cravino, M.** (2008). *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad General Sarmiento.

- De Moraes, D.** (2011). *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Ediciones Paidós.
- De Moraes, D.; Ramonet, I. & Serrano, P.** (2013). Medios, poder y contrapoder. De la concentración monopólica a la democratización de la información. Editorial Biblos.
- Decima, D.** (2019). Discursividad mediática sobre el acceso y producción del hábitat popular en el barrio Costanera. *I Encuentro de la Red de asentamientos populares*, ISBN 978-987-4415-60-8.
- Del Castillo, A.** (2012). Pobreza y 'cartoneo' en un barrio periférico del Gran San Miguel de Tucumán. *Cuadernos FHyCS-UNJu*, Nro. 41: 249-271.
- Grimson, A.** (2011). *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*. Siglo Veintiuno Editores.
- Hasting, A.** (2004). Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19.
- Kessler, G.** (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso paradigmático. *Espacios en Blanco*, 22: 165-197.
- Link, B. G. & Phelan, J. C.** (2001). Conceptualizing Stigma. *Annual Review of Sociology*, Vol. 27: 363-385. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.363>
- Malizia, M.; Boldrini, P. & Paolasso, P.** (Comps.) (2018). *Hacia otra ciudad posible. Transformaciones urbanas en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán*. Editorial Café de las Ciudades.
- Mustafá, E.** (2016). *El narcotráfico como un factor de violencia, fragmentación y degradación vincular en nuestra sociedad*. <http://apaprensa.com.ar>.
- Natera Rivas, J. J.** (1998). *Urbanización de la pobreza: Procesos migratorios y formación de periferias de invasión en una ciudad intermedia argentina*. Universidad de Málaga.
- Pichon-Rivière, E.** (2003). *El proceso grupal*. Nueva Visión.
- Quiroga, A.** (2001). *Enfoques y perspectivas en psicología social; desarrollos a partir del pensamiento de Enrique Pichon-Rivière*. Ediciones Cinco.
- Ramonet, I.** (2013). Medios de comunicación: ¿un poder al servicio de intereses privados? En De Moraes, D.; Ramonet, I. & Serrano, P., *Medios, poder y contrapoder. De la concentración monopólica a la democratización de la información*. Editorial Biblos.
- Requejo, M.** (2009). *Lingüística social y autoría de la palabra y el pensamiento: temas de debate en psicología social y educación*. Ediciones Cinco.
- Said, E. W.** (1978). *Orientalismo*. Ediciones Debolsillo.
- Saintout, Florencia** (2013). Los Medios y la disputa por la construcción de Sentido. En *Revista Praxis en las encrucijadas de la civilización*, N.º 1, La Plata. <http://goo.gl/t0bTXv>

- Silva, A. & Boggi, S.** (2016). Estudios sobre imaginarios de ciudades medias. En Gravano, A.; Silva, A. & Boggi, S. (Editores), *Ciudades vividas*. Café de las Ciudades, Buenos Aires.
- Silva, A.** (2006). *Imaginarios urbanos*. Arango Editora.
- Vinelli, N.** (2014). *La televisión desde abajo. Historia, alternatividad y periodismo de contrainformación*. Colectivo El Topo Blindado. Cooperativa El Río Suena.
- Yuval-Davis, N.** (1996). Género y Nación: articulaciones del origen, la cultura y la ciudadanía. *Arenal* 3: 2. 

# Abordajes de las villas en la ciudad de Córdoba, en el contexto de la última dictadura cívico-militar

---

Ana Laura ELORZA

Virginia MONAYAR

---

## Filiación Institucional

Investigadora adjunta CONICET.  
Docente en la Facultad de Ciencias Sociales UNC.  
investigadora asistente CONICET.  
Docente en la Facultad de Ciencias Sociales UNC.

## Lugar de trabajo

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat FAUD UNC cv IDH-CONICET; Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat FAUD UNC cv IDH-CONICET

## Eje temático 8

Imaginario urbano y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares.

## Resumen

La configuración de villas y asentamientos populares en los grandes centros urbanos de nuestro país ya tiene un siglo de existencia; sin embargo, la producción de conocimiento desde el campo de los estudios urbanos que recuperen dimensiones históricas de estos territorios y sus transformaciones es escasa. Esta ponencia tiene como objetivo caracterizar la configuración socioterritorial del hábitat popular (las villas) en la ciudad de Córdoba durante el período 1976-1983 (en términos de cuantificar el fenómeno, localizaciones y prácticas) y las acciones de abordaje de estos territorios y sus pobladores desde las políticas públicas, en el contexto de dictadura cívico-militar. En este período se identifican diferentes políticas (en términos de acciones y omisiones): de urbanización, de relocalización y omisión. La metodología se basa en el análisis de fuentes de información secundaria (fotografías aéreas, planimetrías, ordenanzas, documentos de programas habitacionales y planes urbanos). Los resultados aportan a la comprensión de los procesos socio-históricos de las acciones estatales de abordaje al hábitat popular, durante un período de la historia reciente, poco analizado, pero que enriquece los análisis de las configuraciones socio-territoriales de los asentamientos y barrios populares en la actualidad.

**Palabras clave:** Hábitat popular; políticas públicas; dictadura militar.

## Introducción<sup>1</sup>

La configuración de las ciudades en América Latina en el siglo XX se ha caracterizado por marcadas desigualdades socioterritoriales, y se profundiza en el proceso de industrialización de las economías de los países de la región. Por su parte, también este proceso implicó el rápido crecimiento urbano, devenido en gran parte de procesos migratorios campo-ciudad.

En Argentina, la configuración de villas y asentamientos populares en los grandes centros urbanos de nuestro país ya tiene un siglo de existencia; sin embargo, la producción de conocimiento desde el campo de los estudios urbanos que recuperen dimensiones históricas de estos territorios, comunidades y sus transformaciones a lo largo del tiempo es escasa. En los últimos años ha emergido como línea de investigación, aunque con una marcada concentración en estudios sobre procesos territoriales en Buenos Aires (Oszlak, 1991, Camelli, 2017, Snitcofsky, 2012), por lo que es de interés aportar a la sistematización y análisis de las particularidades de los procesos de producción del hábitat popular en ciudades industriales de menor escala, como el caso de Córdoba.

La ciudad de Córdoba se ha caracterizado desde sus inicios por la desigual apropiación del espacio según la condición socioeconómica de los grupos sociales. Desde la década de los 40 y debido a los procesos migratorios del campo a la ciudad en el marco de la política económica de industrialización del país, comienzan a configurarse villas como estrategia de producción de hábitat por parte de familias sin posibilidades de acceder por la vía el mercado formal de tierra y vivienda. Recién en los años 70, frente a presiones y demandas desde organizaciones vecinales y villeras, se comenzaron a desarrollar acciones tendientes a mejorar la infraestructura y servicios de los barrios y villas (Elorza, 2019).

Sobre estos territorios, las políticas públicas de intervención no han sido uniformes, y a lo largo del tiempo, se reconocen transformaciones en sus perspectivas de abordaje, conceptualizaciones sobre el hábitat popular y de los actores intervinientes. Desde entonces y hasta la actualidad, es posible observar acciones territoriales diversas que van desde la urbanización y mejoramiento barrial con participación de la comunidad y otros actores sociales; la erradicación de ocupaciones informales, sobre todo relacionadas con la ejecución de la obra pública y "el dejar hacer", sin reconocimiento del problema habitacional para un sector de la población. En este trabajo nos interesa caracterizar la configuración socioterritorial del hábitat popular (las villas) en la ciudad de Córdoba durante el período 1976-1983 (en términos de cuantificar el fenómeno, localizaciones y prácticas) y las acciones de abordaje de estos territorios y sus pobladores desde las políticas públicas, en el contexto de dictadura cívico-militar.

---

1. Este trabajo presenta avances del proyecto Barrios populares en proceso de integración urbana: claves históricas para la intervención política en contextos críticos, dirigido por Dra. Valeria Snitcofsky. Proyecto PICT/Agencia Promoción científica y tecnológica.

El abordaje metodológico de este estudio se caracteriza por un acercamiento exploratorio. Se presenta un registro y análisis de información secundaria (publicaciones académicas, documentos de planeamiento urbano, audiovisual con relatos de referentes villeros/as, entrevistas a informantes claves) que aportan a caracterizar las transformaciones territoriales de las villas de ciudad de Córdoba y las acciones de la política pública habitacional en el período 1976-1983. En especial, se releva información sobre la localización de las villas de la ciudad en el período de análisis, la que se sistematiza de manera georreferenciada con información relativa a cada caso, indicando desde el momento de origen de cada asentamiento hasta la erradicación si correspondiera, fuentes de datos y actores intervinientes. Se reconstruye el mapa de la ciudad de 1980 y la localización de los asentamientos reconocidos en el período, según fueron documentados en diferentes fuentes de datos. Según los casos, se consultaron y analizaron de manera comparativa fotografías aéreas de 1964 y 1990 (Catastro Municipalidad de Córdoba) y fotos satelitales Google Earth y sus herramientas de aplicación, lo que permitió reconstruir los procesos de ocupación / erradicación y sus relaciones con las acciones de la política pública.

### **1. Hábitat autoproducido como respuesta de acceso a la vivienda. Perspectivas y expresiones territoriales**

La autoproducción del hábitat en la región de América Latina tiene varias acepciones: villas, asentamientos, favelas, barrios marginales, asentamientos humanos, tugurios, etc. Si bien estas definiciones teóricas no dan cuenta del mismo proceso de conformación y producción del hábitat, se identifica que a través de estas denominaciones se hace referencia a aquellos bienes inmuebles (suelo y/o vivienda) que en su constitución y/o construcción transgreden normativas, leyes, reglamentaciones, jurídicas y/o administrativas.

En Argentina en general, la villa (de emergencia) ha sido la tipología de asentamiento precario más recurrente a lo largo de la historia y prácticamente la única en el período en análisis. Respecto de la caracterización y definición de las villas, según Elinbaum y Massida (2020), en Buenos Aires ya eran mencionadas en el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular (1940) como "islotos insalubres"; luego en los años 60 las villas de emergencia eran comprendidas como "problemas ecológicos" (Agulla, 1963) o como "las villas miseria" (Ziccardi, 1984), y en general son reconocidos desde esos años como poblamientos de emergencia con ocupación clandestina e ilegal de las tierras sobre las que se asientan.

En general, la literatura relaciona las corrientes migratorias vinculadas con el proceso de sustitución de importaciones, en que la población recién llegada a las ciudades afrontaba dificultades de acceso a la vivienda, producto de los bajos ingresos, la inestabilidad laboral

y la falta de documentación, entre otras, como causales de la agrupación de familias en terrenos y viviendas precarias como forma de acceso al hábitat (Ziccardi, 1984; Cravino, 2006; Zilocci, 2007)<sup>2</sup>. Asimismo, y en relación con la conformación territorial de las villas, se caracterizan en general por la precariedad de las condiciones materiales de la vivienda y de los servicios urbanos, así como en una modalidad de ocupación del espacio por sumatoria individual de unidades residenciales.

A partir de esta conformación precaria del espacio urbano, Ziccardi (1984) menciona cómo estas condiciones habitacionales se transformaron en demandas, que mejoraron con la organización de la población que habitaba esos territorios, así como el apoyo y la asistencia de otras organizaciones sociales (clubes deportivos, parroquias, ONG, escuelas, entre otros). Una de las expresiones de estos procesos en los territorios villeros fue la conformación del Movimiento Villero Peronista con participación de organizaciones territoriales de varias ciudades del país (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Salta) durante el período 1973-1976. Este movimiento tuvo como propósito reclamar articuladamente por vivienda, trabajo y mejores condiciones de habitabilidad en las ciudades ante el Estado, como interlocutor constante e ineludible en las reivindicaciones planteadas por las organizaciones villeras y, más lejos aún, con la aspiración a modificar algo de la realidad en términos estructurales (Piotti et al., 2010; Camelli, 2017). Sin embargo, este proceso político fue abruptamente interrumpido a partir del accionar de la Triple A y la consolidación del autoritarismo a partir de la dictadura cívico-militar de 1976. Las políticas impulsadas por el gobierno en este contexto tan particular significaron una profunda recomposición de la sociedad argentina, orientada a la restauración del orden y la normalización de los patrones de acumulación de capital (Oszlack, 1983), que creó las condiciones para la implementación de medidas y acciones bajo los fundamentos neoliberales. En particular, las políticas urbanas y habitacionales estuvieron orientadas a "revertir ciertos desajustes entre la estructura social y la estructura de ocupación del espacio urbano, atribuidas a la demagogia o la imprevisión política de pasados gobiernos" (Oszlack, 1983, p. 2).

Trabajos relativos a las políticas urbanas implementadas en la ciudad de Buenos Aires dan cuenta de la centralidad de la política de erradicación de villas como principal abordaje del hábitat popular, que tendieron a producir un desplazamiento espacial de los sectores populares residentes en el área metropolitana, en un sentido centrífugo respecto de las zonas urbanas más privilegiadas (Oszlack, 1983).

---

2. Si bien en América Latina en general y en Argentina en particular se relaciona la conformación de las "villas miserias" como consecuencia de la migración campo-ciudad producto del proceso de industrialización, Malecki (2015), citando a Agulla, advierte que eso no ocurrió en Córdoba, dado que su "estructura ocupacional le permitió absorber la nueva población". Sin embargo, es posible observar en los diferentes documentos relevados la reproducción de las villas como formas de acceso a la tierra y la vivienda en la ciudad de Córdoba.

Una apreciación similar coloca Luciano (1996), quien señala la represión sobre las organizaciones comunitarias que caracteriza el período posterior al golpe de 1976 y la erradicación de las villas con el fin de mejorar la imagen de la ciudad, aunque también menciona que esta situación se dio principalmente en Buenos Aires y no se reflejó tanto Córdoba, por ejemplo.

Las indagaciones realizadas permiten identificar cierta heterogeneidad en las líneas de abordaje de la cuestión del hábitat popular en la ciudad de Córdoba, en especial sobre las villas, a partir de diferentes políticas públicas estatales, en términos de acciones y omisiones (Oszlak & O'Donnell, 1984): apoyo a procesos de autoproducción del hábitat, erradicación de villas y el "dejar hacer", en tanto omisión en la resolución de los problemas y necesidades habitacionales de la población villera. Este escenario, caracterizado por la continuidad del régimen antidemocrático y represivo con la dictadura cívico-militar en 1976<sup>3</sup>, significó un recrudecimiento de la violencia, desde diferentes modalidades de inserción del terrorismo de Estado en los barrios. La militarización y represión sobre las barriadas populares, la intervención en los centros vecinales como orientación de las políticas municipales (Solís, 2016), la persecución, secuestro, desaparición y muerte de vecinos/as de los barrios populares son distintos mecanismos puestos en juego para instalar el miedo y replegamiento de la participación política a esferas individuales o focalizadas en los territorios desde lógicas instrumentales y apolíticas (Piotti et al, 2010; Baldo et al., 2011).

## **2. La ciudad de Córdoba. Origen y estimación de las villas entre 1976 y 1983**

En la ciudad de Córdoba, en la década del 40 emerge un polo de desarrollo industrial, derivado de la instalación de numerosas fábricas manufactureras, en especial las ligadas a la rama metalmecánica (Fiat, Industrias Kaiser Argentina, etc.) y la ampliación del sector servicios que generó la industria. Este período se caracterizó por un rápido crecimiento urbano y poblacional, debido al fuerte proceso de migración interna que atrajo a miles de personas de otras provincias (por lo general, oriundas del sector norte del país) y del sector rural, por la crisis de las economías regionales (como el caso del cierre de los ingenios tucumanos). Córdoba fue por entonces una de las ciudades argentinas con mayor crecimiento del proceso de urbanización<sup>4</sup> (Malecki, 2015; Díaz Terreno, 2006).

---

3. En Córdoba, el régimen de estado de sitio se inicia en febrero de 1974 con el "Navarrazo". El jefe de policía de la provincia, coronel Antonio Navarro, depone al gobernador Obregón Cano y al vicegobernador Atilio López. Se impone un estado de sitio garantizado por la policía con el auxilio de grupos armados civiles, comandados por la Juventud Sindical Peronista, con el aval de la patronal y la burocracia sindical, para liquidar a la organización obrera, estudiantil y popular que se venía desarrollando desde el Cordobazo. Surgen grupos paramilitares impulsados por López Rega, ministro de Bienestar Social de la Nación. Estos grupos que en el país se llamaron la Triple A: Alianza Anticomunista Argentina en Córdoba se autodenominaron Comandos Libertadores de América, y desde 1975 estuvieron a cargo del general Menéndez, comandante de Tercer Cuerpo de Ejército (Piotti et al., 2010).

La rápida urbanización de la población derivó en una mayor demanda de suelo y vivienda para los nuevos pobladores, que, sin capacidad de solvencia económica, comienzan a asentarse en terrenos vacantes de la ciudad, a partir de estrategias familiares de autoconstrucción (Cravino, 2006). Algunos estudios mencionan que la mayoría de este tipo de asentamiento se localizaron en tierras fiscales (Rebord, 2006; Gutierrez, 2005), y se reconoce una predominante ubicación de las villas en zonas próximas al río y canales de riego o en terrenos próximos a los lugares de trabajo (zonas fabriles y del ferrocarril), con nula o escasa disponibilidad de servicios y gran precariedad de las viviendas, lo que también se puede observar en Córdoba (figura 1).

Según Gutierrez (2005), la selección de las localizaciones respondía a diferentes estrategias comunes para el acceso al agua, vegetación y cercanía a fuentes de trabajo, lo que también es posible relacionar con las prácticas cotidianas de población migrante serrana o rural, características de los/las habitantes de villas anteriores a 1980 (Bhutet, 2007 y 2010). Las características más destacables de estas incipientes formas de ocupación pueden sintetizarse en los siguientes aspectos: modalidad de ocupación espontánea; diversidad de tamaño y distribución de lotes, según disponibilidad de espacio; definición de los espacios públicos como lo que no se ocupa con vivienda; escasez de servicios básicos y acceso informal a las infraestructuras; precariedad material de las viviendas, construidas con materiales de desecho o reciclado; población migrante del interior; predominancia de familias extensas, con cierta homogeneidad social (Rebord et al., 2018).

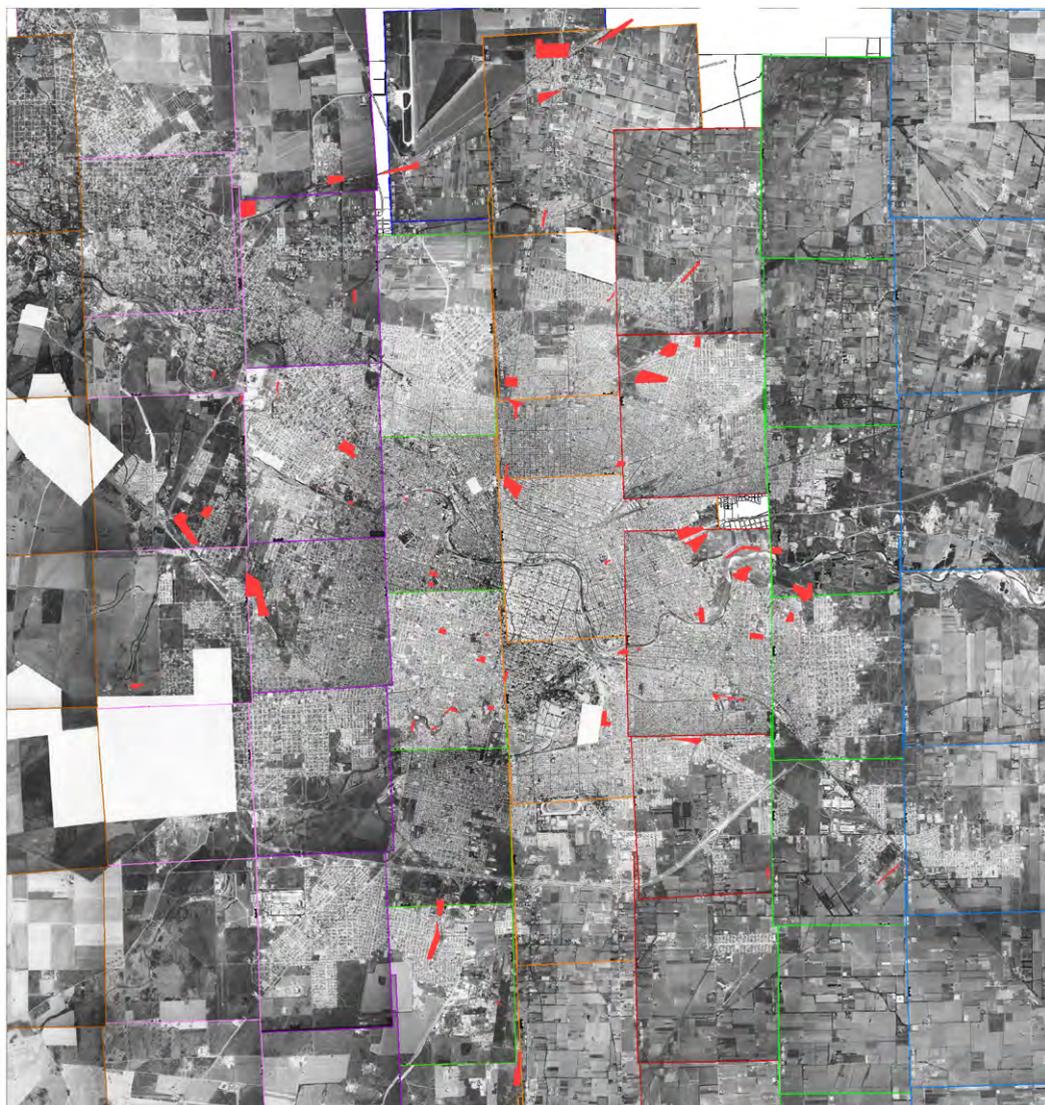
En ese sentido, las villas fueron configurándose al margen de la ciudad formal, como territorios de la emergencia, de paso, hasta que estas familias pudieran acceder a una vivienda digna, por lo que por mucho tiempo fueron invisibilizadas en los registros de la ciudad, como toda una definición de las representaciones urbanas de la ciudad formal. A esto se suma la ausencia de información y datos censales relativos explícitamente a la población habitante de las villas<sup>5</sup>. No obstante, organizaciones sociales y algunas dependencias del Estado municipal han logrado caracterizar el fenómeno del hábitat popular informal en la ciudad y las condiciones de vida de sus pobladores y construir información relevante para la elaboración de proyectos y políticas para su abordaje.

A partir del relevamiento de diversas fuentes de datos (Municipalidad de Córdoba, 1981; SEHAS, 1992; Gutierrez, 2005; Rebord, 2006), se reconstruye la trayectoria, que permite aproximar la caracterización de la configuración de estos territorios en décadas anteriores a 1983 y su crecimiento en términos cuantitativos en el período de análisis, los que se observan en la tabla 1.

---

4. "En el censo de 1947, la ciudad registraba 369.886 habitantes, casi el triple de lo consignado en 1914, y en 1960 se arriba a 586.015 habitantes, un 60 % más, en un período de 13 años (Díaz Terreno, 2006, p. 45).

5. Cabe mencionar que los censos poblacionales a partir de algunos indicadores de vivienda (hacinamiento, calidad de los materiales, disposición y condiciones sanitarias, entre otras) permiten ponderar el déficit o la precariedad habitacional de la población.



**Figura 1. Villas de emergencia de la ciudad de Córdoba (64) en 1983.** Fuente: elaboración propia con base en diferentes fuentes de datos (SEHAS, 1992; Rebord, 2006, "Plan de erradicación de villas de emergencia y promoción humana", Municipalidad de Córdoba)<sup>6</sup>. Registro georreferenciado sobre montaje de imagen. Software QGis 3.10.

6. Sobre la base de los registros de las fuentes antes mencionadas e indagaciones en aerofotografías de archivo de la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Córdoba, consulta a técnicos y profesionales de la Municipalidad de Córdoba, tanto quienes estuvieron en actividad en el período en estudio como algunos que actualmente se desempeñan en las reparticiones de catastro y/o urbanismo, se pudo determinar el registro georreferenciado de las villas identificadas con anterioridad a 1983 en la ciudad de Córdoba.

**Tabla 1** Evolución cuantitativa de la cantidad de villas de emergencia en Córdoba hasta 1980

Año	Cantidad de urbanizaciones (villas)	Cantidad de población relevada o estimada <sup>7</sup>	Fuente
1970	47	16004	Zilocchi, 1987*
1973	52	19459	Zilocchi, 1987*
1980	61	35000	"Plan de erradicación de villas de emergencia y promoción humana" - Municipalidad de Córdoba

\* Citado por Galán, 2011, quien indica que el autor cuantifica el universo en función de datos censales de 1970 y relevamiento del Instituto Provincial de la Vivienda (1973).

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de fuentes mencionadas

La variabilidad de los datos da cuenta del sostenido crecimiento de las villas y su población habitante, aunque también de que los relevamientos dependen de las consideraciones particulares de los organismos y equipos de relevamiento, que según los casos no compartían los mismos criterios de selección o reconocimiento territorial. En relación con la cantidad de población, en casi todos los casos se trata de estimaciones según el número de familias habitantes y la consideración de aproximadamente entre cuatro y cinco miembros por grupo familiar.

Esta información permite identificar el proceso de empobrecimiento de la población, en paralelo con las políticas neoliberales implementadas por el gobierno militar y las trayectorias residenciales de los hogares, que derivaron en desplazamientos intraurbanos ocurridos en los años posteriores a 1976. Posteriormente, estudios más recientes demuestran que la mayor parte de quienes habitan en una villa nacieron en una villa cordobesa o son locatarios empobrecidos de barrios formales que no pudieron seguir afrontando los costos de acceso a la vivienda (Luciano, 1996; Buthet et al., 2010).

### 3. Acciones y omisiones estatales sobre las villas, entre la relocalización y la reurbanización *in situ*

Como mencionamos anteriormente, en el período de estudio se reconoce la dinámica y configuraciones de las villas como estrategia de acceso al hábitat por parte de los sectores populares, y su evolución y consolidación en términos cuantitativos y experiencias organizativas en dichas comunidades. En especial, durante el gobierno de la dictadura cívico-militar, se identifican diversas líneas de abordaje de la cuestión

7. Los datos de población registrados en los estudios tomados como fuente realizan estimaciones de población sobre la base de considerar un promedio de entre cuatro y cinco miembros por grupo familiar.

del hábitat popular, en especial sobre las villas, en las que se reconoce la incidencia de las discusiones teórico-políticas a nivel global desde la Conferencia Hábitat I (1976) y la continuidad de algunos acuerdos de expropiación y cesión de tierras para organizaciones sociales villeras, sobre la base de la normativa de la Ley Provincial 5288/71<sup>8</sup>.

En este sentido, es posible observar acciones estatales territoriales diversas que van desde el apoyo a procesos de autoproducción del hábitat popular; la erradicación de villas y relocalizaciones a nuevos conjuntos habitacionales, sobre todo relacionadas con la ejecución de la obra pública y "el dejar hacer", como omisión en el reconocimiento de problemas, necesidades y derechos habitacionales para un sector de la población.

A continuación, delineamos sintéticamente cada una de estas líneas de políticas desarrolladas, haciendo énfasis en sus fundamentos, objetivos, actores involucrados y alcances de la propuesta ejecutada en el abordaje del problema habitacional de la población de las villas de la ciudad.

### **3.1. Las líneas de Hábitat I en Córdoba, producción social del hábitat en contexto de dictadura**

El inicio de las negociaciones entre el gobierno militar del contralmirante H. Guozden y los villeros dio pie a la formulación de la Ley Provincial 5288/71, más conocida como la 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. Este preveía en un lapso de cuatro a cinco años la promoción integral y el traslado de 4000 familias en la ciudad capital, más otras 2000 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 la 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.

---

8. A fines de la década del 60, la irrupción de la organización villera a través de la Coordinadora de Villas y el Movimiento Villero Peronista, la visibilización de las necesidades, problemas y demandas por regularización de la tierra, acceso a servicios públicos y mejores condiciones de vida se logra posicionar como actor con interlocución con el gobierno provincial e incidir en la agenda pública, a través de acciones puntuales de mejoramientos de la infraestructura y también la promulgación de la conocida "Ley de villas".

Dentro de la segunda línea implementada, se trató de contrarrestar el impacto de los movimientos de izquierda en las villas. Se utilizaron recursos de las Fuerzas Armadas para dotar a estas comunidades de infraestructura básica (Luciano, 1996). El plan, elaborado por un gobierno militar y cristiano, incluía siete programas:

- integración de instituciones públicas y privadas en el plan;
- "formación para la organización familiar, social y cívica", incluyendo no solo la organización de grupos de base, sino también la "regularización del estado civil", aspecto de la irregularidad que no mencioné en la introducción;
- construcción de viviendas por ayuda mutua, esfuerzo propio, etc.;
- atención médica y saneamiento;
- educación complementaria para niños y adultos;
- asistencia en la búsqueda de empleo y en la organización de talleres comunitarios;
- "recreación cultural y deportes", incluyendo "festejos de la comunidad".

En cuanto a la tierra, la ley autorizaba al gobierno municipal a expropiar terrenos (privados) o afectar tierras públicas para el realojamiento o para la creación de una reserva de tierras. Este proyecto de ley no tuvo ninguna consecuencia práctica. Si bien no se encuentran registros de la totalidad de las villas que fueron alcanzadas por estas negociaciones, a partir de la recuperación de relatos de algunos/as referentes de villas<sup>9</sup> y publicaciones especializadas (Cuenya et al., 1984; Buthet et al., 1990; Luciano, 1996; Gutierrez, 2005), se identifican algunos casos, como Colinas del Cerro, Altos Yapeyú, Costa Cana Arguello, Chaco Chico, entre otras. Este reconocimiento de los terrenos por cesión representó una gran conquista para estas comunidades, a partir del cual vendría un largo proceso de trabajo para su urbanización, producción de viviendas y seguridad de la tenencia.

En el verano de 1973, se produce otra fuerte inundación con consecuencias devastadoras para las familias de 35 villas localizadas a la orilla del río Suquia. Debieron ser alojadas en escuelas, centros vecinales, parroquias, etc., hasta que se pudiera resolver la situación habitacional. Este terrible suceso puso en relieve la situación de extrema vulnerabilidad de estas familias y la necesidad urgente de acceso a terrenos seguros para el desarrollo de la vida.

La organización precedente entre las villas y las consecuencias del fenómeno socioambiental confluyó en negociaciones con el gobierno de la provincia. El gobernador se reunió con las comunidades afectadas por las inundaciones y les propuso que realizaran la búsqueda de terrenos para la relocalización, comprometiendo la donación en caso de tierra fiscal o la expropiación de tierra privada, acción posible en el marco de la Ley de villas. En abril, a través del decreto N.º 1648, se establece el decreto de la expropiación de siete lotes (once parcelas de terreno que van desde

---

9. El audiovisual "Villeros en Movimiento", realizado en el año 2008 en el marco del proyecto "La acción colectiva en organizaciones territoriales de la Ciudad de Córdoba 1965-1976", bajo la dirección de M. Lidia Piotti (Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba).

los 2500 m<sup>2</sup> hasta los 50.000 m<sup>2</sup>) para ser cedidos a los nuevos pobladores que, de hecho, ya habían ocupado organizadamente esas tierras (Gutierrez, 2005). También Luciano (1996) menciona que la municipalidad de Córdoba expropió tierra luego de las inundaciones de 1973 y la cedió a las comunidades ribereñas afectadas.

La posibilidad de contar con la tenencia de la tierra y los lineamientos surgidos de la conferencia internacional Hábitat I (1976), a los cuales la Municipalidad de Córdoba parecía adherir, se vieron reflejados en algunos casos en la construcción de la vivienda social y apoyo a proyectos promovidos por Organizaciones No Gubernamentales (Luciano, 1996). Uno de estos casos es el barrio Altos de Yapeyú, cuyos habitantes en 1973, después de la inundación, recibieron, por parte de la Municipalidad, un terreno de 5000 m<sup>2</sup> para ser ocupado por las familias (Decreto 2335/73 en mayo de 1973). Con varias dificultades, además de las económicas, tuvieron que enfrentar la reacción en oposición a su alojamiento tanto desde la comunidad de la escuela próxima al terreno como de los vecinos del entorno (Gutierrez, 2005 y Luciano, 1996).

Las familias ocuparon los lotes con viviendas precarias (29) en los fondos a la espera de poder edificar hacia adelante una nueva de mayor solidez. Este nuevo asentamiento se denominó "29 de Mayo", y es registrado incluso como parte del plan de erradicación de villas de la Municipalidad de Córdoba de 1981. Gutierrez (2005) también menciona que a partir de 1976 este asentamiento optó por un nombre "menos comprometido". Ese cambio de denominación, según se cita en las palabras de entrevistados/as, respondió también a presiones de la autoridad pública (p. 155).

Gutierrez (2005) caracteriza la nueva urbanización colectiva por la organización comunitaria y una estructura urbana más organizada, a diferencia de sus villas de procedencia<sup>10</sup>. Este grupo de familias organizadas iniciaron en 1977 acuerdos de trabajo con Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE-ONG), que a partir de un financiamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) concluyeron en 1978 las primeras ocho casas con una tecnología experimental (Luciano, 1996 y Gutierrez, 2005). Sin embargo, Luciano (1996) aclara que a pesar de "las buenas intenciones de algunos funcionarios, no se encontró una fórmula legal que permitiera insertar este programa *sui generis* en los procedimientos de la institución", por lo que no se pudieron obtener los fondos necesarios para la construcción de las veintiuna viviendas restantes ni se concretó la aprobación de la subdivisión, al menos hasta 1996 (Luciano, 1996).

Otro caso que demuestra acciones en pos del mejoramiento del hábitat y el trabajo conjunto con ONG, es Chaco Chico, cuyas familias ocuparon un terreno privado desde la década del 50. Si bien en este caso se trata de una donación de tierra privada al

---

10. Mientras que Gutierrez señala que los lotes fueron demarcados ordenadamente por sus ocupantes en forma diferenciada a la villa, agrega que identificaban claramente dos grupos según su villa de procedencia. Asimismo, Luciano (1996) agrega que esta demarcación ad hoc produjo conflictos entre vecinos, por lo que una de las primeras actividades de CEVE fue la ordenación del lote.

ámbito municipal en 1954, con organización comunitaria en formato cooperativo (1964) y traspaso de la propiedad de la tierra a la propia cooperativa (1970), en 1981 se encuentra en el listado de villas de emergencia registrados por la Municipalidad de Córdoba.

En 1970, con asesoramiento de CEVE, la comunidad inicia la construcción de viviendas por ayuda mutua, y en 1973 la cooperativa consiguió un subsidio del Ministerio de Bienestar Social de la Nación para la construcción de diecinueve unidades, dinero que recién fue obtenido en 1975. En los años sucesivos, la comunidad se abocó a la consolidación de la cooperativa de trabajo, que derivó en la construcción de viviendas, dado que se generó dentro de la cooperativa la sección "construcciones", que ejecutó obra tanto dentro como fuera del barrio e incluso en el interior de la provincia de Córdoba. En 1978 consiguió nuevamente aportes estatales, lo que le permitió completar unidades habitacionales que ya habían sido iniciadas en años anteriores y que se completaron entre 1981 y 1983 (Buthet et al., 1990).

Estos casos comentados son un ejemplo de que acciones de la política pública habitacional y urbana frente a las villas, que se consideran enmarcadas en la Ley de Villas, lo que verifica algunos de los ejes centrales del Hábitat I (1976), tales como la integración de instituciones públicas y privadas en los proyectos, la organización de grupos de base y la planificación y construcción de viviendas de manera participativa a través de procesos de ayuda mutua. Sin embargo, a partir de la información recabada hasta el momento y lo ya señalado por Luciano (1996), se reconoce que la aplicación de la ley ha tenido un impacto muy pequeño en el universo de villas del período en análisis.

Por otra parte, los casos mencionados dan cuenta también de la irrupción de nuevos actores en la agenda del hábitat popular y ejecución de políticas, las ONG en la ejecución de las políticas, sobre todo en sus funciones técnicas, las que se corresponden además con propuestas "verticalistas" en las que "el saber técnico", la capacitación y el ordenamiento territorial (urbano y social) priman en los discursos, cuestiones que se muestran superadas en publicaciones en los años posteriores (Buthet et al., 1990). Asimismo, tal como fue señalado, no se reconocen en el período grandes procesos de erradicación de villas; sin embargo, la ocupación de terrenos requeridos para la obra pública (sobre todo para la construcción de la Av. de Circunvalación) produjo algunos desplazamientos, procesos que se desarrollan a continuación.

### **3.2. La erradicación como herramienta de orden y disposición de la tierra urbana**

Tal como se mencionó inicialmente algunas de las recomendaciones que se realizaron a nivel internacional derivadas de la conferencia de Hábitat I (ONU) promovieron

políticas locales con financiamiento internacional, que derivaron en acciones por parte del gobierno local sobre las villas. Para el caso de Córdoba, se puede mencionar el **Plan de erradicación de villas de emergencia y promoción humana** (1981), ejecutado por la Municipalidad de Córdoba (intendente Rubén J. Pellanda) y el Tercer Cuerpo de Ejército.

Entre los considerandos de dicho plan, se enumeran los siguientes:

- Que quienes habitan las villas de emergencia son población de bajos ingresos que **presenta una alta tasa de crecimiento demográfico.**
- Que en experiencias previas (productos de convenios entre la Municipalidad y el III Cuerpo de Ejército) esta población registra una **respuesta positiva a la integración a la sociedad.**
- **Que el mejoramiento de la calidad de vida de una parte es la mejor inversión para una mayor calidad de vida para todos.**
- La necesidad de la devolución de las tierras ocupadas a sus propietarios legales como medio para el ordenamiento social.
- La inclusión participativa de los grupos de familias como "socios francos" del programa.
- La vivienda no se considera un hecho aislado, sino en un **contexto residencial** de relación entre la vida familiar, la salud y el medio ambiente.

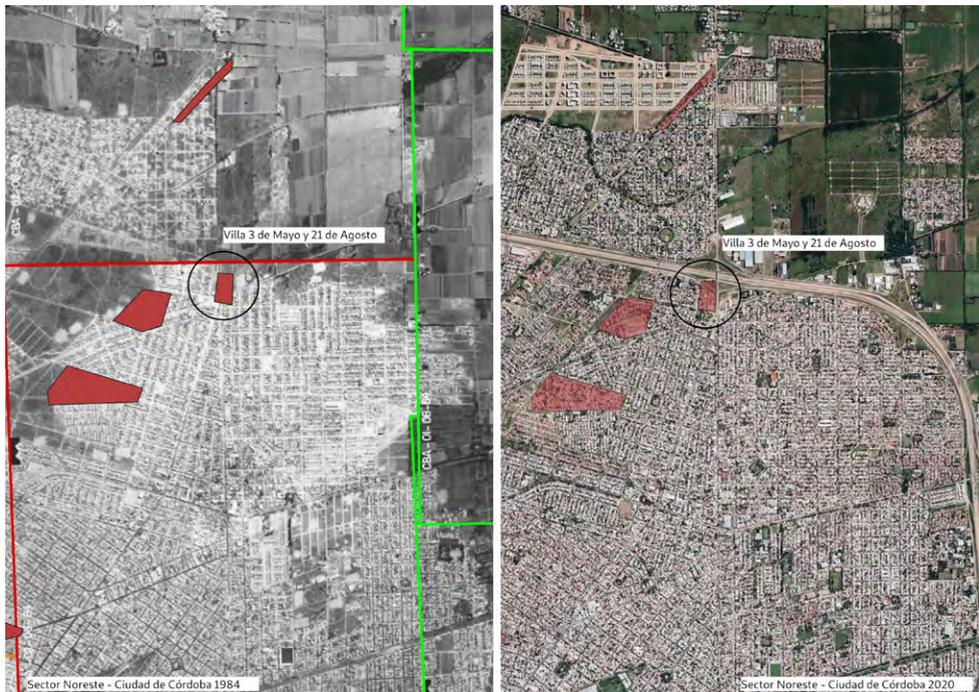
En 1981, este plan se propuso como objetivo la erradicación de tres villas: "3 de Mayo"; "21 de Agosto" y "Villa Revol Anexo", que implicaría la reubicación de 432 grupos familiares. Los dos primeros casos responden al requerimiento en el marco de la ejecución de la traza de la avenida de circunvalación (figura 2), donde mediaban acciones judiciales iniciadas por Vialidad Nacional contra los ocupantes de las tierras. Según consta en el programa, se trataba de 152 familias (760 habitantes calculadas en función de un promedio explícito en el plan de cinco miembros por grupo familiar), en general jóvenes (más del 50 % tiene entre 0 y 15 años) y de bajos recursos económicos.

Según consta en el documento del programa, de las 152 familias habitantes de las Villas 3 de Mayo y 21 de agosto, 100 fueron relocalizadas a un sector de barrio Los Plátanos que cuenta con todos los servicios y equipamientos urbanos adecuados y se trata de un barrio con mayor "estatus". Otro grupo de 28 familias sería relocalizado dentro del mismo barrio Los Plátanos, pero en ese caso se trataría de una organización colectiva para realizar la construcción de las viviendas por ayuda mutua con asistencia técnica de CEVE, ONG y producción de componentes en planta de premoldeado de la Municipalidad de Córdoba con aportes de soldados de la IV Brigada Aerotransportada.

Cabe destacar que estas experiencias no estuvieron libres de tensiones y conflictos. En el documento sobre el plan de erradicación de villas se comenta que, ante la reacción

de resistencia de vecinos del sector al traslado de las familias realojadas, "La aplicación de correctivos dio resultados, pues se vencieron las barreras que se oponían a la integración". Esas situaciones son mencionadas como desencadenantes de acciones de "orden" y posteriormente concluyentes de recomendaciones sobre la inconveniencia de llevar a la población de los asentamientos a sectores de otro estatus social.

Otra de las villas erradicadas se encontraba localizada en el predio donde se edificó el estadio de Fútbol Chateau Carreras (Hoy Mario A. Kempes) en el marco del Mundial de Fútbol 1978. En entrevistas con personal técnico del Instituto Provincial de Vivienda de Córdoba, en funciones durante ese período, se pudo conocer que las familias de dicho asentamiento fueron trasladadas y que hubo acompañamiento técnico y social desde esa repartición, pero que los trabajos territoriales estaban muy limitados. Asimismo, se está indagando aún por más información sobre el caso, ya que no se encuentra hasta el momento base documental que avale y permita desarrollarlo en extenso.



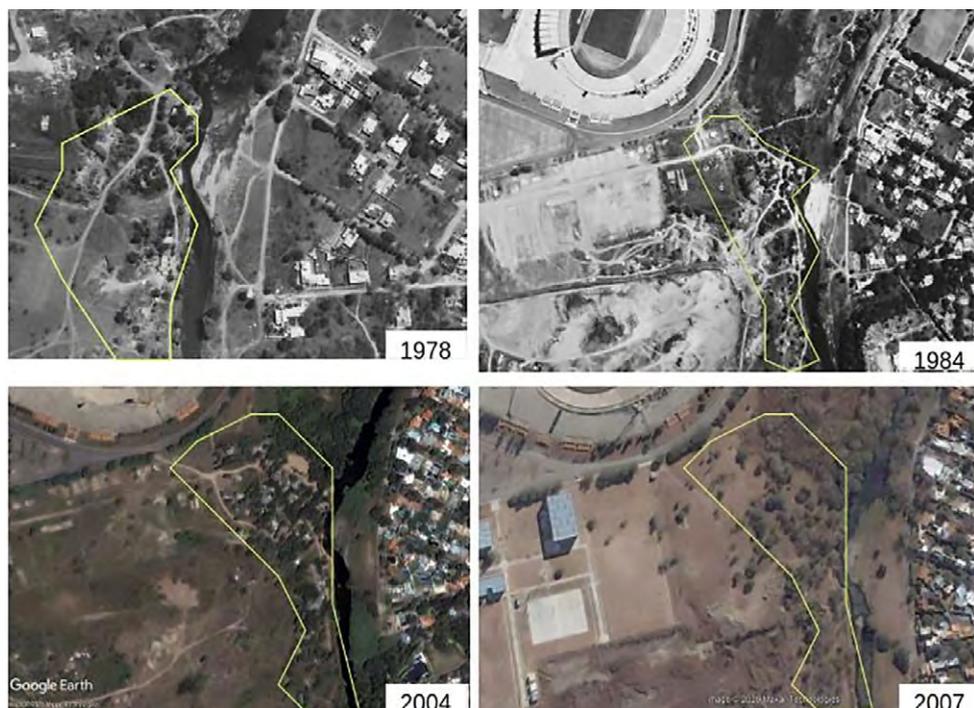
**Figura 2. Imagen comparativa de la localización de la villa 3 de Mayo sobre la traza de la actual Av. de Circunvalación.** Fuente: elaboración propia, sobre base imagen satelital Google Earth y sus herramientas de aplicación y aerofotografías de la Dirección de Catastro Municipalidad de Córdoba. Imagen georreferenciada con Software QGis 3.10

Según Gutierrez (2005), la localización de villas en terrenos que estarían sujetos a la ejecución de obra pública (por ejemplo la Av. Circunvalación) se volvió una estrategia para la obtención de una vivienda o lote con servicio, como parte de la acción estatal. Sin embargo, esta línea de política tuvo poco desarrollo en el período de análisis.

### 3.3. Debilidad de las acciones urbanas y habitacionales sobre las villas

Por otra parte, es posible afirmar que en la mayoría de las villas de la ciudad no se reconocen acciones urbanísticas directas, dado que se trata de asentamientos que incluso perduran en sus condiciones de precariedad hasta la actualidad.

En diferentes estudios se recuperan relatos y memorias de habitantes de las villas y se reconocen acciones realizadas por los militares en las villas, como respuestas puntuales, focalizadas y asistenciales (por ejemplo, colaborar con los vecinos en la instalación precaria del servicio de agua) para dar respuesta a demandas que implicaban políticas integrales de urbanización y mejoramiento del hábitat en las villas.



**Figura 3. Villa "La pequeña", localizada en inmediaciones del estadio Chateau.** Fuente: elaboración propia, sobre la base de imagen satelital Google Earth y sus herramientas de aplicación y aerofotografías de la Dirección de Catastro Municipalidad de Córdoba. Imagen georreferenciada con software QGis 3.10

Del total de las 61 villas identificadas en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Humana de la Municipalidad de Córdoba 1981, cuarenta años después, la mitad de ellas se encuentran presentes en el territorio cordobés y aún en condición de asentamiento precario o barrio popular, o fueron erradicadas en procesos posteriores a 1984 (figura 3): diez entre 1984 y 2000 (Mesa de Concertación de Políticas Sociales) y catorce entre 2004 y 2009 (Mi casa, Mi vida)<sup>11</sup>. Es decir que en el período de análisis, la política con mayor desarrollo ha sido la de la omisión en el reconocimiento del problema de acceso a la tierra y vivienda por parte de los sectores populares.

## Comentarios finales

Este trabajo representa un pequeño avance en la recuperación de la historia de las villas en sus procesos socioterritoriales. La especificidad del análisis permite identificar diferentes líneas de políticas habitacionales desarrolladas en el período 1976-1983, en que se reconocen aportes parciales de las discusiones y acuerdos globales establecidos en la Conferencia Hábitat I y del devenir de conquistas logradas por las organizaciones villeras previa dictadura, tamizadas por un gobierno de facto. Sin embargo, las políticas impulsadas no promovieron un abordaje integral del hábitat, sino que prevalecen experiencias y acciones desarticuladas y asistencialistas, que ayudan a comprender la reconfiguración socio-histórica y territorial del hábitat popular y las múltiples formas y modalidades que han ido asumiendo en las relaciones con el Estado y las definiciones de las políticas públicas en general y para el abordaje de la cuestión social habitacional, en particular.

Si bien este trabajo es descriptivo, dada la etapa de investigación en la que se encuentra, consideramos que los resultados (en prospectiva) podrán abonar el reconocimiento de los abordajes sobre el hábitat popular y sus pobladores, tanto desde las políticas públicas como para las organizaciones villeras en sus luchas y disputas por el derecho al espacio urbano. Asimismo, esta aproximación habilita plantearnos nuevos interrogantes en torno a las intervenciones estatales en las villas en el período de análisis, como así también en diálogo con las experiencias acontecidas en otras ciudades del país.

## Referencias bibliográficas

- Agulla, J. C.** (1963). Aspectos Sociales del Proceso de Industrialización en una Comunidad Urbana (Meditaciones sociológicas sobre la Ciudad de Córdoba). *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 25, No. 2 (May. - Aug., 1963), pp. 747-772.

---

11. No se pudo verificar el año de origen y erradicación (si es que la hubo) de cuatro casos, y tres que ya han sido comentados en los procesos de erradicación.

- Baldo, A.; Maffini, G.; Samoluk, G. & Tabera, M. N.** (2011). *La historia que nos parió: memorias del terrorismo de estado en el barrio*.
- Buthet, C.; Borri, M.; Scabuzzo, M. & Maiztegui, G.** (1990). *Vivienda y Organización comunitaria*. Ed. Humanitas-SEHAS.
- Buthet, C.; Lucca, C.; Peralta, J.; Baima, M.; Tecco, C.; Gargantini, D. & Maldonado, M.** (2010). *Villas de emergencia. Una estrategia para el abordaje del problema*. SEHAS ed.
- Camelli, E.** (2014). *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976*. (Tesis de Doctorado), Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.
- Camelli, E.** (2017). *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976. Quid 16*, 7. UBA, Buenos Aires: Argentina.
- Cravino, M. C.** (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Ed. UNGS.
- Cuenya, B.; Pastrana, E. & Yujnovsky, O.** (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido: cuatro experiencias organizadas de producción del hábitat popular*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Díaz Terreno, C.** (2006). *Viejas y nuevas imágenes de la periferia urbana de Córdoba*. En: Marengo, Cecilia (Comp.) *La Periferia de Córdoba*. Editado por C. Marengo, Córdoba: Argentina.
- Elinbaum, P. & Massida, A. L.** (2020). *La representación urbanística de los espacios informales. Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)*. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 115-126. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70124>
- Elorza, A. L.** (2019). *Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados*. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(135). <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2903/1174>
- Galán, M. A.** (2011). *Hábitat Informal, estrategias populares de acceso al suelo urbano y políticas públicas sobre la cuestión: una mirada desde la perspectiva de los derechos*. Universidad Nacional de Villa María, repositorio institucional Biblioteca Central Vicerrector Ricardo A. Podestá [http://biblio.unvm.edu.ar/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=615](http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=615)
- Gutierrez, A.** (2005). *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Ed. Ferreyra.
- Luciano, F.** (1996). *Regularización de asentamientos informales en Córdoba*. En: Azuela de la Cueva, A. y Tomas, F. (Comps.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*. UNAM.
- Malecki, J. S.** (2015). *La ciudad dislocada. Córdoba 1947-1975. Modernización y radicalización en la cultura urbana y arquitectónica*, Tesis de doctorado, FFyH, UNC, Córdoba, Mimeo.

- Massida, A.** (2011). *Urban planning and undertakings upon informal settlements in Buenos Aires a 1955- 1959 review*. Tesis de maestría en arquitectura. Universidad de Cambridge.
- Oszlak, O.** (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas-CEDES.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G.** (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Flores (Comp.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. Buenos Aires: ICAP.
- Piotti, M. L.; Morillo, E. & Elorza, A. L.** (2011). Relatos, desde las memorias de sus protagonistas, sobre la acción colectiva en Villas de Córdoba durante el período 65-76. En actas del *Encuentro Internacional Fecundidad de la memoria. Desafíos del presente a los usos del pasado en América Latina*, 14 a 16 de noviembre de 2011, Ciudad de Córdoba.
- Piotti, M. L.; Morillo, E. & Elorza, A. L.** (2010). Conformación y pasajes de identidades sociales a identidades políticas colectivas en el territorio. Ciudad de Córdoba. 1965-1976. Ponencia presentada en *II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos*, 18 noviembre organizado por CLACSO- UNC.
- Rebord, G.; Mulatero Bruno, D.; Ferrero, A. & Artesano, C.** (2018). Mercado informal del suelo urbano en Córdoba. En: Cravino, M. C. (Org.) *La ciudad (re) negada*. Ed. UNGS. Buenos Aires: Argentina.
- Rebord, G.** (2006). La política oficial hacia los asentamientos irregulares en la ciudad de Córdoba en el período 1970-2006. El Programa Mi Casa, Mi Vida. Ponencia presentada en *Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre asentamientos informales"* 8 y 9 septiembre. Universidad Nacional Gral. Sarmiento, Buenos Aires.
- Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS)** (1992). *Las villas de emergencia en Córdoba, 1.ª parte, Estudio de aspectos cuantitativos de su población y su situación habitacional*. SEHAS ed.
- Solís, C. A.** (2016). La última dictadura y los barrios de la ciudad de Córdoba. Aproximación a las protestas de vecinos y a las intervenciones estatales hacia un vecinalismo permitido. *Revista de Historia*, N.º 17, Noviembre 2016, pp. 175-201. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- Snitcofsky, V.** (2012). Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983). En *Quid 16*, N.º 2. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1115/1003>
- Ziccardi, A.** (1983). *El tercer gobierno peronista y las villas miserias de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)*. UNAM. 

# De “la villa El Pocito” a “Pocito Social Life”. Extractivismo urbano en los escenarios del mercado inmobiliario de Córdoba

---

**Carolina PERALTA**

Arquitecta, magíster en Desarrollo Urbano; doctora en Demografía. Profesora titular en Urbanismo, UNLaR y profesora adjunta en Urbanismo I A, FAUD / UNC. Investigadora Cat. II.

---

**Miriam LIBORIO**

Arquitecta, magíster en Diseño Arquitectónico y Urbano; doctora en Arquitectura. Profesora adjunta en Arquitectura I B y Práctica Profesional Asistida, con Orientación en Hábitat Popular, FAUD / UNC. Investigadora Cat. III.

---

**Lugar de trabajo**

UNC, FAUD-INVIHAB

**Eje temático 8**

Imaginarios urbanos y disputas simbólicas en torno a los asentamientos populares

## Resumen

Esta ponencia intenta hacer un aporte a la comprensión de los procesos urbanos que se han ido perpetuando en la ciudad de Córdoba de manera similar a los de otras ciudades latinoamericanas durante las primeras dos décadas del siglo XXI, y que consisten en la reconquista de las áreas centrales y pericentrales por parte del capital inmobiliario y con un fuerte apoyo de los gobiernos de turno y sus políticas públicas. Estas transformaciones se han manifestado a partir de procesos claves: erradicación, acumulación por desposesión (Harvey, 2013, p. 39) y extractivismo urbano (Liborio, 2019). Se considera el desplazamiento de personas como un proceso social, material, político, simbólico y psicológico; se formula una conceptualización teórica de los procesos que conllevan el desplazamiento de familias de sectores populares de las áreas centrales y pericentrales de las ciudades latinoamericanas, a partir del análisis de un caso paradigmático: la Villa el Pocito en la ciudad de Córdoba (Argentina), en que de manera simbólica un emprendimiento inmobiliario toma ese nombre y lo transforma como política de *marketing* en “Pocito Social Life”. Esta asociación toponímica puede dar cuenta y habilitar la comprensión del concepto de acumulación por desposesión.<sup>1</sup>

---

1. En el planteo de Harvey, la creación de nuevas geografías urbanas bajo el signo del capitalismo supone inevitablemente desplazamiento y desposesión, como horrorosa imagen especular de la absorción de capital excedente mediante el desarrollo urbano (Harvey, 2013, p. 39).

Esta discusión permite analizar el significado que tiene la reconfiguración territorial de cara a las inequidades socio-espaciales, y echar luz a los discursos en torno al "Derecho a la Ciudad" aportando una mirada local acerca de los procesos y de la dinámica urbana de las ciudades del siglo XXI.

**Palabras clave:** Mercado inmobiliario; extractivismo urbano; desplazamiento forzado; desposesión; derecho a la ciudad; Córdoba.

## Introducción<sup>2</sup>

Esta ponencia intenta hacer un aporte a la comprensión de los procesos urbanos que se han ido perpetuando en la ciudad de Córdoba de manera similar a los de otras ciudades latinoamericanas durante las primeras dos décadas del siglo XXI, y que consisten en la reconquista de las áreas centrales y peri-centrales por parte del capital inmobiliario y un fuerte apoyo de las políticas públicas.

Una de las consecuencias claves de las transformaciones sociales y políticas que afectaron a las ciudades de América Latina en las últimas dos décadas ha consistido en la proliferación de políticas públicas que tienen el objetivo (explícito o implícito) de desplazar a las clases populares de las áreas centrales. El proceso es acompañado por una inversión inmobiliaria que materializa la conquista de los centros urbanos para la acumulación y reproducción ampliada del capital. (Janoschka, M. & J. Sequera, 2014; Liborio, 2019). Estas transformaciones se han manifestado a partir de tres procesos que, al decir de Janoschka y Sequera (2014), son: (i) el rol decisivo que las administraciones públicas juegan en los procesos de erradicación especialmente dirigidos a expulsar los pobres urbanos de las áreas centrales con miras a facilitar la renovación y apertura de nuevos mercados inmobiliarios; (ii) la violencia simbólica que implica la apropiación del patrimonio tangible e intangible históricamente construido por la cultura urbana; (iii) la estigmatización y conflictividad generada entre las economías y ciudades producidas y vividas bajo la informalidad y los procesos que se ajustan a derecho. Estos aspectos serán conceptualizados bajo el debate teórico en relación con el extractivismo urbano, que implica el desplazamiento de población, la expulsión, la erradicación, la acumulación por desposesión y la especulación inmobiliaria.

Para validar las hipótesis señaladas se toma como caso de estudio la paradigmática villa El Pocito en la ciudad de Córdoba (Argentina), en que de manera simbólica un emprendimiento inmobiliario toma ese nombre y lo transforma como política de **marketing** en "Pocito Social Life". Esta discusión permite analizar el significado que tiene la reconfiguración territorial de cara a las inequidades socio-espaciales, así como

---

2. Este artículo se corresponde con el proyecto de investigación "Mercado inmobiliario, extractivismo urbano e informalidad en el periurbano de la ciudad de Córdoba. 2000-2017". Financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (SECyT-UNC) Código 33620180100686", Período: 2018-2021. INVIHAB. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.

para los discursos en torno al “Derecho a la Ciudad”, (Harvey, 2013, p. 19) aportando una mirada acerca de los procesos de la dinámica urbana local. El proceso urbano que ha sido social, política y académicamente validado en la ciudad de Córdoba —similar en otras ciudades latinoamericanas, durante las últimas décadas— ha desencadenado una serie de mecanismos que tienen como objetivo final la apropiación de territorios para la acumulación y reproducción ampliada del capital. Para ello resulta indispensable lograr el desplazamiento definitivo de hogares con bajos recursos y la conquista de esas áreas centrales y peri-centrales por parte del capital inmobiliario con fuerte apoyo de las políticas públicas y el aval de la academia y de la sociedad en su conjunto.

Podemos señalar *a priori* que estas políticas de desplazamiento implican un drástico cambio en la estructura social y espacial, que ocurre con la anuencia de las administraciones locales, independientemente de la orientación política de estas. De esta manera se acentúan los procesos de extractivismo urbano por parte de los actores sociales y económicos y los poderes hegemónicos. La nueva configuración espacial y social es la resultante del proceso de acumulación por desposesión para la reproducción del capital (Mongin, 2006; Harvey, 2013).

La ciudad de Córdoba no es una excepción, y produce una acelerada dinámica espacial mercantilizadora. La convergencia de políticas públicas y la inversión privada modifican el entramado y la relación de clases sociales (Boito, 2015). La unión Estado/ Mercado modela el espacio urbano en un sentido clasista e impulsa el fenómeno de erradicación de población, en ciertas áreas estratégicas, con el fin de promover la inversión de capital privado. Tanto el Estado municipal como el provincial —desde hace más de diez años, mediante programas de relocalización— promueven políticas de erradicación de asentamientos informales hacia las afueras de la ciudad con miras al embellecimiento estratégico (Benjamin, 1999), justificados en estrategias de desarrollo urbano, turistificación (distrito Abasto, distrito Güemes, etc.), con mejoras y valorización del suelo urbano, con incremento de plusvalías y la promesa de mayor seguridad.

## Marco conceptual

### Extractivismo urbano y escenarios tendenciales

Haremos referencia aquí al debate teórico-conceptual acerca de la adaptación del concepto de extractivismo en general<sup>3</sup> a esta realidad urbana, mediante su rearticulación crítica. Al revisar este debate aparece la idea de convergencia de

---

3. Para la mayoría de autores, el extractivismo es un modelo de crecimiento económico basado en la primarización de las exportaciones o la venta al exterior de recursos naturales poco transformados, como la minería, la agricultura o el petróleo. Dos autores (Grigera & Álvarez, 2013; Gudynas, 2013) enfatizan la necesidad de diferenciar las causas y los efectos del extractivismo y el neoextractivismo, e indican las fuerzas que promueven este último: altos precios internacionales de los bienes primarios resultantes del crecimiento de la demanda de las economías de países asiáticos. Coinciden en señalar la continuidad del extractivismo de fines del siglo XIX e inicios del XX con el actual, salvo las interrupciones del período de la industrialización liderada por el Estado, en la cual los más avanzados fueron Brasil, México y Argentina (Puyana Mutis, 2014).

múltiples enfoques: históricos, sociales, económicos y politológicos. El extractivismo urbano permite entender las problemáticas y desigualdades en las ciudades, no como elementos aislados entre sí, sino como resultado de un modelo de desarrollo determinado y planificado (Grigera & Álvarez, 2013). En este sentido, las ciudades latinoamericanas —y Córdoba no es la excepción— viven un proceso acelerado del modelo extractivista. Las corporaciones inmobiliarias se apropian de sectores urbanos estratégicos, que a partir de convenios urbanísticos de excepción consensuados con el poder político logran plusvalías extraordinarias apropiándose del capital simbólico de esos territorios. Otra lectura del extractivismo urbano introduce la idea de acumulación por desposesión en tanto expansión territorial del capital con la privatización de bienes comunes y estratégicos (Grigera & Álvarez, 2013; Liborio, 2019).

Esto implica la profundización de tres dimensiones claves que son inherentes a este concepto de extractivismo: (i) la creación de mercados inmobiliarios altamente especulativos, con concentración de capitales y apropiación de bienes comunes que provocan alto impacto ambiental; (ii) la dimensión simbólica de la apropiación de los bienes comunes se manifiesta en la apropiación toponímica y de identidades históricas y (iii) la importancia que tienen las distintas formas de desplazamiento, que expulsan y desplazan población como forma de violencia<sup>4</sup> (Janoschka, 2014). La ciudad neoliberal se caracteriza por la apropiación de espacios urbanos estratégicos por parte de los segmentos económicos más poderosos de la sociedad, lo que conlleva, inevitablemente, el desplazamiento de los hogares de bajos recursos.

### ¿Qué es el extractivismo urbano?

El extractivismo puede ser definirlo como un proceso de explotación eficiente y acelerado basado en la lógica o matriz productiva neoliberal, es decir, la explotación intensiva, con bajo procesamiento, poco valor agregado y destinada a la exportación, con alto impacto y gran huella ecológica, que se enmarca dentro del contextos de la Ciudad Neoliberal como un Fenómeno Global, Privatópico y Extraterritorial (Liborio, 2019). Es importante señalar que no se trata de un neologismo y, por lo general, toma la forma urbana de emprendimientos de gran escala cuyos aspectos más relevantes son: un gran volumen de intervención (alto impacto, urbano, territorial o simbólico), intensidad de la propuesta con un destino no convencional (apropiaciones de tierras estatales de grandes dimensiones, áreas verdes, de reserva u otras) exponencialmente intensivo, caracterizado por la velocidad de los cambios y su tamaño (neo-extractivismo), generalmente ejecutadas en corto plazo y con una rentabilidad

---

4. Al respecto Harvey describe que Haussmann hizo derribar los viejos barrios de París empleando poderes excepcionales de expropiación, supuestamente en beneficio público, en nombre de los derechos de ciudadanía, la restauración ambiental y la renovación urbana. Consiguió así deliberadamente expulsar del centro de París, junto con las industrias insalubres, a gran parte de la clase obrera y otros elementos rebeldes que constituían una amenaza para el orden público y, por supuesto, para el poder político (Harvey, 2013, p. 37).

excepcional, y que producen un alto impacto urbano, social y ambiental, que busca por lo general alcanzar la extenuación del recurso (en el caso del suelo urbano, las máximas alturas posibles o el máximo volumen edificatorio posible). Puede ser asimilado a otros procesos extractivos, tales como el *fracking*, la megaminería, la deforestación masiva, los monocultivos extensivos agrícolas, etc.

El concepto de extractivismo urbano se estructurará alrededor de tres dimensiones clave: (a) la extraterritorialidad a partir del papel decisivo que juegan las administraciones municipales con la creación de normativas especiales para contener jurídicamente la informalidad producida por los mismos agentes inmobiliarios, lo que genera los efectos inequitativos para el resto de la ciudad formal; (b) la apropiación de bienes comunes, bienes patrimoniales, valores simbólicos tangibles e intangibles; (c) la homogenización del paisaje urbano a partir de una creciente pérdida de la urb-diversidad<sup>5</sup>. De modo tal que la discusión en torno al desplazamiento es una política estratégica para expulsar ciertas prácticas, sociales, culturales, económicas y políticas no deseadas, e impide que ciertos segmentos de población puedan consumir o apropiarse de partes específicas de la ciudad, para erradicar así las manifestaciones culturales de la pobreza de los centros de las ciudades. Por ello, la aplicación de políticas de desplazamiento es una cuestión clave para entender la apropiación simbólica y creación de ciudades genéricas. Cabe señalar que la aplicación de las políticas urbanas neoliberales está intrínsecamente vinculada con el extractivismo urbano en América Latina, y como tal nos enfrentamos a otros aspectos que no pueden ser desvinculados de aquel: (i) evolución del mercado inmobiliario y el acompañamiento estatal; (ii) la inversión inmobiliaria como reserva de valor (Svampa & Viale, 2014; Pintos, 2017; García Pérez, 2014; Liborio, 2019) y (iii) paradójicamente, esas inversiones no contribuyeron a la reducción del déficit habitacional de los sectores medios y bajos y generaron marcados incrementos para el segmento ABC1.

Por otro lado, algunos autores mencionan otros aspectos, tales como la elitización de la ciudad contemporánea<sup>6</sup>, marcada por la creación de entornos homogéneos tanto en lo social como en la manifestación edilicia. Por último, las formas en las que el Estado encuentra serias dificultades para su regulación, lo que se reconoce a partir de normativas de excepción. El aporte a los estudios urbanos radica en que la informalidad y la ilegalidad solo están reconocidas en la literatura especializada en relación con

---

5. Urb-diversidad o diversidad urbana, en analogía con la biodiversidad o diversidad biológica. Este concepto incluye varios niveles de la organización urbana, mixtura de usos del suelo, mezclas de población, que incluye segmentos socio-económicos variados propios de las ciudades y va en contraposición con los conceptos de segregación de funciones postuladas por el Movimiento Moderno. Considera el ecosistema urbano como parte de un conjunto con las características de sus territorios de inserción, que incluye procesos dinámicos evolutivos de los ecosistemas donde se inserta.

6. Janoschka & Sequera (2014) señalan diferencias conceptuales entre la elitización urbana latinoamericana y el proceso de gentrificación, término derivado de los países anglosajones.

los asentamientos marginales y no con los enclaves residenciales promovidos por el mercado inmobiliario, en los que se elaboran sofisticados mecanismos de habilitación municipal para los proyectos residenciales especiales dirigidos a fortalecer las ganancias del mercado inmobiliario.<sup>7</sup>

## Estudio del caso

### De la villa El Pocito a Pocito Social Life

El siguiente apartado aborda con mayor detalle el caso en Córdoba, Argentina, que desde 2000 en adelante intensificó sustancialmente sus dinámicas urbanas barriales peri-centrales producto, por un lado, de políticas estatales explícitas y de procesos privados de parte del mercado inmobiliario, por otro. El caso de la villa El Pocito es paradigmático en este sentido. Ubicada en barrio Güemes, caracterizado como barrio en renovación y emblemático por su feria de artesanos, se transformó en un sector para la compra-venta de objetos antiguos, similar a otros barrios porteños, como San Telmo o Barracas. Por otro lado, tiene una connotación de exbarrio obrero, con alto valor patrimonial de sus inmuebles, con una impronta que conserva ciertos rasgos de vida barrial. Estas características se vieron alteradas por el acelerado desarrollo inmobiliario que modificó la escala y tamaño de las inversiones. Colinda con Centro, Bella Vista, Observatorio, Nueva Córdoba y Alberdi. Según el censo 2010, viven en Güemes 11.000 personas (ver figura 1).



**Figura 1. Ubicación de Barrio Güemes en el sudeste del área central en la ciudad de Córdoba, Argentina**

El origen del barrio se remonta al paraje llamado El Abrojal en el siglo XIX. En 1864 se creó la Plaza de Carretas, un mercado para comerciantes. Se constituyó como

---

7. Pueden señalarse entre otras normativas urbanas convenios urbanísticos, normas para urbanizaciones residenciales especiales, etc., tendientes a regularizar *ex post* situaciones de excepcionalidad.

un asentamiento marginal al borde del arroyo de la Cañada, que con sus continuos desbordes provocaba inundaciones e importantes daños materiales. Durante la intendencia de Luis Revol, a fines de la década de 1880, se realizó sobre la Plaza de las Carretas un complejo de viviendas para obreros, que no fue completado en su totalidad. En la conformación histórica del barrio, nos encontramos con asentamientos informales, el caso de la villa El Pocito, desarrollada al margen del antiguo cauce de la Cañada, que debe su nombre a la topografía de la parcela (ver figura 2).

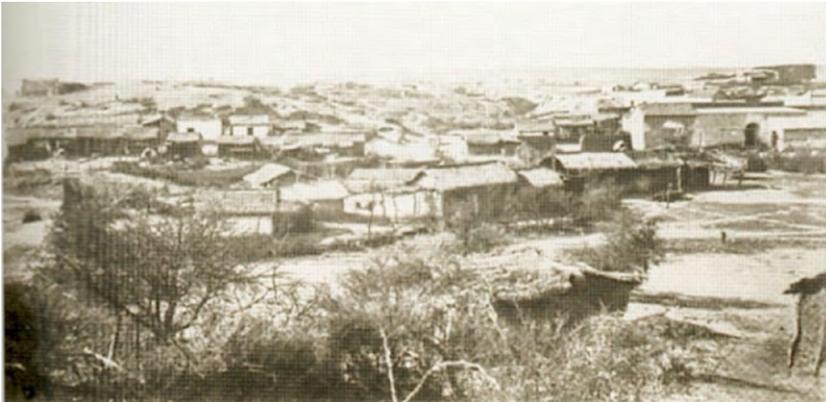


**Figura 2. Levantamiento topográfico catastral de terrenos fiscales. Sobrante de expropiación y antiguo cauce de La Cañada. Parte. Municipio de la capital. Provincia de Córdoba (detalle), 1955. En amarillo, las parcelas correspondientes al antiguo cauce del arroyo; en rojo, los sobrantes de expropiación.** Fuente: archivo de la Dirección General de Catastro de la Provincia. Puede observarse allí cómo parte de la expropiación de los terrenos de la villa eran parte de la ocupación de la villa El Pocito y explica su localización junto al arroyo en tierras fiscales (Fusco, 2020)

Varios estudios y fotografías de la época parecen coincidir en señalar que la villa El Pocito es una de las más antiguas de la ciudad y que ocupó este espacio entre 1920 y 1998, en que se produce la erradicación y traslado definitivo de sus habitantes. La ocupación se produjo a principios del siglo XIX con diversas familias provenientes de las serranías cordobesas (Boixadós, 2018; Pilcher, 1875; La Padula, 1956) (ver figuras 3, y 4).



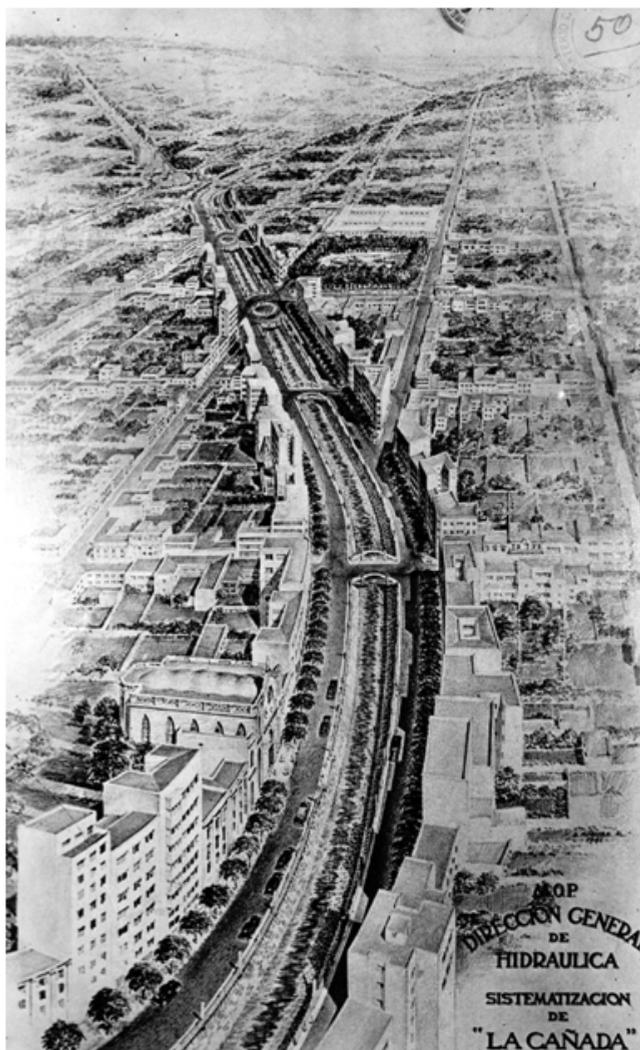
**Figuras 3 y 4. Fotos antiguas circa 1887, publicadas por Pilcher en álbumes (La Padula, 1957 & Boixados, 2005)**



### **El Proyecto de Sistematización del curso de la Cañada**

El Proyecto de Sistematización del curso de la Cañada, ejecutado entre 1942 y 1948 y concebido por el Estado como una estrategia de modernización de la infraestructura urbana, transforma profundamente la imagen del barrio y su conexión con el centro

de la ciudad, y le otorga una nueva jerarquía. La operación urbanística confiere un componente simbólico del modesto río urbano de la capital mediterránea. Los puentes, cuyo diseño y cálculo estructural estuvieron a cargo de los ingenieros Rogelio Álvarez, Eduardo Camisa Tecco y Miguel Souberan, suman una característica identitaria a la ciudad de Córdoba (Fusco, 2020). Fusco describe que en 1944, mientras se ejecutan las obras proyectadas, se elabora un decreto-ordenanza para normar la edificación sobre la nueva avenida que acompañaba al canal (ver figura 5)



**Figura 5.**  
**Proyecto de**  
**sistematización**  
**de La Cañada,**  
**Perspectiva**  
**general del**  
**proyecto, 1942.**

Fuente: archivo de la APRHI por los ingenieros Rogelio Álvarez, Eduardo Camisa Tecco y Miguel Souberan (Fusco, 2020)

En 1980 la Municipalidad de Córdoba decide la refuncionalización de las viviendas obreras en el "Paseo de las Artes", con el objetivo de otorgar un espacio destinado a la expresión de distintas artes y rescatando así para la cultura una serie de antiguas construcciones del siglo pasado. Fue inaugurado el 7 de julio de 1980, y en 1981 fue abierto al público (Bischoff, 1997, p. 103). A lo largo de la década del 90 el Estado municipal en conjunto con el provincial implementaron una serie de planes estratégicos que buscaron reconstituir el sentido la imagen de Córdoba patrimonial asociándolos al pasado colonial y a la recuperación de su identidad en determinadas edificaciones e intervenciones en calle Belgrano. En este marco, desde el año 2000 se convierte en uno de los principales atractivos del sector. Luego se instalan los primeros anticuarios, algunos bares-restaurantes. Desde 2009, el Estado incentiva un polo comercial, que permite la ocupación de espacios "obsoletos" y "vacíos", es decir, aquellos espacios que en un pasado tenían una función —como estacionamientos o viviendas familiares— por nuevos actores económicos.



**Figura 6. Imagen del proyecto el Portal de Güemes sobre calle Belgrano.** Municipalidad de Córdoba

En la actualidad, barrio Güemes se ha visto atravesado por el proceso de valorización inmobiliaria que trae aparejado un aumento en el precio de los inmuebles, lo que provoca —directa o indirectamente— el desplazamiento de la población con menor capacidad económica hacia otras localizaciones acordes con sus ingresos. Paralelamente, se suman al espacio liberado actividades comerciales y servicios culturales que se instalan como la base de un polo turístico cercano al centro de la ciudad.

### **La villa El Pocito: su erradicación**

La villa El Pocito ocupa un predio de 11.000 m<sup>2</sup> estratégicamente ubicado sobre la Av. General Paz (uno de los ejes más importantes de la ciudad) y frente a Nueva Córdoba (uno de los barrios con mayor cotización inmobiliaria), lo cual lo hace especialmente apetecible para la inversión inmobiliaria, por lo que desde diversos frentes se alienta la renovación del predio. Esta iniciativa fue apoyada no solo desde el Estado, sino también por las asociaciones profesionales y los sectores académicos.

Este proceso estuvo marcado por la alta conflictividad entre las organizaciones vecinales y los estamentos gubernamentales. A través de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales se comienza en 1994 con las negociaciones y se finaliza en 1998 con la erradicación de la villa y el traslado definitivo de los habitantes a viviendas construidas bajo la gestión estatal (Marengo, 2001). Marengo y Von Lüken estudian la cronología de los hechos que se desarrollan de la siguiente manera:

- 1992-1995: iniciación de las negociaciones con la constitución de la mesa de concertación para el traslado por parte del Estado provincial y con el aporte de los sectores académicos y profesionales.

- 1997: cofinanciación entre Nación, la provincia y el gobierno local para iniciar las operaciones de erradicación.

- 1998: relocalización y traslado de las 210 familias de este asentamiento hacia villa El Libertador, Residencial América y José Ignacio Díaz (Von Lüken, 2008).

- Finaliza en 1998, con el traslado de los habitantes a sus nuevas viviendas, con el objetivo de avanzar en la recuperación urbanística de un sector central en la ciudad (Marengo, 2000).

Específicamente en el caso de la villa El Pocito, el proceso de erradicación estaba sujeto a una lucha de intereses disímiles: por parte de las ONG y la UOBDS conseguir fondos para continuar con la financiación de los programas sociales; en el caso del Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social brindar una respuesta específica a una demanda de vieja data y avanzar en la recuperación urbanística de un sector central en la ciudad (Marengo, 2000).

Finalmente, a fines de 1998 el predio quedó liberado y permaneció vacante hasta el año 2020. En 1999 se hace un concurso nacional de proyecto promovido por el Colegio de Arquitectos para la urbanización del predio. Ganadores: Augusto y Exequiel Novillo Saravia. Pero su ejecución entró en disputa por tratarse de un predio público que no podía ser ejecutado por el sector privado. Los ganadores del concurso proponen torres de vivienda social y un centro comercial y de servicios.

De acuerdo con lo estudiado, podemos identificar dos políticas impulsadas por el binomio Estado/Mercado que reconfiguraron el espacio en un sentido clasista.

Por un lado, en el año 2003, el Gobierno provincial (primera gestión del gobernador José Manuel de la Sota), con actores privados, comenzó la construcción de las ciudades-barrio bajo el Programa de Hábitat Social Mi casa, mi vida<sup>8</sup>. Este programa fue presentado como una solución al problema de la vivienda para clases bajas. Los habitantes fueron trasladados hacia las zonas periféricas del sector sur de la ciudad. Por otro lado, se impulsa la política de enajenación de suelo estatal a manos privadas mediante la creación en el año 2000 de COINCOR SA, sociedad que tuvo por objeto “la administración y enajenación de inmuebles que le transfiera el Poder Ejecutivo”. En 2014, por medio de una de las leyes del “Nuevo Estado”, impulsadas por el entonces gobernador José Manuel de la Sota, se dispuso la disolución de la Corporación Inmobiliaria Córdoba, que pasaría a ser administrada por el Ministerio de Finanzas.

En 2016, desde el IPLAM Ciudad se impulsó la agilización de los trámites municipales para la revitalización del área y entenderla como una proyección de la vitalidad de barrio Güemes. Finalmente, en 2017, mediante acta acuerdo la Municipalidad de Córdoba concede al Fideicomiso el Pocito SA un aumento en la edificabilidad del espacio aéreo y avances sobre retiros. Para coparticipar en estos beneficios se optó por inversiones en infraestructura de solados e iluminación en el Parque Sarmiento (ver Decreto 527/19).

### Enajenación y venta

Entre 2000 y 2004 el predio fue rematado por COINCOR al Grupo Porta por U\$ 300 el m<sup>2</sup>, la cuarta parte del valor de mercado. En 2012 se promulga la ordenanza N.º 12077 (2012) de Convenios Urbanísticos, cuyo objetivo es dar contención jurídica a las iniciativas de los desarrolladores urbanos, y que el Estado municipal pueda coparticipar en los beneficios otorgados a partir de las modificaciones normativas introducidas por cada convenio.

El **Convenio Urbanístico** es un instrumento legal que viabiliza la modificación de la estructura funcional y físico-espacial urbana y facilita modificaciones normativas; por lo general, se aplican a áreas especiales que se circunscriben a un polígono determinado y se hace a demanda de los desarrolladores. Se argumentaba desde el Ejecutivo municipal que esta ordenanza era “para salir de la discrecionalidad” y “regular y transparentar” estas prácticas, necesarias por la rigidez y falta de actualización de las

---

8. Luego de las inundaciones que produjo el desborde del río Suquía y que afectaron a los pobladores que vivían precariamente alrededor de las orillas, el Gobierno provincial trasladó las villas y los asentamientos que había en el lugar hacia zonas alejadas del centro de la ciudad y en espacios denominados “ciudades barrios”. Los complejos habitacionales son: 1) Ciudad Evita (574 viviendas), 2) Ciudad de Mis Sueños (565 viviendas), 3) 29 de mayo- Ciudad de los cuartetos (480), 4) Ciudad de los niños (412), 5) Ciudad Obispo Angelelli (359 viviendas), 6) Ciudad Ampliación Ferreyra (460), 7) Ciudad Juan Pablo II (359), 8) Ciudad Villa Retiro (264); 9) Ciudad Parque las Rosas (312), 10) Ciudad Ampliación Cabildo (570), 11) B.º Renacimiento (223), 12) B.º San Lucas (230), 13) Ciudad de mi esperanza (380), 14) Ciudad Villa Bustos (197), 15) Ciudad Sol Naciente (638). Ver: Boito y Espoz (2009) Subjetividades y contextos de pobreza: indagación sobre los sentires vivenciados por los actores involucrados en las políticas habitacionales de la ciudad de Córdoba. En De insomnios y vigiliás en el espacio urbano cordobés: lecturas sobre “Ciudad de mis Sueños”, Colección Acción Social, Córdoba, Argentina, Universitas.

normativas. La ordenanza establece tres objetivos fundamentales: 1) dotar al Gobierno municipal de herramientas de gestión para favorecer el desarrollo de la ciudad, promoviendo la inversión privada, en concurrencia con los planes, programas, obras y acciones de interés público; 2) fomentar la cooperación entre organismos públicos de diferentes jurisdicciones y público-privados para la realización de proyectos; 3) alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales con mayor rapidez y menor afectación de recursos públicos. Red Ciudadana Nuestra Córdoba señala que como herramienta de gestión debería garantizar la prevalencia del interés general, la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo y fundamentalmente un proceso de desarrollo urbano sustentable. De este modo, nos encontramos en presencia de un fenómeno de reurbanización por enclaves que conllevan fragmentación e insularización del territorio de la ciudad a partir de un criterio normativo extraterritorial (Liborio, 2019).

Se entiende que la Municipalidad de Córdoba a través de estos convenios, al haber instituido una forma de coparticipación de los beneficios otorgados a cada desarrollador urbano, ha contribuido con la lógica extractivista.

A continuación, se sintetizan algunos de los convenios utilizados en este predio y cómo estos han afectado el área urbana modificando su paisaje, el uso del suelo, la densidad fundiaria, el factor de ocupación del suelo, la fragmentación o parcelamiento de la tierra, entre otros aspectos que se suman a la segregación espacial de los polígonos:

- Para 2011, Porta acuerda con Fortune International la construcción de cinco torres y un **shopping**.

- En 2018 el Grupo PROACO planea construir tres torres residenciales, un **mall**, **parking** y espacio para **coworking**.

Los cambios solicitados por el grupo desarrollista en 2019 no se encuadran en la ordenanza 12.077 (convenios urbanísticos), sino en mecanismos de excepción a la normativa que no implican un aumento en la edificabilidad, es decir que mantienen los mismos metros cuadrados edificables que en la ordenanza original, pero sí en la altura y los retiros, con lo cual el impacto de visuales y sombras arrojadas sobre el entorno será mucho mayor que el perfil actual.

Es una parcela atípica, incluso con el trazado de calles en su interior, y con sectores que se rigen por la Ordenanza 8256 y otros por la 8257, que se encargan de regular las diversas formas de ocupación del suelo conforme las actividades en él desarrolladas.

### **El Pocito Social Life**

El proyecto actualmente en ejecución tiene un gran zócalo comercial que ocupa casi toda el área del terreno, un patio gastronómico ubicado en el tercer piso y tres grandes torres. Incluiría un acceso por la Av. Pueyrredón y la conexión con barrio Güemes por la calle Brasil, por encima de la cual cruzaría parte del primer piso del centro comercial. Estas intervenciones modifican sustancialmente compleja accesibilidad al sector (ver figura 7).



**Figura 7. Imagen del proyecto Pocito Social Live. Portal empresa Proaco**

El Pocito Social Life de la empresa Proaco. Este desarrollo está compuesto por 945 unidades habitacionales de uno y dos dormitorios; 250 locales comerciales, 120 unidades y 750 plazas de estacionamiento (ver figura 8).



**Figura 8. Imagen publicitaria del proyecto Pocito Social Live, donde puede leerse la imagen genérica de estilo internacional, la elevación del espacio público y el impacto en el espacio urbano de la mayor altura (50 metros). Fuente: Portal empresa Proaco**



**Figura 9. Placa conmemorativa de la ex villa El Pocito colocada por la Municipalidad de Córdoba**

## Conclusiones

En este artículo se verifican a través del análisis de un caso paradigmático en la ciudad de Córdoba Argentina las hipótesis bajo el debate teórico en relación con el extractivismo urbano, que implica la expulsión y desplazamiento de población a través del mecanismo de la erradicación. Desplazamiento que transcurre a través de la violencia (física y simbólica) que sufren los pobladores de estos barrios.

Se observa claramente la acumulación por desposesión y la especulación inmobiliaria, además de leerse una cierta violencia simbólica en la banalización de la toponimia de un asentamiento utilizando el nombre de la villa El Pocito como una marca: "Pocito Social Life". Se detalla el largo proceso de negociaciones acerca de los diferentes mecanismos e instrumentos legales llevados a cabo por parte de las diferentes administraciones públicas tanto del gobierno provincial como municipal y de diferentes signos políticos para en definitiva dar forma legal a los intereses privados de los grandes desarrollistas urbanos. Los aspectos analizados no hacen otra cosa que confirmar las hipótesis planteadas. Estas transformaciones se han manifestado a partir de tres procesos claves: (i) el rol decisivo que las administraciones públicas en los procesos de erradicación especialmente dirigidos a expulsar los pobres urbanos de las áreas centrales con miras a facilitar la renovación y apertura de nuevos mercados inmobiliarios; (ii) la violencia simbólica que implica la apropiación del patrimonio tangible e intangible históricamente construido por la cultura urbana; (iii) la estigmatización y conflictividad generada entre las economías y ciudades producidas y vividas bajo la informalidad y los procesos que se ajustan a derecho.

Se observa en este caso de estudio que se pueden distinguir dos líneas generales de actuación: en primer lugar, la apropiación del patrimonio históricamente construido por la ciudad y su infraestructura y su valor tanto simbólico como económico, cómo es capitalizado estratégicamente para transformar los barrios populares en escenarios para el avance de la inversión inmobiliaria de especulación. En segundo lugar, las políticas de erradicación se están utilizando para desplazar economías informales y facilitar el surgimiento de procesos de reproducción capitalista, especialmente en el sector inmobiliario formal. Ambas estrategias van de la mano con un discurso basado en la seguridad, que justifica la militarización del espacio y la actuación policial para garantizar la eficacia del desplazamiento.

Es importante señalar que se trata de políticas que tienen por objeto desplazar a los pobres urbanos, de forma directa, con el fin de alentar el desarrollo de nuevos mercados inmobiliarios y, en consecuencia, estas estrategias tienen en común la exclusión de sectores pobres, el abandono o incluso la represión física para desplazar a la población de estos espacios urbanos específicos ahora considerados centrales en la re-articulación del capitalismo urbano contemporáneo.

El debate inicial acerca del extractivismo urbano nos demuestra, asimismo, que es imprescindible relacionar el desplazamiento forzoso con el carácter extractivo del capitalismo contemporáneo. Nos referimos a la explotación de nichos de mercado que aún no han sido hegemonizados por la economía capitalista, como son la producción informal de la vivienda y la producción social del hábitat, o las distintas y complejas formas de economía informal, propia de los sectores populares. Así, la higienización social y la modernización selectiva del territorio o, en otras palabras, el desalojo de las clases populares y los vendedores ambulantes del espacio público a través de su control y securitización surgen como elementos constitutivos que acentúan el carácter extractivista del mercado inmobiliario en América Latina.

Debemos interpretar, por tanto, el extractivismo urbano como un proceso de transformación de los modos de reproducción socio-urbana, especialmente si se considera la dicotomía formal-informal. En conclusión, las ciudades latinoamericanas están padeciendo una expulsión masiva de las actividades económicas que habitan sus ciudades, tanto de las actividades informales o de las formas de uso informales de la ciudad como de sus economías de subsistencia. Tales prácticas precipitan el deterioro de la ciudad en un momento determinado, con el fin de apropiarse de un espacio para extraer las ganancias potenciales. Se ha observado asimismo cómo los instrumentos específicos de planificación urbana neoliberal y la liberalización de la construcción han proporcionado una acumulación creciente de la renta del suelo capitalizada por un pequeño grupo de grandes inversores.

## Referencias bibliográficas

- Benjamin, W.** (1999). *Poesía y Capitalismo. Iluminaciones II*. Madrid, España, Taurus.
- Bischoff, E.** (1997). Historia de los Barrios de Córdoba. Sus leyendas, instituciones y gente. Tomo I. Editorial Copiar. Córdoba.
- Boito, M. E. & Espoz, M. B.** (compiladoras). (2014). *Urbanismo Estratégico y Separación clasista. Instantáneas de la ciudad en conflicto*. Con Comité Editorial. 421 pág. ISBN: 978-987-29593-4-0.
- Boito, M. E. & Pereyra, A. S.** (2015). Embellecimiento estratégico en la ciudad de Córdoba: continuidades, tensiones y rupturas en las prácticas del habitar en el barrio Güemes (2000-2014). *Revista Estudios Socioterritoriales* N.º 19, enero-junio de 2016. *Revista de Geografía*. Centro de Investigaciones Geográficas CIG. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Boixadós, Cristina** (2005). *El cauce viejo de La Cañada. Fotografías 1885-1945*. Con Sergio Barbieri ISBN 987-05-0080-3.
- Boixadós, Cristina** (2018). Córdoba fotografiada entre 1870 y 1930. Imágenes urbanas Universidad Nacional de Córdoba.
- Boixadós, María Cristina** (2014). Los paseos de La Cañada, Paseo Sobremonte, Plaza Italia y Plaza de la Intendencia / María Cristina Boixadós; Ana Sofía Maizón; Mariana A. Eguía. Primera ed. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Fusco, Martín** (2020). *La sistematización del arroyo la cañada en la ciudad de Córdoba (1942-1948). Obras, ideas, significados*. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
- García Pérez, E.** (2014). Urbanismo inmobiliario, una década de carencia habitacional en Buenos Aires (2001-2011). En Juan José Michelini (Ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, pp. 146-168. Catarata. Madrid.
- Grigera, J. & Álvarez, L.** (2013). Extractivismo y acumulación por desposesión. *Theoria*, 27(28), 80-95.
- Gudynas, E.** (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. *Observatorio del desarrollo*, (18), 1-18.
- Harvey, D.** (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, D.** (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal, Madrid.
- Herzer H.; Di Virgilio, M.; Guevara, T.; Ramos, J.; Vitale, P. & Imori, M.** (2012). Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el barrio de La

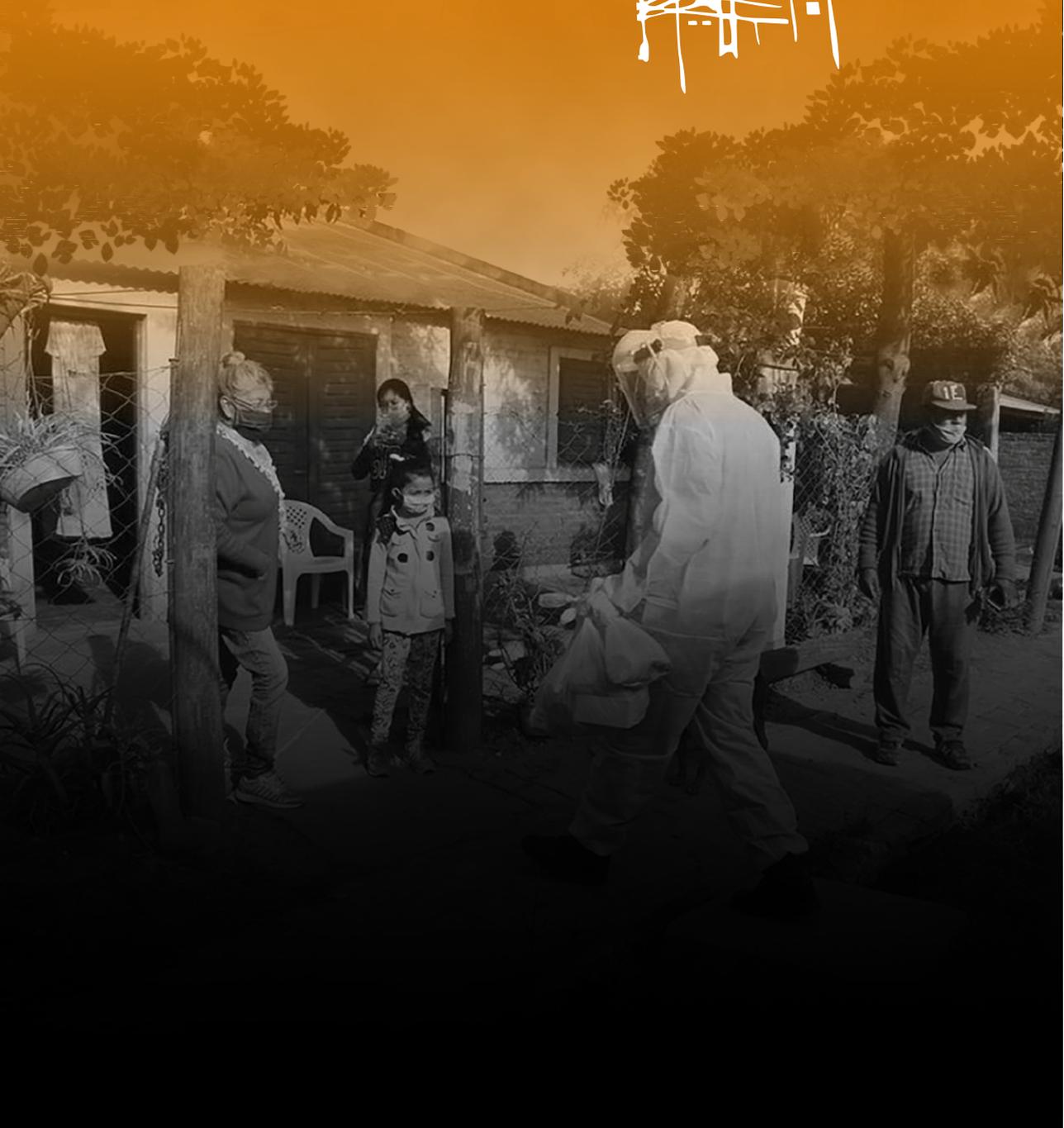
- Boca. En Herzer, H. (Comp.), *Barrios al Sur. Renovación y Pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.
- <https://cordoba.telefe.com/telefe-noticias/villa-el-pocito-a-casi-20-anos-del-desalojo-sigue-vacio/>
- <https://stripteasedelpoder.com/2020/08/las-campanas-de-de-la-sota-y-schiaretti/>
- Janoschka, M. & J. Sequera** (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista. En Juan José Michelini (ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, pp. 82-104. Catarata. Madrid.
- La Padula, Ernesto** (1956). Lineamientos del Plan Regulador de la ciudad de Córdoba. *Cuadernos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo*, 1, Córdoba, 1956.
- La Padula, Ernesto** (1957). Urbanismo, Córdoba, UNC.
- Liborio, M.** (2019). *La ciudad bajo el signo del neoliberalismo, privatopía, extraterritorialidad y extractivismo urbano*. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/13497?show=full>
- Marengo, C.** (2001). La Villa El Pocito: evaluación de la política habitacional implementada. *Revista INVI*, 16(42). <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62259/66190>
- Mongin, O.** (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires, Editorial Paidós.

## Otras citas

- Pilcher J. B.**, ca. 1875. En: "Álbum, Córdoba, recuerdos de viaje, 1877.
- Pintos, P.** (2017). Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján. AM Vásquez (Comp.), *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo. [https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Cap.-Nuevo-Pag\\_Patricia-Pintos.pdf](https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Cap.-Nuevo-Pag_Patricia-Pintos.pdf)
- Puyana Mutis, Alicia** (2017). El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora? *Espiral* (Guadalaj.) [online]. 2017, vol. 24, N.º 69 [citado 2021-11-11], pp. 73-113. <http://www.scielo.org.mx/scielo>
- Svampa, M. & Viale, E.** (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires. Katz Editores.
- Von Lücken, M.** (2008). Programas de viviendas en Córdoba: caso Villa La Maternidad. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. 



# Mesa 9



# Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana

## COORDINACIÓN

### María Belén GARIBOTTI

Licenciada en Ciencias Antropológicas, magíster en Políticas Ambientales y Territoriales, becaria Doctoral UBA (FFyL, UBA). Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección de Antropología Social, (FFyL, UBA).

### Sebastián GALVALIZ

Arquitecto, becario doctoral CONICET (ID-THH - UNNE- CONICET), adscripto profesional ad honorem cátedra Gestión y Desarrollo de la Vivienda Popular (FAU-UNNE). Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi - FAU - UNNE), Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y el Hábitat Humano (IIDTHH - CONICET - UNNE).

## Introducción

La relatoría que aquí se presenta corresponde a la mesa 9: Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana. Se centró en exponer el trabajo de las organizaciones barriales —los pobladores— en el mejoramiento del barrio y las viviendas de su propio hábitat.

Se presentaron y expusieron cuatro trabajos. Tres de ellos fueron escritos de forma colectiva y tenían como intención plasmar las reflexiones producto de tres procesos de intervención territorial a partir de ser convocados/as para brindar asistencia técnica en asentamientos localizados en zonas rurales y periurbanas de Buenos Aires y Córdoba. Por otra parte, en el trabajo de autoría individual se planteaban las reflexiones preliminares de una investigación de doctorado.

## Desarrollo

En primer lugar, el trabajo titulado **"Estrategias de gestión para el acceso al agua: aportes al problema de la urbanización popular a partir de la experiencia en barrio Caribe, Mar del Plata, Argentina"**, fue presentado por un colectivo del Programa de Hábitat y Ciudadanía que reconstruyó una experiencia de intervención y acompañamiento territorial para la construcción de una red de agua en un barrio popular localizado en la periferia de Mar del Plata. Como objetivos teóricos, intentan

---

El trabajo de Alvarez et al. ("De la necesidad a la organización: experiencia de trabajo de docentes y estudiantes del Taller Libre de Proyecto Social, en el barrio 14 de Febrero, Longchamps. Procesos colectivos de elaboración y apropiación de herramientas y metodologías participativas") no fue presentado para su publicación.

acercarse a una conceptualización del hábitat popular considerando la condición diacrónica de esta problemática y entendiendo la trayectoria a partir de su dimensión temporal. En segundo lugar, reconstruyen la experiencia de intervención, por medio de la producción de un mapa de actores relevantes en el que se identifican las estrategias vecinales en distintos momentos. Por último, identifican un momento en que comienzan las obras de construcción de la red de agua, en la que el equipo universitario coordinó, desde un enfoque socio-técnico, los procesos de trabajo llevados a cabo por las y los habitantes del barrio. Incorporan para el análisis del proceso un cuadro de trayectorias de estrategias con cada uno de estos cortes temporales y situacionales en el que exponen relaciones entre actores intervinientes y roles puestos en juego. Dejan abierto el interrogante para pensar los otros modos de participación de la academia y de las agencias del Estado en estos procesos.

En segundo lugar, el trabajo titulado **"Hacia un mapa de resistencias por el hábitat: acción colectiva y mejoramiento del hábitat popular platense"** parte de la pregunta sobre qué lugar ocupan las acciones o dimensiones colectivas en el hábitat popular. Se propone construir un mapeo de los procesos de resistencia y de lucha por el acceso al hábitat en la ciudad de La Plata. Se presenta a este mapeo<sup>1</sup> como una herramienta contra-hegemónica y entre las variables que toma para esta construcción se encuentran los objetivos de cada acción colectiva puntual, los problemas o conflictos y las estrategias desarrolladas para su respuesta. Entre sus reflexiones finales plantea la pregunta sobre los vínculos que hay entre las trayectorias de las organizaciones y las actividades desplegadas en el territorio, también se interroga por cómo los vínculos entre estas organizaciones y el Estado, el gobierno y la universidad condicionan las agendas del territorio.

En tercer lugar, el trabajo titulado **"La experiencia del consultorio de hábitat barrial de AVE, trabajo territorial en contexto de pandemia"**, presentan el trabajo llevado adelante por un consultorio barrial en el que abordan problemáticas de hábitat desde un enfoque de Derechos Humanos. Este enfoque consiste en el reconocimiento de un **corpus normativo** internacional de Derechos Humanos, que brinda herramientas y despliega sus implicancias concretas en el momento de plantear su exigibilidad en términos jurídicos, esto es, la posibilidad de demandar por distintas vías institucionales prestaciones y respuestas a "obligaciones" incumplidas por parte del Estado. Estas consultorías, a su vez, se constituyeron como formas de consolidar el lazo con los habitantes del barrio y por medio de la identificación de problemáticas específicas. Luego, y a partir de este trabajo en el territorio, solicitaron un financiamiento ante la fundación SELAVIP, con la cual trabajan en sistemas constructivos de bajo costo y la construcción de techos para merenderos y espacios comunes en el barrio. En la exposición reflexionan sobre algunos

---

1. El mapa es abierto e interactivo, se encuentra disponible en: [https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1\\_8u19Uwd43IWMIn6OKP\\_bk1R4\\_0pDs\\_&usp=sharing](https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1_8u19Uwd43IWMIn6OKP_bk1R4_0pDs_&usp=sharing)

obstáculos y potencialidades de estas prácticas, mientras que dentro de los obstáculos para la implementación mencionan las escalas de incidencia/de lo posible, la escasez de fuentes de financiamiento, las barreras burocráticas y los tiempos no adaptados para investigación; dentro de las potencialidades identificadas mencionan la construcción de procesos participativos con familias protagonistas, los procesos de autoconstrucción, construcción de redes de apoyo sobre lo trabajado, el encuentro de saberes profesionales y populares y el enfoque de derechos humanos.

En cuarto y último lugar, el trabajo **"De la necesidad a la organización: experiencia de trabajo de docentes y estudiantes del Taller Libre de Proyecto Social, en el barrio 14 de Febrero, Longchamps. Procesos colectivos de elaboración y apropiación de herramientas y metodologías participativas"** fue presentado por miembros del equipo del Taller Libre de Proyecto Social de FADU-UBA. Reconstruyen experiencias concretas de un trabajo de extensión desplegado durante los años 2018 y 2019 en el barrio 14 de Febrero, en Longchamps, provincia de Buenos Aires, convocados por vecinos y el Frente de Organizaciones en Lucha, a partir de un vínculo previo que se había iniciado en el año 2016 por medio de la implementación de un consultorio de arquitectura. El trabajo acompañó la elaboración de herramientas para la reconstrucción histórica del barrio: cartelería de líneas de tiempo y talleres de mapeo colectivo. Plantean la reflexión acerca de otras formas posibles de construcción del hábitat popular y se preguntan por la posibilidad de instalar experiencias como esas como políticas públicas de hábitat.

## Conclusiones

Las reflexiones que protagonizaron el debate al finalizar las exposiciones se centraron, por un lado, en el rol de la universidad en el territorio y el acompañamiento de los procesos autogestivos de las luchas por el acceso al hábitat y la infraestructura urbana. Además, se presentaron diversas reflexiones acerca del rol de la academia como legitimadora de los procesos de autoconstrucción y de estas demandas. La propuesta de la tecnología social como herramienta de estos procesos y la necesidad de fortalecer las territorialidades locales para la lucha fue preponderante en el debate. También se presentaron posiciones críticas respecto del carácter extractivista de la academia y del rol de mediadora de esta en distintos momentos de cualquier proceso de autogestión urbana.

Estas reflexiones sirvieron como disparadoras de un debate mucho más profundo que dar, pensar y (re) pensarnos como académicos. ¿Cuál debería ser el rol de la academia en estos procesos? ¿A qué procesos nos incorporamos y desde qué perspectiva? ¿Es necesaria la legitimación por parte del ámbito académico de estos procesos de autogestión urbana? ¿Para qué? 



# Estrategia de gestión para acceso al agua: aportes al problema de la urbanización popular a partir de experiencia en Barrio Caribe, Mar del Plata, Argentina

**Fernando CACOPARDO**  
**María Inés CUSÁN**  
**Macarena BLANCO PEPI**

**Antonela MITIDIERI**  
**Rosario MUMARE**

## Cargos o filiaciones

Investigador independiente CONICET; director Programa Hábitat y Ciudadanía (IIDUTyV-FAUD-UNMdP).  
 Codirectora Programa Hábitat y Ciudadanía (IIDUTyV-FAUD-UNMdP).  
 Becaria doctoral CONICET, integrante Programa Hábitat y Ciudadanía (IIDUTyV-FAUD-UNMdP).

Becaria categoría A Universidad Nacional de Mar del Plata, integrante Programa Hábitat y Ciudadanía (IIDUTyV-FAUD-UNMdP).  
 Becaria doctoral CONICET, integrante Programa Hábitat y Ciudadanía (IIDUTyV-FAUD-UNMdP).

## Lugar de trabajo

Grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular,

Programa Hábitat y Ciudadanía, Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV). Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata; CONICET.

## Eje temático 9

Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana.

## Resumen

Esta ponencia se inscribe en el marco de la problemática del hábitat informal en territorios pobres. La **COVID-19** agudizó y visibilizó la falta o deficiencia de acceso a servicios básicos, como es el agua. En el territorio de análisis, el barrio Caribe, caracterizado por ser uno de los asentamientos informales más vulnerables, excluidos y alejados de la ciudad de Mar del Plata, se registraba una situación de riesgo sanitario extremado por la presencia de la pandemia. Esta carencia fue expuesta y manifestada públicamente, por los vecinos y las vecinas del barrio, frente a la institución responsable del servicio (Obras Sanitarias Sociedad del Estado). Desde el Grupo de investigación "Ciencia y tecnología del habitar popular" (CyTHP), perteneciente al Programa Hábitat y Ciudadanía de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UNMdP, se desarrolla una propuesta de gestión colaborativa para la solución del problema.

El resultado de esta experiencia territorial participativa en el barrio Caribe fue construido por una red de vecinos, vecinas, instituciones, organizaciones, empresas y

el grupo de investigación. Esta práctica conjunta contribuyó a mejorar la situación de acceso al agua deficiente con la instalación de una nueva red.

El objetivo principal es analizar el rol de los referentes vecinales y sus vínculos en un marco de autogestión urbana. Se analizarán las prácticas de resistencia, confrontación y negociación para gestionar ante el Estado o por fuera de este. Esta ponencia pretende contribuir a la pregunta ¿qué es la urbanización popular?

Para el análisis se trabajará con testimonios, mapas, aerofotos, gráficos y sociogramas de alianzas. Tanto las tareas de registro, observación y construcción de la base empírica como el procesamiento, análisis y elaboración de datos se plantean en un marco de articulación de saberes disciplinares, técnicos y populares. A partir de los resultados de esta experiencia se pretende aportar a la discusión sobre la conceptualización de la urbanización popular y el acceso a la infraestructura de servicios en territorios pobres y a pensar otras estrategias de gestión más abiertas, integrales y participativas.

**Palabras clave:** Urbanización popular; modelo de gestión; hábitat popular; infraestructura de servicio.

## Introducción

### Urbanización popular: aportes a la construcción de un campo

El tema general de esta investigación es la reproducción del hábitat informal en territorios pobres de ciudades intermedias. En ese marco, el problema que nos interesa es sobre la construcción del concepto de urbanización popular y su contribución a promover procesos de gestión y desarrollo colaborativo.

Es suficientemente conocido —y se ha escrito mucho sobre ello— que la agudización de la exclusión social ha significado prácticas populares en las cuales el acceso a la tierra, la vivienda y la infraestructura de servicios se producen mediante activismo y esfuerzos de autogestión de recursos. Estas incluyen estrategias colectivas de gestión, ante el Estado o por fuera de este, y en general llevadas adelante por impulso de las organizaciones de base, movimientos sociales o actores sociales relevantes (Pírez, 2015).

La *COVID-19* evidencia en forma extrema la ausencia o deficiencia del acceso a servicios básicos, como el agua. En el territorio de análisis, el asentamiento informal en el barrio Caribe, se registraba una situación de riesgo sanitario extremo manifestada en forma más grave tanto por problemáticas sanitarias existentes como también por las disfuncionalidades de las distintas jurisdicciones gubernamentales.

Con base en los materiales de esta experiencia de cogestión participativa de infraestructura de servicio de acceso al agua, proponemos aportar tres órdenes de

aproximaciones conceptuales vinculadas y mostrar cómo la dimensión territorial, política y conflictual es constitutiva de la urbanización popular (Cacopardo et al., 2018). Primero, lo que denominamos territorio local; segundo, la identificación del conjunto diverso de actores: instituciones públicas y privadas, organizaciones intermedias y vecinos, y tercero, los vínculos y estrategias. El planteo de estas variables del problema, que privilegian a los actores locales, implica una hipótesis teórica general subyacente de un posicionamiento crítico de perspectivas de dualidad (formal-informal, legal-ilegal): los sectores enunciados como "informales" funcionan y reproducen, a partir de diversas formas de explotación, territorialidades del sistema urbano.

Consideramos contribuir con insumos empíricos y teóricos para renovar reflexiones tanto para conocimiento básico como para otras formas de gestión colaborativa de desarrollo territorial. En este sentido, las preocupaciones manifestadas en este trabajo se enlazan y también se inspiran en debates vigentes de las últimas décadas sobre gobernabilidad local. Desde posturas que interpelan las formas de gestión pública dominantes con una perspectiva interactoral, multisectorial y participativa (Pelli, 2007; Gargantini, 2012) y sobre la necesidad de formas más complejas e interactivas de las relaciones entre los problemas y las demandas manifestados por la sociedad civil y las políticas públicas (Olzsak, 2009).

Sobre esta base, esta ponencia pretende contribuir y profundizar sobre ¿qué es urbanización popular? ¿En qué tipo de prácticas y formas de relaciones, locales y globales urbanas, anida esta condición? Y, finalmente, ¿cuál es la contribución y los modos de participación de los saberes académicos y sus prácticas técnicas y profesionales en estos procesos?

Con estas cuestiones que pretendemos de inmediatez fáctica, en tanto se fundamentan en hechos, surgen tres hipótesis específicas que guían la argumentación de esta presentación:

1. La urbanización popular se despliega en un contexto constitutivo de estrategias diversas de disputas, tensiones y negociaciones en los vínculos entre un conjunto heterogéneo de actores individuales y colectivos, que se entraman en la solución de un problema emergente, en este caso el acceso al agua.
2. La condición de urbanización popular se observa en una trayectoria, tiene una historicidad precisa, es posicional y se detecta en el tipo de vínculos, decisiones y comportamientos de sus referentes vecinales locales. El indicador para medir los vínculos está dado por la autodeterminación, el empoderamiento y los grados de autogestión, en relación con otros actores, individuales y colectivos y las decisiones puntuales en cada instancia del proceso de solución del problema.
3. La funcionalidad de los saberes técnicos y profesionales académicos asociados

tienen un rol de asesoramiento y soporte de conocimientos en el impulso y prácticas de autogestión de los referentes vecinales en cada momento de la trayectoria. Estos actores son considerados como los protagonistas centrales de la iniciativa, la solución y la conquista social.

Referimos breves antecedentes sobre el concepto de urbanización popular. Comenzó a utilizarse en la década del 50 por el crecimiento de la denominada ciudad informal, receptora de la población que se asentó cerca de los centros industriales. Actualmente, es un concepto que se vincula con los virulentos y crecientes procesos de exclusión territorial. La dramática dimensión del problema en Argentina se evidencia con algunos datos para el Área Metropolitana de Buenos Aires, entre 2001 y 2006, el 60 % de los nuevos habitantes se situaba dentro de estas dinámicas informales (Cravino, 2008).

El planteo de esta ponencia contribuye a una reflexión crítica, tanto de investigación básica como para la gestión urbana en este campo y la ampliación de la conceptualización sobre urbanización popular. Hay tres tipos de antecedentes que consideramos significativos: en primer lugar, aquellos pioneros en nuestra disciplina, explicativos de formas de emergencia de los asentamientos informales por fuera de los órdenes normativos instituidos en los modos de acceso a la tierra, en orden cuantitativo (Cravino, 2008). En segundo orden, aquellos de perspectiva analítico-crítica de otros desarrollos disciplinares, que discuten la idea de informalidad o marginalidad e indagan en la posición de los actores en el sistema (Gutierrez, 2015) y en las citadas funcionalidades y formas de explotación sistémica de los territorios pobres (Nuñez, 2011). Finalmente, desde una línea crítica, pero de interés en la gestión urbana, una lectura de la ciudad a partir de los actores sociales y sus estrategias, desde una conceptualización de sociedad local (Pírez, 2013).

A nivel local, nuestra experiencia en territorios pobres del Partido de General Pueyrredón, desde el Grupo de Investigación Ciencia y tecnología del Habitar Popular (en adelante, grupo de investigación) del Programa Hábitat y Ciudadanía<sup>1</sup> en un marco de tecnologías de inclusión social (Thomas, 2009; 2012; Dagnino et al., 2004) enlaza desarrollos participativos con procesos de autogestión de infraestructura y equipamiento colectivo (Blanco Pepi et al., 2019).

En relación con las preguntas de esta presentación, referenciamos la acepción general de urbanización popular de Pedro Pírez. Priorizamos dos aspectos: por un lado, el emergente de un activismo predominante de grupos populares y por fuera de mecanismos mercantiles y estatales que traccionan desde luchas colectivas para la

---

1. Perteneciente al Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

modificación de políticas que limitan su reproducción (Pírez, 2018), y por otro, la idea también compartida por Alicia Gutierrez (2015) de estrategias sociales de sobrevivencia que efectivizan los recursos posibles del sistema a fin de acceder a un soporte material para el hábitat y la vida (Pírez, 2013; 2018).

Esta conceptualización general sintoniza con la experiencia empírica que transitamos. En esa línea, en correlación con las hipótesis planteadas, proponemos como objetivos indagar en la emergencia y forma de planteo del problema; identificar el complejo heterogéneo de actores, individuales y colectivos (vecinales, institucionales y gubernamentales, entre otros); analizar los tipos de relaciones en la trayectoria de solución del problema; investigar los comportamientos, decisiones y estrategias de los actores locales relevantes en los conflictos y negociaciones con el estado municipal y otros sectores o grupos y, por último, contribuir con reflexiones e insumos para otros modos de pensar políticas públicas en el área. La estructura de esta presentación se desarrollará en tres apartados: 1) teoría, métodos y territorio de trabajo; 2) materiales y resultados, y para finalizar 3) discusión de resultados.

## 1. Teoría, métodos y territorio de trabajo

Esta investigación tiene características difíciles de ubicar en los cánones establecidos de ciencia y tecnología. Se sitúa en el marco general de "investigación aplicada" y en el tipo que se denomina "investigación y desarrollo". Asimismo, como veremos, con un importante componente cualitativo de "investigación participante" por la dimensión social y la perspectiva de trabajo territorial y etnográfica del desarrollo.

No obstante, la forma más precisa de definir a qué tipo de desarrollo nos referimos es al campo que podemos enunciar como desarrollo en "tecnologías de gestión" para territorios locales en extrema criticidad (Cacopardo et al., 2018). Con ello enlazamos una de las preguntas de la introducción: ¿cuál es la contribución y los modos de participación de los saberes académicos y sus prácticas técnicas y profesionales en los procesos de urbanización popular?

A los fundamentos teóricos enunciados en la introducción, en tanto antecedentes e insumos para los aportes de este trabajo, es oportuno definir aquí qué entendemos por territorio, como también su noción derivada, la territorialidad. Las perspectivas más conocidas sobre territorialidad se despliegan entre un sesgo cultural<sup>2</sup>, que hace eje en la historia local, la cultura material popular y la identidad. Es decir, la territorialidad como espacio de exclusividad, de pertenencia, donde se despliega el habitar de un grupo social. Y, por otro lado, aquellos trabajos más propios de la sociología urbana y la

---

2. Entre otras referencias sobre esta perspectiva referimos a ¿Cómo *entender el territorio*? Ver capítulo 5, Dimensión cultural del territorio, Mario Sosa Velásquez. Primera edición, 2012, Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.

historia crítica, se piensa en el marco de un espacio histórico de luchas entre estrategias diversas y de disputas territoriales para la reproducción de grupos de control y poder. En otras palabras, como un espacio de combate (Tafari, 1984) por diversas formas de apropiación. Ambas acepciones son adoptadas según los hechos para explicar los diversos tipos de vínculos vecinales en la red socio-institucional.

Luego, la investigación también aplicará métodos combinados, etnográficos y de las Tecnologías de Inclusión Social (en adelante TIS). Se trabajará con observación participante en mesas de debate, asambleas y reuniones vecinales y entrevistas espontáneas. Se elaborarán gráficos de redes a modo de sociogramas que focalicen como unidad de observación los tipos de vínculos —de acuerdos, negociaciones y conflictos— entre las vecinas referentes locales y las organizaciones, instituciones y sectores que participan del desarrollo. Se aportarán relevamientos, aerofotos y se construirán series fotográficas que testimonien el proceso material de desarrollo de la obra de infraestructura. Las fuentes de datos: mapas, aerofotos de medios gráficos, encuestas, entrevistas, relevamientos propios y entrevistas semiestructuradas son de elaboración propia.

### **Características del barrio Caribe y situación del problema inicial**

El área de estudio es en el barrio Caribe, ubicada en la periferia oeste de la ciudad de Mar del Plata, delimitada por la Av. Juan B. Justo y la calle Alvarado en sus bordes longitudinales y transversalmente por la calle Leguizamón (calle 212) hasta la calle República Árabe Siria (calle 218). Es uno de los asentamientos más jóvenes del ejido, por lo que se encuentra en continuo crecimiento. Surge entre los años 2014 y 2015 con el asentamiento de unas quince familias, y según datos de elaboración propia, hoy se encuentran habitando 101 hogares<sup>3</sup>. Este relevamiento actualiza los datos locales oficiales que censaban 37 familias en el año 2019<sup>4</sup> (figura 1).

Las características geográficas y topológicas le dan un carácter singular al barrio, dado además por la desconexión con la trama consolidada de la ciudad, ya que se encuentra bordeado por zona rural o tierra sin urbanizar y el sector es cruzado por un arroyo a cielo abierto que, como veremos, es más que una característica de la geografía natural. En forma análoga a una isla y con un proceso de urbanización muy incipiente, solo dado por una apertura progresiva de calles y la división parcelaria de las manzanas, con problemas de servicios básicos deficientes, basurales y

---

3. Datos producidos por el Programa "Hábitat y Ciudadanía" (febrero 2021) a partir de encuestas por hogar sobre las características socio-habitacionales, a fin de ser elevado a la Secretaría de Inclusión Socio Urbana (SISU) de Nación, con el objetivo de gestionar mejoras en la infraestructura del barrio.

4. Informe de Villas y Asentamientos - Municipalidad de General Pueyrredón (2019).



**Figura 1. Localización barrio Caribe.** Fuente: elaboración propia sobre aerofoto Google Earth 2020 y fotos grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular

zonas inundables que hacen de este sector uno de los de máxima criticidad socio-habitacional del partido de General Pueyrredón.

En relación con los servicios básicos, se observa un acceso diferencial según zona y cada servicio, donde las redes de electricidad y agua existen en forma parcial, con conexiones de alta precariedad. En la situación inicial con el planteo del problema por la deficiencia en el servicio de agua, la totalidad del barrio accedía a través de una conexión domiciliar que la empresa de servicio Obras Sanitarias Sociedad de Estado (en adelante OSSE) había realizado en 2018. Las familias realizaban conexiones con mangueras de 13 mm y las distribuían hasta sus lotes, en algunos casos atravesando el arroyo. La situación se agravaba cada vez que el arroyo aumentaba su caudal por las fuertes lluvias, lo cual generaba arrastre y rotura de mangueras y con ello la carencia de agua por varios días. Al expandirse el barrio en los últimos cuatro años, la distancia entre la conexión domiciliar y la conexión familiar más lejana era de casi 400 metros. Este conjunto de hechos llevó a una situación límite de colapso de la ya existente precariedad del servicio. Sobre esta base se plantea el problema en forma colectiva.

## 2. Materiales y resultados

### Planteo del problema e identificación de actores sociales

Los procesos organizativos del barrio se ven condicionados por las características geográficas y topológicas, es decir, por el arroyo que separa a los vecinos del sector norte y a los vecinos del sector sur. En el sector norte, desde la calle Alvarado hasta el arroyo, las viviendas, aún con precariedades, se encuentran más consolidadas, ya que esa zona fue la primera en poblarse. En el sector sur, desde la Av. Juan B. Justo hasta el arroyo, el proceso de ocupación es más reciente, y todavía se observan casillas materializadas con chapa y madera (figura 2).

Existen espacios comunitarios que funcionan como merenderos, comedores o puntos de encuentro de vecinas y vecinos de un lado y del otro del arroyo, liderados por mujeres que aportan su tiempo y sus viviendas para el desarrollo de estas actividades (figura 2). Su rol como voceras de las demandas colectivas las convierte en "referentes vecinales locales", teniendo muchas veces que mediar o negociar con instituciones u organizaciones, dinamizando así los procesos que ellas mismas impulsan desde estos espacios, que, en su percepción, las legitiman como portadoras de la voz colectiva.

Es oportuno hacer una breve referencia sobre los antecedentes de las relaciones entre las referentes y nuestro grupo de investigación. Se genera a partir de tareas conjuntas en hábitat y vivienda, que incluyen mejoramiento habitacional desde el programa de vivienda de autoconstrucción asistida (PVAA), como también la gestión de conexiones eléctricas a red formal con tarifa social en diversos barrios de la ciudad (Cacopardo et al., 2013). En junio de 2019, la referente de un comedor localizado en el sector norte aportó su espacio para una jornada de capacitación en la elaboración de bloques cementicios<sup>5</sup>. En 2020, el inicio de la pandemia trajo consigo la emergencia alimentaria, por lo que el trabajo del grupo de investigación se fue consolidando con la referente SG, a cargo del Merendero "Mil Sonrisas", ubicado al sur del arroyo, y que significó en un principio la canalización de recursos para la asistencia alimentaria y de materiales para la construcción.

La problemática de la pandemia no solo evidenció la emergencia alimentaria, sino que además agudizó la deficiencia del acceso al agua, por lo que los vecinos organizados y coordinados por las referentes vecinales locales tomaron la decisión de impulsar la gestión urgente de ese problema.

---

5. Registro fotos y video de capacitación en el barrio Caribe: <<https://photos.app.goo.gl/Xtc7mZMGuuoQaG49>>; <[https://youtu.be/XiNFrNVY\\_sQ](https://youtu.be/XiNFrNVY_sQ)>.



**Figura 2. Delimitación del barrio Caribe, espacios comunitarios.** Fuente: elaboración propia sobre aerofoto Google Earth 2020

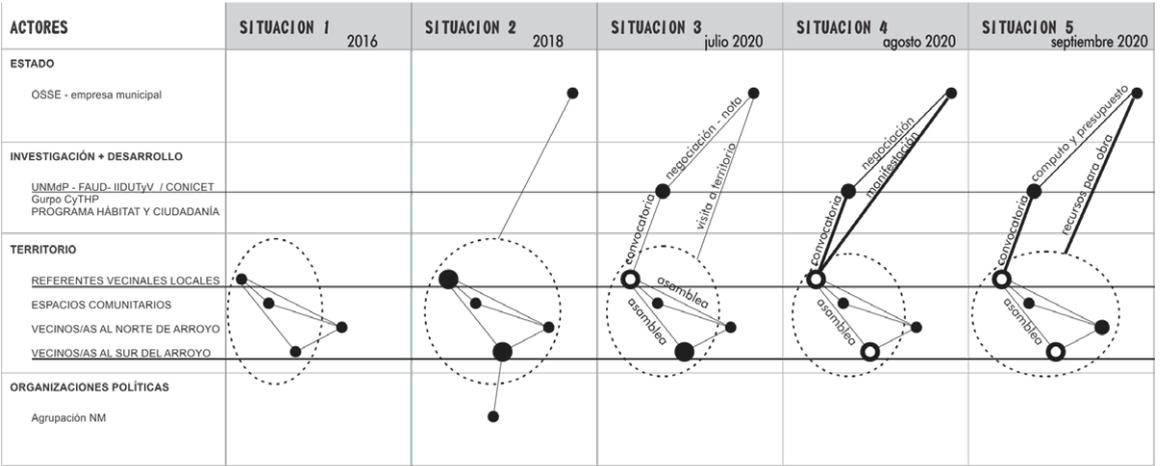
### **Actores y trayectoria de la conquista del servicio: disputas, tensiones y negociaciones**

La falta de acceso al agua potable en el barrio Caribe tiene una historia de estrategias locales diversas, con disputas, tensiones y negociaciones que constituyeron un antecedente muy valioso de esta experiencia.

La figura 3 reúne información que procura aportar un dato de interés en la construcción de la trayectoria de las estrategias de los vecinos y vecinas del barrio Caribe en el acceso al agua. La primera columna está integrada por un listado de actores (barriales, sectoriales, institucionales) que articularon esfuerzos colectivos en la solución de este problema. En las columnas siguientes se desarrollan las situaciones clave de la trayectoria, donde se representan las estrategias en cada una, desde la situación inicial (1) hasta la final (5). Los actores están representados por círculos de diferente tamaño y vinculados con líneas. El círculo mayor indica al actor que inicia la práctica y continúa en ella a lo largo de su desarrollo, y el círculo de menor tamaño

hace referencia a un actor que participa de la práctica con algún tipo de contribución (económica, de gestión, humana). Los actores principales y de mayor relevancia gráfica son los referentes vecinales locales y los vecinos al sur del arroyo. Por otro lado, el rol del grupo de investigación, que fue parte de la mediación y negociación con la empresa proveedora de servicio y brindó asesoramiento técnico en la ejecución de la obra y atento a la historicidad de cada situación de esta trayectoria.

barrio Caribe - Mar del Plata



- REFERENCIAS
- vínculos y articulaciones
  - territorialidad
  - actor principal
  - actor secundario
  - actor que inicia la práctica

Figura 3. Trayectoria de estrategias. Fuente: elaboración propia

La situación 1 se ubica en el año 2016. Las familias estaban sujetas a la lógica mercantil de un vecino que extendía mangueras desde su casa y les cobraba una suma de dinero por conexión. El mecanismo de cobro replicaba el accionar de las empresas formales: el corte del suministro ante la falta de pago. Esto se repetía mes a mes, y en general "los días sábados, que era cuando los dueños de la conexión necesitaban más la guita" (Testimonio de LL vecino barrio Caribe, julio de 2020). En este punto es relevante el rol de las referentes locales en la organización y tendido de las mangueras.

Dos años más tarde, en 2018, se identifica la situación 2. Cansados de la falta de respuesta de las autoridades, las referentes barriales convocan a los vecinos para realizar una protesta en la sede de la empresa proveedora de agua, OSSE. Es mayoritaria la asistencia de los vecinos pertenecientes al sur del arroyo, los más afectados por

la problemática. Luego de un día de protesta, consiguen que la empresa realice dos conexiones, de carácter precario, sobre la calle Leguizamón (figura 4). Una para una familia con un integrante con seria discapacidad y otra para el resto de las familias. Esta última brindaba el servicio a las familias que viven al sur del arroyo.



**Figura 4. Conquista para el acceso al agua en situación 2, año 2018.** Fuente: elaboración propia sobre aerofoto Google Earth 2020 y fotos grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular

A partir de ese hecho, una red alternativa y deficiente empezó a funcionar, y a medida que el barrio fue creciendo y expandiéndose, se incrementó aún más la precarización del servicio, principalmente, para las familias que viven “del otro lado del arroyo” y que estaban sujetas a los daños que podían llegar a causar las inundaciones.

La situación 3 se inicia en el mes de julio de 2020, cuando una fuerte tormenta provoca crecidas en el arroyo y provoca el arrastre y rotura de las mangueras que lo cruzaban para proveer de agua a las viviendas de ese sector. Ante esta situación, la referente vecinal local, encargada del merendero “Mil Sonrisas”, convoca a una asamblea barrial e invita a participar al grupo de investigación, expone el problema con un tono encendido y plantea la urgencia de gestionar una solución colectiva.

El vínculo del grupo de investigación con la empresa prestadora del servicio de agua potable OSSE, enmarcado en un convenio específico<sup>6</sup>, generó en esa reunión una primera puerta de oportunidad de mediación. Se hizo una

6. Convenio de cooperación entre la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata y Obras Sanitarias Sociedad del Estado, firmado en 2017 y renovado en marzo de 2021.

propuesta colaborativa y avalada en una presentación de reclamo vecinal que fue consensuada. Así, luego de una exposición del problema en la empresa, por parte de las referentes, fue posible coordinar una visita técnica con operarios de la empresa que recorrieron el barrio (figura 5).



**Figura 5. Recorrida con técnicos de OSSE y vecinos.** Fuente: grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular

Se planteó la posibilidad de proyectar una conexión del otro lado del arroyo, a fin de lograr una solución más completa de acceso al servicio. Esta alternativa fue inviable por cuestiones políticas y burocráticas. Fue necesario realizar una presentación formal del problema, mediante una nota elevada a las autoridades de OSSE. Luego de atravesar los canales formales de la empresa, con dificultad por los protocolos de la pandemia, las vecinas lograron presentar la solicitud firmada en conformidad por las familias. La nota expresaba la necesidad de contar con una conexión por la calle Leguizamón, próxima a la Av. Juan B Justo (sector arroyo sur) y también manifestaba la voluntad de 35 familias de realizar el tendido de la red. A fin de aliviar y agilizar de modo más rápido la ejecución de la obra, los vecinos ofrecían su trabajo organizado a modo de autoconstrucción, e hicieron explícito realizarlo con el apoyo técnico del grupo de investigación.

Ante la respuesta negativa a la solicitud de esta nota, en los primeros días de agosto de 2020, se da inicio a la situación 4. Se realiza una segunda asamblea, organizada por las referentes para decidir cómo continuar. Sus experiencias previas en la disputa por sus derechos les indicaban la necesidad de manifestarse ante la empresa proveedora de agua, replicando su accionar de dos años atrás, pero esta vez solicitaron conexiones domiciliarias seguras con un alcance superior en el número de familias. A esa asamblea también fue convocado el grupo de investigación.

Así, en esta asamblea se acordó la forma de organización de la manifestación. No obstante, esta reunión fue permeada por conflictos inherentes a la falta de participación de algunas de las familias que, también, se verían beneficiadas con el mejoramiento de la red de agua. Una referente vecinal, SC, con experiencia en movimientos sociales, expresó “cómo” realizar el reclamo para lograr su objetivo y manifestó en la reunión:

Los que tenemos que estar ahí y hablar somos los vecinos, ¡como la otra vez, vecinos!, (hace alusión a situación 2, reclamo ante empresa municipal) (...) ¿se acuerdan que la otra vez el que nos decía qué decir era el coordinador del movimiento y los que hablamos fuimos nosotros? ¿Se acuerdan? Es así, vamos a hacer así, entramos nosotros y explicamos con la carta en la mano, entramos dos y el resto corta la calle afuera (testimonio de SC, referente barrio Caribe, agosto de 2020).

El activismo y experiencia de las referentes guían a dieciocho vecinos y vecinas a la manifestación frente a las oficinas de OSSE. Previamente acordaron que solo dos mujeres ingresarían a la sede de la empresa municipal como representantes del barrio. El testimonio de la referente SC “tenemos que ser mujeres, porque si no, no nos van a dar bola” demuestra que, desde su visión, el hecho de ser mujer generaría receptividad dentro de las oficinas.

La intención era poder obtener una respuesta por la nota presentada en la última protesta, por lo que las referentes entraron a la sede alzando la voz y exigiendo hablar con el presidente, mientras el resto de los vecinos esperaba en las inmediaciones. Esta situación incomodó a las autoridades, por el desorden en la entrada principal a la empresa. Un diálogo mantenido entre el director del grupo de investigación y el presidente de la empresa demuestra la molestia y al mismo tiempo el desinterés por establecer un diálogo con los vecinos:

Presidente OSSE: Están cortando la calle, no sé bien qué quieren (...) por favor, pediles que se retiren, que vemos cómo lo solucionamos.

Director del grupo de investigación: Piden lo que está en la nota (...) las referentes ponen como condición para irse que se acerque una autoridad para hablar en forma personal; quieren el compromiso de solución al problema.

Presidente OSSE: Bueno, ahora tengo que entrar en una reunión y no puedo (...) Ahí le digo al vicepresidente que baje a hablar... (Diálogo entre presidente de OSSE y director del grupo de investigación, agosto 2020).

Este escenario demuestra el desconocimiento de la problemática, la falta de atención al reclamo formal, la dilatación de la respuesta (que estaba planteada en la nota) y la evasión deliberada de diálogo y negociación con las familias. Por su parte, el rol del grupo de investigación consistió en legitimar, asesorar técnicamente y acompañar las decisiones de los vecinos y vecinas.

La situación 5 la identificamos a mediados de agosto de 2020, con el compromiso de la empresa municipal y el inicio de la obra. OSSE comunica al grupo de investigación que pondría a disposición operarios y maquinarias para realizar una conexión en la calle Leguizamón, desde donde se ramificaría la cañería principal para abastecer a 35 familias. En esta comunicación, solicita al grupo de investigación el presupuesto con cotización de los materiales, tarea realizada para agilizar los tiempos formales de la empresa.

Luego de la cotización y emitida la orden de compra, el grupo de investigación transmite a las referentes la necesidad de convocar una nueva asamblea en el barrio con fines organizativos para la ejecución colaborativa de la obra (figura 6). La estrategia consensuada y adoptada por los vecinos y vecinas consistió en la organización en cuadrillas para el zanjeo previo al tendido de la red. También se tomaron decisiones sobre las formas de



**Figura 6. Asamblea, organización de jornadas y cuadrillas de trabajo.** Fuente: grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular

participación con acuerdos de quienes quedaban fuera de la obra, por tratarse de vecinos ausentes en las manifestaciones o bien que no estaban residiendo actualmente en el barrio.

La ejecución de la red de agua se caracteriza por ser un trabajo colaborativo entre el conjunto heterogéneo de actores, que crea una red de diversa constitución, para la solución del problema. Se acuerda que OSSE aporta los materiales, máquinas y apoyo técnico, el programa de investigación de la UNMDP trabaja en la coordinación y tecnología de gestión y los vecinos y vecinas organizan la mano de obra de canalización de la red y algunos materiales que son necesarios en la emergencia del proceso de la obra. La intervención consta de tres jornadas de trabajo. El primer día comienza el trabajo de las máquinas de OSSE. Se llevan los materiales a la sede de uno de los comedores del barrio y se realiza una reunión con los vecinos para organizar cuadrillas de trabajo para el zanjeo. Cada cuadrilla debía contar con picos y palas, y se le asigna un sector de trabajo para comenzar en la jornada del día siguiente.

La segunda jornada comenzó temprano, con los operarios de OSSE realizando la excavación a máquina del pase de cañería por calle Leguizamón (figura 7). Las cuadrillas organizadas estaban conformadas por diez vecinos cada una. También se sumaron vecinos de barrios cercanos (Autódromo y Jorge Newbery) y de una agrupación política para colaborar con los vecinos de Caribe. La jornada finalizó con el cruce de calle terminado y el zanjeo de la Av. Juan B. Justo, Wilde, Canadá y San Lorenzo a medio hacer. El tendido de conexión antiguo se desvinculó del servicio de las viviendas, pero no estaba el trabajo finalizado para realizar el tendido nuevo, por lo que las referentes decidieron quedar un día con poca presión de agua y finalizar al otro día con el zanjeo y el tendido nuevo.



**Figura 7. Conexión domiciliar realizada por OSSE.** Fuente: grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular

El tercer y último día, las cuadrillas terminaron el zanjeo (figura 8) y en paralelo se organizaron las conexiones individuales, es decir, la caja en cada vivienda. En esta actividad, un vecino que había formado parte de las cooperativas de trabajo de OSSE en tendidos en la zona norte de la ciudad y tenía conocimiento de cómo realizar la fusión de cañerías cumplió un rol clave, por la rapidez y la autonomía con que ejecutó las conexiones. Una vez realizado todo el recorrido, se procedió a la apertura de la llave de paso que se había dejado en la esquina de Leguizamón y Av. Juan B. Justo, y luego de esperar un rato a que el circuito se cargue, se probó la presión en las canillas de cada vivienda, con resultado positivo (figura 9).



**Figura 8. Zanjeo realizado por vecinos.** Fuente: grupo de investigación Ciencia y Tecnología del Habitar Popular

El tendido de la nueva red se planteó como una obra de agua alternativa para mejorar la precariedad a la que estaban habituados los vecinos de Caribe. Sin embargo, no entra en la categoría de red formal dentro de los parámetros normativos de la empresa. Para realizar una obra de tal magnitud, la empresa debería, en primer lugar, contar con la voluntad política para regularizar la situación deficiente de este barrio que, como tantos otros en la ciudad, tiene un acceso precario al agua potable. En segundo lugar, cumplir con los requisitos técnicos y normativos, lo que significa esperar a que la gerencia de obras planifique, financie y ejecute. Este proceso "formal" podría demorar

años, mientras que esta emergencia sanitaria, extremada en condiciones de pandemia, significó la activación a partir de la presión social y decisiones del territorio local, para hacer posible una solución alternativa del problema.

Estas estrategias de autogestión de un servicio básico son en parte desaprobadas por funcionarios de la empresa, lo que se expresa en el comentario de uno de los ingenieros: "vos pones agua para 30 y en un año van a ser 70; no es la solución hacerlo así" (ingeniero OSSE, septiembre de 2020).



**Figura 9. Red de agua actual.** Fuente: elaboración propia sobre aerofoto tomada por un dron en septiembre de 2020

Este trabajo evidencia, con materiales empíricos y testimonios<sup>7</sup>, resultados de una práctica colectiva de lucha por el acceso al agua. Este video-resumen testimonia el proceso descrito, con la participación activa de los y las vecinos e integrantes del grupo de investigación: [https://www.youtube.com/watch?v=Jpe-PXhEhBI&ab\\_channel=ProgramaH%C3%A1bitatCiudadan%C3%ADaFAUDUNMDP](https://www.youtube.com/watch?v=Jpe-PXhEhBI&ab_channel=ProgramaH%C3%A1bitatCiudadan%C3%ADaFAUDUNMDP).

Se construye en un proceso que se inicia en el año 2016, con las acciones de un grupo de vecinas que se vinculan al sur del arroyo para la solución del problema alimentario de parte de esa población. Este despliegue, en principio invisible, lleva a una ampliación progresiva de la limitada y aislada territorialidad local. Luego, como hemos señalado,

7. Ver nota de Universidad Nacional de Mar del Plata: <https://www.mdp.edu.ar/index.php/noticias-de-la-universidad/116-programa-habitat-y-ciudadania>

otras decisiones entre los años 2018 y 2020 implicaron el planteo de otros problemas y nuevos vínculos emergentes, y con ello, la inauguración en este barrio de estrategias colectivas para su solución.

## Discusión

Retomamos aquí la cuestión central de la introducción de este apartado: ¿cuál es el aporte de esta experiencia a la discusión sobre qué es la urbanización popular? Esta experiencia en el barrio Caribe de acceso a un servicio básico es una forma puntual de manifestación en un territorio local de una problemática global que se ha agravado en este tiempo con la situación sanitaria que planteó el año 2020. La falta de respuesta histórica del Estado y la ampliación de esta carencia a un elevado porcentaje de población hace ilusorio pensar que estas soluciones vendrán a través de gestiones políticas ortodoxas. Los hechos lo testimonian, y estas urgencias demandan también otras soluciones posibles.

Los procesos crecientes de exclusión territorial, de múltiples y complejas causas estructurales, tanto locales como globales, formas anacrónicas y lineales de gestión urbana en este campo, hacen a una reproducción grave de este problema. Esta realidad deja a gran parte de la ciudadanía en silenciosa resignación, en protestas fragmentarias y solitarias o donde los grupos sociales se vinculan, toman decisiones y construyen sus propias estrategias ciudadanas para resolver estas necesidades. Frente a esta realidad emergente, creemos necesario sumar un cambio de rumbo en la forma de pensar la investigación. Ese es el sentido tanto de la pregunta central como de las hipótesis planteadas.

Los resultados de este trabajo apuntan a contribuir a este campo con insumos a un tipo de investigaciones que construyan otros modos de pensar el rol e incidencia del conocimiento académico, profesional o técnico especializado en las soluciones a estas emergencias. En forma más específica, y como ejemplo, nos referimos al tipo de vínculos con las referentes vecinales locales y a la cuestión de cómo posicionar y medir la participación en lo que denominamos una "estrategia colaborativa de gestión".

¿Y por qué consideramos importante esta cuestión? Cuando referimos a "posicionar y medir las formas de participación" de cada uno de los actores participantes, individuales o colectivos, interpelamos a la instituida noción de usuario, destinatario o beneficiario. Estas designaciones luego tienen sus correspondencias institucionales en políticas públicas y sus formas institucionalizadas en planes, programas o proyectos que asignan un rol pasivo o de resignada espera a estos grupos sociales. O en un registro similar, cuando las articulaciones entre el Estado y organizaciones sociales de base,

externas a los territorios locales, terminan devorando estos procesos emancipadores de grupos locales. Esto constituye otra de las tantas formas de reproducir las dimensiones más trágicas de la pobreza estructural, la parálisis del desarrollo de las potencialidades humanas.

El empoderamiento en las decisiones y el activismo genuino por sus derechos son quizás las únicas chances de estas conquistas de un soporte necesario de infraestructura sanitaria para el habitar. Y ese proceso es mucho más que una conquista de un soporte material para la vida; en sintonía con las tecnologías sociales, es también un proceso de desarrollo humano, ciudadano y político en un sentido amplio.

En términos concretos y referidos a los resultados de este trabajo, si en un punto de la trayectoria, la estrategia consensuada en una reunión, el corte de calle en la sede de la empresa municipal, la exigencia de no ser mediadas por otras voces y solicitar la presencia y respuesta personal del presidente de la institución, en conjunto significan una práctica urbana emancipadora.

En esta argumentación, la urbanización popular no se manifiesta en un gran acto único; los hechos muestran un itinerario complejo, de pequeñas acciones en apariencia intrascendentes a una mirada distraída. Este nos permite reflexionar sobre el proceso histórico de conquistas de derechos a servicios básicos, entre relaciones sistémicas de poder y producción, de luchas y resistencias de territorios locales. Las prácticas de los citados referentes vecinales locales han permitido acceder a soluciones denominadas "alternativas" desde la formalidad urbana, y que deberían instituirse con estatus fáctico de posibles soluciones en los bordes del sistema. Es decir, prácticas que implican otra tecnología de gestión, con otras formas de vincularse con el Estado, como parte de redes barriales, multisectoriales e interinstitucionales. A modo de proceso colaborativo, donde también se pueda inaugurar otras maneras de pensar y accionar el rol de los técnicos y profesionales académicos asociados, asesor y soporte de saberes necesarios en cada situación.

Esta experiencia no solo abre el debate teórico sobre la urbanización popular, el rol de los referentes y actores, las redes con sus tensiones, conflictos, negociación y solución, el posicionamiento crítico de un grupo académico-profesional, sino que permitió abrir el camino y dio herramientas de gestión a nuevas luchas. Podemos mencionar procesos incipientes, como la apertura de calles y mejoramiento de las existentes para poder ampliar la red eléctrica, como una próxima conquista de los vecinos del barrio Caribe.

Es oportuno aquí volver sobre la pregunta ¿dónde anidan las condiciones o atributos de una práctica de "urbanización popular"? El núcleo más específico lleva al segundo

interrogante: ¿quién es el sujeto activo, político, relevante en cada movimiento en una red para solucionar un problema?

Es a modo de respuesta provisoria a estas preguntas que proponemos esta enunciación teórica: la posición específica del grupo territorial local, como sujeto colectivo activo de decisiones en el conjunto de vectores de poder diversos, tanto de la red colaborativa de solución del problema como de las diversas disputas entre territorialidades locales y externas, es lo que define en cada momento de una trayectoria si una práctica es urbanización popular o pertenece a un orden funcional a otros intereses.

La definición sobre qué entendemos por urbanización popular tiene consecuencias teóricas y estratégicas. Lo teórico, la necesidad de convocar a la construcción de un saber territorial con herramientas de otras disciplinas, la historia, la etnografía, la geografía social y la sociología, entre otras. Tal como hemos argumentado con los materiales de esta presentación, el conocimiento de la historicidad de una serie de hechos invita a contribuir a un cuerpo de conocimiento, en un campo de desarrollo incipiente y necesitado tanto de una mayor cantidad de experiencias empíricas para renovarse como de un cierto balance y sistematización. En lo estratégico, esta experiencia pretende aportar insumos para otras formas de entender tanto la participación del Estado como de programas académicos y científicos de I+D, más abiertos, horizontales, democráticos con respeto a saberes diversos y una participación consensuada en la solución a obstáculos y problemas específicos.

Finalmente, el horizonte, en cierto modo utópico, de esta experiencia de mejoramiento de acceso al agua es una contribución a pensar políticas como prácticas situadas en redes locales y aplicadas a una posición-problema preciso, según una necesidad genuina en tanto emergente de territorios locales.

## Referencias bibliográficas

- Blanco Pepi, M; Ispizúa, J; Mitidieri, A; Cacopardo, F. & Cusán, M. I** (2019). Aportes a la gestión de un proceso de urbanización popular. En Euro Elecs 2019-III *Encuentro Latinoamericano y Europeo sobre edificaciones y comunidades sostenibles*, en Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Santa Fe, Santa Fe y Paraná, Argentina.
- Cacopardo, F. A.; Cusán, M. I. & Rotondaro, R.** (2013). Tecnologías sociales como un emergente territorial: aportes para un modelo de gestión del hábitat popular. Experiencia matriz para pilares de conexión eléctrica, Mar del Plata, Argentina. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad* 14(14), 119-145.

- Cacopardo, F.; Rotondaro, R.; Blanco Pepi, M.; Cacopardo, G.; Freire, P.; Ispizúa, J.; Melian, I. & Mitidieri, A.** (2018). Tecnologías sociales en territorios urbanos pobres. Barrio Nuevo Golf, Mar del Plata, Argentina (2010-2018). *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 24(47), 227-262.
- Cravino, M. C.** (2008). Análisis cuali-cuantitativo de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires. *Los mil barrios (in) formales*. Los Polvorines, Buenos Aires. pp. 129-145.
- Dagnino, R; Cruvinel Brandão, F. & Tahan Novaes, H.** (2004). Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. En: *Tecnología Social. Uma estratégia para o desenvolvimento*: 33-34. CIP, Rio de Janeiro. Fundação Banco do Brasil, Rio de Janeiro, Brasil.
- Gargantini, D. M.** (2012). Pautas operativas para una nueva gestión local del hábitat en ciudades intermedias. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad* 12(12), 71-93.
- Gutiérrez, A. B.** (2015). *Pobre'... como siempre: Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Edivim, Córdoba, Argentina.
- Nuñez, A.** (2011). *Miserias de la propiedad: apropiación del espacio, familia y clase social*. Segunda Ed. Mar del Plata, EUDEM.
- Oszlak, O.** (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte, Alejandro (et al.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II (pp. 9-47). Buenos Aires: Fundación CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1753.pdf>
- Pelli, V.** (2007). *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda-incluirse en la sociedad*. Nobuko, Buenos Aires.
- Pírez, P.** (2013). Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno Urbano 14* (14), Nobuko / EUDENE, Universidad Nacional del Nordeste.
- Pírez, P.** (2013). Los servicios urbanos en la urbanización popular: desmercantilización y redistribución. En *X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- Pírez, P.** (2015). Servicios urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización. T. Bolívar, M. Rodríguez & Erazo, J. M. *Ciudades en construcción permanente Destino de casas para todos*, 55-79.
- Pírez, P.** (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía. Espacios*, 8(15), 67-93.
- Velásquez, M. E. S.** (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

- Tafari, M.** (1984). *Introducción: el proyecto histórico. La esfera y el laberinto. Vanguardias y arquitectura de Piranesi a los años setenta*. Barcelona, G. Gili.
- Thomas, H.** (2012). Tecnologías para la inclusión social en América Latina: de las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas, en Thomas, H. (Org.), Santos, G. y M. Fressoli (Eds.), *Tecnología, desarrollo y democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión / inclusión social*, MINCYT, Buenos Aires, pp. 25-78.
- Thomas, H.** (2009). De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos / Estrategias / Diseños / Acciones. Ponencia presentada al IV Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología organizado por el Centro Experimental de la Vivienda Económica, del 23 al 25 de septiembre, Córdoba, Argentina. 

# Hacia un mapa de resistencias por el hábitat: acción colectiva y mejoramiento del hábitat popular platense

---

**Andrea DI CROCE GARAY**

---

## **Cargos o filiaciones**

Becaria doctoral de CONICET.  
Docente de nivel secundario.

## **Lugar de trabajo**

Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos (CIEC), FAU, UNLP; Liceo Víctor Mercante (UNLP).

## **Eje temático 9**

Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana.

## **Resumen**

Aunque negada, invisibilizada, expulsada, la ciudad informal ocupa desde hace décadas intersticios y tierras ociosas de los centros urbanos. Allí los sectores populares moldean con profundo esfuerzo lugares para vivir.

En la ciudad de La Plata los asentamientos populares urbanos comenzaron a conformar una problemática en la década de 1980. En las últimas décadas se desarrollaron procesos de acción colectiva a partir de los cuales sus habitantes accedieron al suelo, garantizaron la seguridad en la tenencia, mejoraron sus viviendas y sus barrios. En una ciudad cuya historia está trazada por procesos organizativos, la organización vecinal acompañada de organizaciones sociales fue una de las formas necesarias para mejorar el hábitat popular.

Este trabajo propone presentar un primer avance de la construcción del "mapa de las resistencias" que la autora se encuentra desarrollando para su tesis doctoral. La tesis busca reconocer esos procesos, reconstruir lo sucedido en estos enclaves e indagar en el lugar ocupado por organizaciones sociales, colectivos técnicos y organizaciones vecinales en el mejoramiento del hábitat popular. En ese sentido, en esta presentación se exponen los avances realizados a través de una de las fuentes de trabajo: la revisión bibliográfica.

**Palabras clave:** Acción colectiva; mejoramiento del hábitat; resistencias urbanas; asentamientos populares; La Plata.

## Introducción

El acceso al hábitat urbano digno se convirtió durante las últimas décadas en una problemática estructural a la que los sectores populares latinoamericanos se enfrentan cotidianamente. Aproximadamente desde la década de 1950, en un período caracterizado por la industrialización, las personas migrantes rural-urbano que llegaban a los grandes centros urbanos se encontraron con un parque habitacional de difícil acceso. Las fuertes desigualdades de oportunidades, propias del funcionamiento de la sociedad capitalista y de economías periféricas como las locales (Clichevsky, 2000, p. 13), condicionaron las formas en que estos sectores pudieron asentarse en las ciudades. Así como indica Topalov (1979, p. 10), la ciudad no es más que la espacialización en el territorio de las lógicas de producción capitalista, y su morfología y distribución responderá por tanto a sus lógicas de producción. La informalidad comenzó entonces a ser opción y característica de las formas de acceder y construir ciudad para los sectores populares, que afrontaron largos procesos en los que las lógicas hegemónicas parecen invertirse: primero se habita, luego se construye y, finalmente, si es posible, se mejora o consolida (Fernández Wagner, 2008).

La ciudad de La Plata —capital de la provincia de Buenos Aires, Argentina— no es excepción. En ella, el crecimiento urbano informal comenzó a tomar carácter de problema a partir de la década de 1980, y presentó en adelante un crecimiento exponencial hasta convertirla en una de las ciudades de la provincia con mayores conflictos habitacionales. Esta ciudad es la primera de la provincia en cantidad de superficie ocupada por urbanizaciones informales y en cantidad de barrios populares (Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, RPPVAP, 2015).

Las necesidades insatisfechas, el (corto) alcance de los programas, las dificultades para acceder a recursos, entre otras causas, promovieron el desarrollo de procesos autogestivos y auto organizados que fueron buscando respuestas a los diversos conflictos habitacionales. La acción colectiva se convirtió en una de las estrategias que lxs<sup>1</sup> habitantes de esos enclaves encontraron para acceder y mejorar su hábitat. Tilly (1978) define estas acciones como aquellas que son desarrolladas por un grupo de personas con intereses comunes, organizado con estructuras más o menos formales, que desarrolla prácticas de acción concretas para alcanzarlos. Según este autor, la acción colectiva se compone de cuatro elementos: intereses en común, organización del colectivo, movilización (o paso de la reflexión y auto-organización a la acción) y contexto político-social-cultural-económico (que, en mayor o menor medida, influiría

---

1. Retomando los avances en materia de identidades de género de la última década, tomamos la argumentación de Fabbri (2013) a favor de la utilización de la letra "x" para hacer referencia a un amplio universo de expresiones de género que rebasa la bi-categorización de "hombres" y "mujeres".

en el desenlace de la acción colectiva). Entre estas prácticas podemos encontrar procesos referidos al acceso a la tierra, la seguridad en la tenencia, el mejoramiento de la vivienda, y/o el mejoramiento barrial. Así, como señala Relli (2018, p. 104), "si bien se trata de dimensiones diferentes de la irregularidad, están tan entrelazadas que es imposible tratarlas aisladamente": cada una de las categorías repercute en otra, y todas hacen al mejoramiento integral de los barrios. Son categorías interrelacionadas no solo desde las prácticas sociales, sino también desde las políticas y las exigencias de los organismos encargados de regularizar cada una de ellas. En esta investigación abordamos cada una de las variables de forma separada únicamente con el objetivo de organizar la indagación y el análisis, pero intentando no perder una mirada integradora. Si bien para nombrar el conjunto de estas prácticas se ha hecho uso de diversos términos (consolidación, regeneración, habilitación, rehabilitación, urbanización, acondicionamiento, radicación), retomamos a Pelli (1998), quien indica que aunque el concepto consolidación deja claro que la acción que se está desarrollando apunta a consolidar lo existente, la expresión mejoramiento se ha ido instalando en la comunidad y en las políticas públicas, por lo que optamos por este término.

Mientras que el hábitat popular ha sido analizado en algunos países del continente (Ortiz Flores, 2012; Díaz, 2017), los estudios referidos a este tema en Argentina recorren varias de las grandes ciudades (Merklen, 1997; Cravino, 1998; Giaretto, 2010; Clichevsky, 2000; Núñez, 2013; Cravino, 2018). Sin embargo, en el caso de La Plata encontramos escasos estudios (González, 2009, 2015, 2018; Del Río, 2014, 2018; Relli, 2017, 2018; Vallejo, 2015; Frediani, 2010; Rodríguez Tarducci, 2019; Bernat, 2016). Si bien autorxs locales indagaron en algunos aspectos de la situación, la acción colectiva como forma de acceso y mejoramiento del hábitat no fue aún estudiada como una característica estructural de los barrios populares platenses. Este enfoque cobra relevancia si tenemos presentes la trayectoria y la identidad local fuertemente vinculadas con procesos de organización y resistencias.

Las principales actividades económicas del Gran La Plata (conglomerado conformado por La Plata, Berisso y Ensenada) se vinculan con la administración pública, la Universidad y la actividad fabril. Desde allí surgieron protagonistas de varias de las luchas locales. Kilómetro cero del peronismo (Herrera, 2017), sede de múltiples resistencias durante la última dictadura genocida (Robles, 2011; Nava, 2018; Simonetti, 2002; Porta Fernández, 2017; González, 2012; González Canosa, 2017), protagonista de luchas sindicales y estudiantiles durante la década de 1990 y crisis de 2001 (Del Río et al., 2007; Adriani, 2011), podemos decir que parte de la historia de La Plata está atravesada por la acción colectiva. Muchas de estas acciones construyeron "su brazo" barrial, y dejaron su huella en el hábitat popular local.

A partir de este escenario, y en el marco del trabajo de tesis doctoral de la autora<sup>2</sup>, se propuso construir un "mapeo de las resistencias por el hábitat", en el que registrar las acciones colectivas para acceder o mejorar el hábitat, desarrolladas en barrios populares de La Plata. En él se buscan plasmar las acciones relevadas en cada barrio, observando el objetivo de la acción colectiva, los problemas particulares abordados, las prácticas colectivas que se desarrollaron, los sistemas organizativos usados, los repertorios de reclamos y las organizaciones participantes. Del conjunto de antecedentes de trabajos que realizaron mapeos como herramientas de análisis, resultó particularmente "inspirador" el trabajo de Ciuffolini (2010). La reconstrucción de resistencias cordobesas post 2001 que la autora realiza dio origen a la idea de realizar un análisis similar para La Plata, pero con el objetivo puesto en observar las resistencias del hábitat. A partir de ello, los trabajos realizados por el colectivo Iconoclasistas (Risier & Ares, 2013) abonaron a la idea brindando experiencias y bagaje teórico que permitieron abordar el trabajo de mapeo. Este trabajo retoma la perspectiva de ese colectivo, buscando construir "los otros mapas", esos que construyen relatos por fuera "de la mirada que el poder dominante recrea sobre el territorio (...) con sus representaciones hegemónicas funcionales al desarrollo del modelo capitalista" (Risier & Ares, 2013, p. 6). Siguiendo a Ixs autorxs, este trabajo "apunta a generar instancias de intercambio colectivo para la elaboración de narraciones y representaciones que disputen e impugnen aquellas instaladas desde diversas instancias hegemónicas". Este mapa de las resistencias del hábitat busca ser un apoyo en la reconstrucción general de las experiencias, así como en el dimensionamiento de la existencia de esta forma de acceso a la ciudad, para reconocer su relevancia y sus particularidades. El objetivo, entonces, es contribuir al dimensionamiento y la reconstrucción de la acción colectiva como estrategia para acceder y mejorar el hábitat popular. Así como señala Bernat, el trabajo no busca

dar voz a los vecinos y vecinas, pues consideramos que ya tienen voz propia, (sino) que a lo sumo podríamos contribuir a que sus miradas —reconstruidas, mediadas por nuestro propio punto de vista— puedan llegar a destinatarios/as que de otro modo quizás no las conocerían (Bernat, 2018, p. 12).

El análisis y registro de estas experiencias son considerados un posible aporte para repensar las estrategias de intervención no solo desde el Estado, sino también desde otros barrios populares y organizaciones sociales. En términos propositivos, el reconocimiento de estas características se considera un posible aporte para generar herramientas que permitan repensar las acciones focalizadas en el mejoramiento del hábitat, desde paradigmas colectivos y participativos que retomen las prácticas desarrolladas "desde abajo" (Zibechi, 2008).

---

2. Esta presentación es parte de los avances del trabajo de campo que la autora se encuentra desarrollando para su tesis doctoral, titulada "Resistencias desde la informalidad Urbana. Acción colectiva y mejoramiento habitacional en barrios populares (La Plata, 1983/2015)" (Doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la UNLP). Asimismo, la ponencia se enmarca en el Proyecto I+D+i "Producción Social del Hábitat en áreas metropolitanas del Norte y el Sur Global: políticas, instituciones y movilización social" Ref.: (PID2019-105205RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (España).

En el desarrollo del trabajo se presentan en primer lugar las herramientas y definiciones metodológicas que fueron utilizadas. Luego se desarrollan los resultados obtenidos hasta el momento, presentando el mapeo, listados y tablas que dan cuenta de los problemas, sistemas organizativos, prácticas colectivas y repertorios de reclamo registrados. Finalmente se reflexiona sobre los hallazgos, al tiempo que se dejan abiertas nuevas preguntas por donde continuar las indagaciones.

## Metodología

Así como fue mencionado, la presente publicación es parte de los avances de la tesis doctoral de la autora. Por tanto —siendo que la investigación se encuentra en curso y que se prevé completarla en los próximos meses— lo aquí presentado es de carácter preliminar. El "mapeo de las resistencias del hábitat" es, dentro de la mencionada tesis, la herramienta con la que se realiza una reconstrucción y una caracterización general de los procesos de acción colectiva que se desarrollaron en barrios populares platenses para acceder o mejorar el hábitat. Para su construcción se trabaja con diversas fuentes:

- Revisión bibliográfica.
- Entrevistas a referentes de organizaciones sociales, actores estatales, extensionistas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y referentes barriales.
- Revisión de los programas estatales afines.
- Revisión de archivo de informes de extensión de la UNLP.

Para esta presentación se trabajó con la primera de estas fuentes: la revisión bibliográfica. Si bien en el plan de trabajo original se preveían otras técnicas, ante el contexto actual de pandemia se modificó parte de la estrategia definiendo realizar esta revisión de forma digital. Para ello se revisaron diversos repositorios digitales de la UNLP y de algunas de sus unidades académicas: Sedici, Memorias FaHCE, Biblioteca digital Hilario Zalva, informes digitales de proyectos de extensión e investigación de la UNLP, revista de extensión "Doble Vía" de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU, UNLP). En ellos se encontraron, revisaron y analizaron alrededor de 120 artículos<sup>3</sup> de revistas científicas, tesis de grado y posgrado, ponencias de congresos, informes de extensión universitaria, revistas periodísticas locales, producciones audiovisuales, archivos de programas radiales, informes del Consejo Social de la UNLP. Además se revisaron páginas web de organizaciones sociales locales y página web de la UNLP, y se realizaron algunas consultas a actores participantes. Con esta revisión, se detectaron 127 acciones colectivas sucedidas en 34 de los 167 barrios populares locales. Si bien en la tesis doctoral se aspira a trabajar con el período 1983/2015, en esta etapa de la revisión se encontraron registros del período 2000/2015.

---

3. En la bibliografía no fueron incorporadas estas lecturas. Se prevé incorporarlas en el mapa.

- Para la revisión se creó una matriz donde se distinguieron las siguientes variables:
- Objetivo de la acción colectiva. Se buscaron y observaron cuatro grupos de objetivos:
  - acceso al suelo: estrategias de acceso al suelo en barrios populares;
  - seguridad en la tenencia: acciones a partir de las cuales lxs habitantes de los barrios lograron acceder a cierto grado de seguridad en la tenencia de sus tierras y viviendas, ya sea a través de prácticas institucionales (como la regularización dominial) o informales (surgidas de los propios barrios);
  - mejoramiento de vivienda: acciones para mejorar la calidad constructiva de las viviendas, su ampliación, refacción, etc.;
  - mejoramiento barrial: actividades desarrolladas para mejorar algún aspecto de escala barrial: servicios, infraestructura, etc.
  - Problemas abordados: problemáticas particulares que se buscó atender para cada uno de los cuatro "Objetivos".
  - Sistemas organizativos: formas de organización que permitieron el desarrollo de las actividades.
  - Prácticas colectivas: prácticas a través de las cuales se dio respuesta de forma colectiva a los problemas abordados.
  - Repertorios de reclamo: Tilly (2002) utiliza el concepto "repertorios de acción" para nombrar las prácticas desarrolladas mediante acciones colectivas: "son un conjunto limitado de rutinas aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso de elección relativamente deliberado. Los repertorios son creaciones culturales aprendidas, (...) que surgen de la lucha" (Tilly, 2002, pp. 31-32).
  - Organizaciones participantes: organizaciones sociales, organizaciones técnicas, organizaciones no gubernamentales, UNLP (extensión, consejo social, investigación).

A partir de esta matriz se buscaron y sintetizaron problemas, sistemas organizativos, prácticas y repertorios. Asimismo, con esta base se creó el primer avance preliminar del mapeo, entrecruzando los hallazgos con los polígonos del mapa del RPPVAP. Con el objetivo de que el producto pueda ser leído por la mayoría de la población, buscando ser un recurso digital al que accedan las organizaciones sociales y habitantes de los barrios, se optó por crear un mapa digital interactivo a través del sistema MyMaps de Google. Este sistema es de acceso libre, y se espera que el nivel intuitivo que el programa propone permita el acceso y uso de la mayor cantidad posible de personas.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

Las revisiones realizadas permitieron, al momento, dos grupos de avances. Por un lado, la creación del primer avance del "mapeo de las resistencias". Por otro lado, el reconocimiento, la síntesis y la sistematización de diversas

acciones colectivas registradas en varios barrios populares. En este apartado presentaremos, entonces, ambos avances.

### 1. El mapa de las resistencias del hábitat

El análisis aquí presentado puede prescindir del mapeo; los hallazgos de este trabajo no tienen relación con la geolocalización de los sucesos relevados. Entonces, ¿por qué mapear las experiencias relevadas? ¿Cuál es su aporte (más allá de lo presentado en la introducción respecto de la perspectiva política del mapeo)? Por un lado, en el proceso de su construcción surgió la necesidad de sintetizar y sistematizar los hallazgos: los resultados que se presentan en el subapartado número 2. Estos son el producto de la necesidad de sintetizar o agrupar experiencias relevadas, para otorgarle legibilidad al mapa. Entonces podemos decir que si bien el análisis no retoma información brindada por el propio mapa, su construcción aportó al análisis de casos y experiencias encontradas. De esta forma, el aparente trabajo lineal que en las primeras aproximaciones metodológicas se había propuesto dejó de serlo, y tomó un cauce más sinuoso y artesanal, propio del trabajo que muchas veces las ciencias sociales nos proponen. Por otro lado, la pregunta de por qué mapear acompañó varias de las horas de escritura, y encontró también respuesta en las palabras de Bernat (2018): "contribuir a que sus miradas (...) puedan llegar a destinatarios/as que de otro modo quizás no las conocerían". El mapa se convierte, entonces, y por ahora, en una herramienta de difusión de aquellos procesos que con persistencia y cotidianamente se dan en los barrios populares, a pesar de su escaso reconocimiento. Es una forma de dar luz a esas "agendas ocultas" de los sectores populares (Scott, 2000), de dimensionar el volumen de experiencias que a diario se dan, y de poner en agenda el valor que las prácticas autogestivas y comunitarias tienen en nuestras latitudes.

El resultado preliminar es un mapa digital interactivo de acceso abierto: [https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1\\_8u19Uwd43IWMIn6OKP\\_bk1R4\\_0pDs\\_&usp=sharing](https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1_8u19Uwd43IWMIn6OKP_bk1R4_0pDs_&usp=sharing). En él podemos distinguir aquellos barrios donde fueron halladas acciones colectivas por el hábitat en color naranja (34), y los que no en color amarillo. Por cada uno de los barrios, al **clickearlos** pueden leerse algunas de sus características: nombre, tipo (villa, asentamiento u otro), año de origen, cantidad de viviendas y cantidad de hectáreas (datos obtenidos del RPPVAP, 2015). Sobre los polígonos de los barrios populares donde se registraron acciones colectivas (los polígonos de color naranja), pueden encontrarse cuatro íconos que indican si el objetivo de la acción colectiva estuvo vinculado con el acceso al suelo, a la seguridad en la tenencia, al mejoramiento de la vivienda o al mejoramiento barrial (figura 1). En total pueden leerse algunas de las características que tuvieron las 127 acciones colectivas que la revisión bibliográfica permitió encontrar.

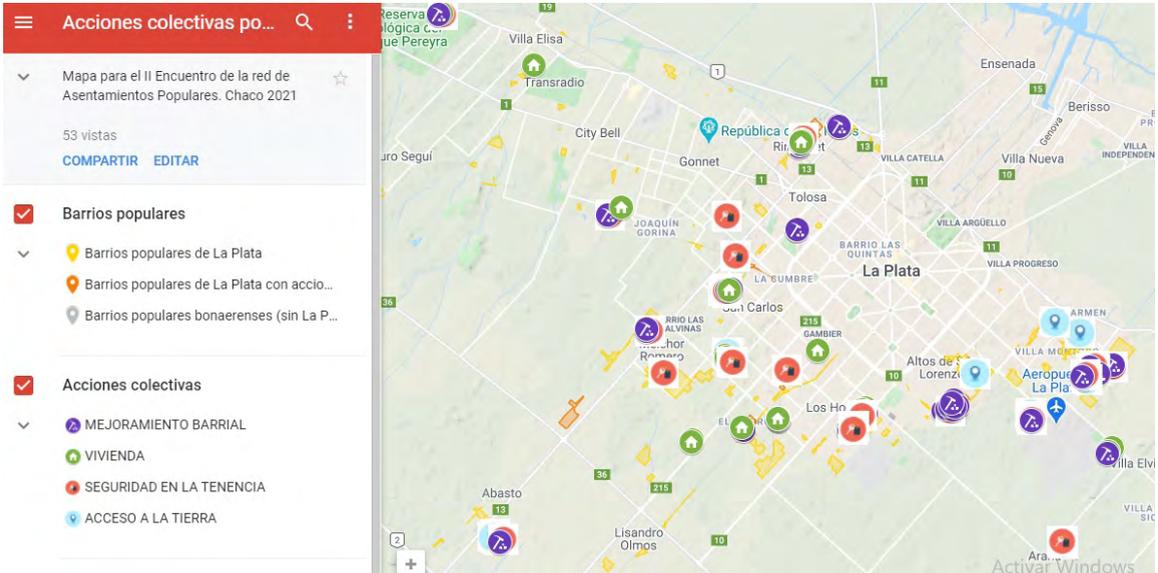


Figura 1. Imagen general del mapeo de las resistencias por el hábitat. Fuente: elaboración propia

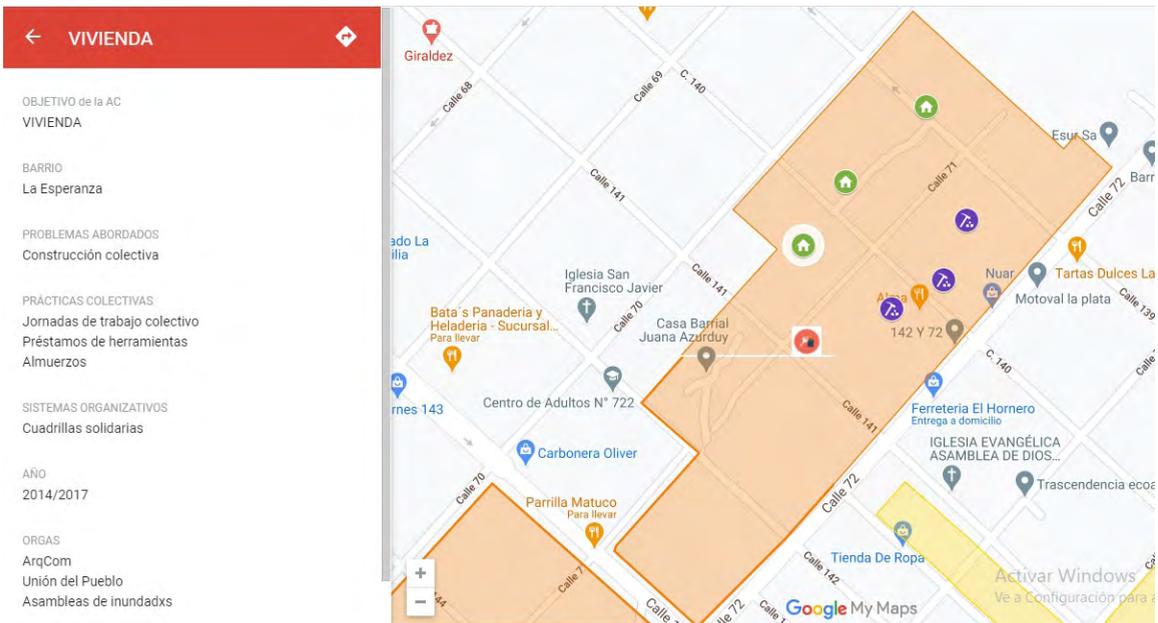


Figura 2. Ejemplo de barrio con acciones colectivas relevadas. Fuente: elaboración propia

Del mismo modo que en los polígonos de los barrios, al *clickear* sobre los íconos se puede acceder a una síntesis de la información relevada por cada caso: objetivo de la acción colectiva, nombre del barrio, prácticas colectivas, sistemas organizativos, año, organizaciones involucradas (figura 2).

El mapa, entonces, permite ver el panorama general de abordajes colectivos sobre problemas habitacionales, al tiempo que presenta algunas características particulares de cada barrio y cada proceso. Esas características "particulares", esos problemas y formas de abordarlos son en muchos casos usados o practicados en varios barrios, como veremos en el apartado siguiente.

## 2. A problemas barriales, abordajes colectivos

Tal como fue mencionado, la construcción del mapa permitió reconocer, sintetizar y sistematizar las acciones relevadas. El punto de partida fue la búsqueda de acciones colectivas que tuvieran por objetivo alguno de los cuatro ya señalados: acceso a la tierra, seguridad en la tenencia, mejoramiento de viviendas o mejoramiento barrial. Del conjunto relevado, se distinguieron (i) los problemas que se abordaron y las prácticas colectivas que surgieron para dar respuesta, (ii) los sistemas organizativos utilizados y (iii) los repertorios de reclamos que en algunos casos se utilizaron en los barrios populares platenses.

Sobre el punto (i), se trabajó en la distinción de los problemas y las soluciones propuestas. ¿Qué se logró hacer de forma colectiva en los casos estudiados ante determinados problemas habitacionales? ¿Cuáles fueron esos problemas? Para ello se construyeron las tablas 1, 2, 3, y 4, donde se presentan las acciones colectivas que los barrios populares platenses desarrollaron para abordar sus problemas del hábitat.

**Tabla 1** Problemas abordados y respuestas colectivas para el acceso a la tierra

**Objetivo: ACCESO A LA TIERRA**

Problema abordado	Prácticas/respuestas colectivas
Ocupación	Guardias rotativas Expulsión de quienes vendían la tierra Intercambio de información entre familias información voz a voz entre parientes y conocidos  "Aguantar la toma"
Compra de tierras	Compra colectiva de tierras
Loteo / Planificación urbana (Trazado de las calles, Delimitación de los espacios libres, Asignación de lotes por familia)	Sorteo de lotes Intercambios de lotes División y distribución de terrenos entre pobladores Mesa de gestión para la urbanización Censo
Gestión de programas	

Fuente: elaboración propia

Entre los problemas o actividades referidas al acceso a la tierra, encontramos la ocupación, la compra colectiva de tierras, la planificación urbana y la gestión de programas. Por cada una de ellas registramos prácticas y respuestas que se construyeron desde los barrios, con organizaciones sociales, a partir de las trayectorias de las propias familias, con o sin intervención estatal.

**Tabla 2** Problemas abordados y respuestas colectivas para la Seguridad en la Tenencia

<b>Objetivo: SEGURIDAD EN LA TENENCIA</b>	
<b>Problema abordado</b>	<b>Prácticas/respuestas colectivas</b>
Medidas ante intentos de "re-tomas"	Cuidado de viviendas
Medidas ante desalojos	Recorrido barrial con especialistas Relevamiento barrial Trincheras Defensa con molotovs y piedras "Reagrupación y avanzada" Guardias Garantizar las comidas y el fuego. Presentaciones con colectivos de abogados Reclamos Negociaciones "La represión (en el desalojo) se constituye entonces en un hito que cohesiona y da una marca de identidad al grupo de tomadores."
Regularización dominial	Compra colectiva de la tierra Control interno del pago de las cuotas Presentaciones colectivas de información dominial Participación en juicios por Ley de expropiación Relevamientos barriales entre trabajadorxs estatales y vecinxs Talleres participativos sobre regularización dominial Movilizaciones Negociaciones  "los abogados debemos saber de lo que estamos hablando, no todo se soluciona en un escritorio." En estos casos, saben bien en AJUS, es fundamental la organización vecinal. Creemos que colectivamente la gente tiene más posibilidades de defensa que individualmente" agrega el abogado.

Fuente: elaboración propia

En el abordaje de la seguridad en la tenencia, encontramos en primer lugar acciones no institucionales: aquellas desarrolladas para abordar los intentos de "re-toma" (es decir, las ocupaciones dentro de una toma) y las que se dieron ante intentos de desalojo (ya sean intentos desde el Estado o desde grupos no estatales). En segundo lugar, se registran acciones para acceder a la regularización dominial, es decir que

se buscó la seguridad en la tenencia a través de vías institucionales. Mientras que en el primer grupo encontramos prácticas que se vinculan principalmente con la defensa física y los reclamos organizados, en el segundo grupo aparece como figura relevante la coordinación con profesionales, tanto de organizaciones sociales como trabajadorxs estatales.

**Tabla 3** Problemas abordados y respuestas colectivas para el mejoramiento de viviendas

<b>Objetivo: MEJORAMIENTO DE VIVIENDA</b>	
<b>Problema abordado</b>	<b>Prácticas/respuestas colectivas</b>
Pedidos colectivos de materiales al Estado	Reclamos
Mejoramiento	Talleres Reclamos
Proyecto de viviendas	Talleres participativos de proyecto de vivienda
Construcción colectiva	Talleres participativos de construcción Talleres de oficio Jornadas de trabajo colectivo Intercambio de materiales Préstamos de herramientas Almuerzos
Construcción de viviendas de emergencia	
Reconstrucción	Jornadas de limpieza de viviendas
Relocalización conjunta	Construcción colectiva de Línea de tiempo
Entrega de viviendas nuevas	Talleres de contención
Autoconstrucción espontánea	
Autoconstrucción dirigida por el Estado	Cuadrillas solidarias

Fuente: elaboración propia

En el mejoramiento de vivienda se registraron actividades reivindicativas (vinculadas principalmente con pedidos colectivos de materiales al Estado), actividades desarrolladas desde los barrios (acciones para el mejoramiento, proyecto, construcciones colectivas, reconstrucciones, autoconstrucción espontánea) y actividades acompañadas o impulsadas desde el Estado (relocalizaciones, entregas de viviendas nuevas, autoconstrucción dirigida por el Estado). En todas encontramos actividades colectivas, que permitieron dar un carácter colectivo y a veces participativo a las experiencias. Asimismo, en algunas de ellas —así como en las acciones vinculadas con la seguridad en la tenencia— se registran intervenciones de colectivos de profesionales que acompañaron algunos de los procesos, que tomaron un rol relevante.

**Tabla 4** Problemas abordados y respuestas colectivas para el mejoramiento barrial

<b>Objetivo: MEJORAMIENTO BARRIAL</b>	
<b>Problema abordado</b>	<b>Festivales</b>
Equipamiento: espacios comunitarios, comedores, canchas, Guardería de niñxs, Ropero comunitario	Rifas Eventos para recaudar fondos Construcción colectiva Jornadas de trabajo solidario Mesas de trabajo
Infraestructura: obras hidráulicas, alumbrado, puentes, entubamiento, asfalto, veredas, tapado de baches, garitas	Talleres Festivales Relevamientos cartográficos Reclamos Mesas de trabajo
Servicios: luz, agua, cloacas, residuos, medidores comunitarios de luz	Autoconexión Minga Compra colectiva de materiales Reclamos Gestión colectiva Talleres de oficios Jornadas de trabajo solidario Mesas de trabajo
Mantenimiento: arroyo, basurales, zanjas, plazas, cestos de basura	Jornada de trabajo colectivo Fondos comunes (para pagar tractores que abran las calles y que saquen los autos abandonados) Talleres
Diagnóstico	Mapeo colectivo para reconocimiento de conflictos urbanos
Reconocimiento de la historia barrial	Línea de tiempo. Creación de infografía con la historia barrial Mapeo barrial Programas radiales
Acta de compromiso de Urbanización social	
Urbanización	Jornadas de trabajo colectivo Festivales (bailes, ventas de comida) Proyecto

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en las actividades encontradas para mejorar aspectos barriales, relevamos actividades para acceder a equipamiento (espacios comunitarios, comedores, canchas, guardería de niñxs, ropero comunitario), infraestructura (obras hidráulicas, alumbrado, puentes, entubamiento, asfalto, veredas, tapado de baches, garitas), servicios (luz, agua, cloacas, residuos, medidores comunitarios de luz), mantenimiento (arroyo, basurales, zanjas, plazas, cestos de basura), diagnóstico, reconocimiento de la historia barrial, acta de compromiso de urbanización social, o urbanización. Si bien muchas de estas variables dependen de empresas prestatarias o de obras públicas,

ante su ausencia surgen respuestas para poder mejorar, aunque sea de forma precaria o temporal, la vida cotidiana de lxs habitantes de los barrios. De esta forma, a través del autofinanciamiento o mediante fondos públicos conseguidos con acciones de reclamo, se fueron mejorando o accediendo a mejoras de los barrios. Nuevamente en estas actividades se registran intervenciones de grupos de profesionales, quienes a través de mapeos, talleres, etc., acompañaron las experiencias.

En síntesis, se registraron diversas problemáticas que necesitan atención en los barrios que, ante la falta de intervenciones estatales, encontraron respuestas construidas desde abajo. Para su desarrollo fueron de gran relevancia los (ii) sistemas organizativos que cada barrio definió. Muchos de ellos estuvieron atravesados por las trayectorias de vida de sus habitantes, por las organizaciones que acompañaron, por los contextos socio-políticos, etc. Entre las formas de organización encontramos dos grandes grupos:

- Sistemas propuestos y dirigidos desde el Estado: cooperativas de mantenimiento urbano, cooperativas de trabajo (programa nacional "Agua más trabajo", programa nacional "Veredas más trabajo"), reuniones informativas para familias relocalizadas, talleres de contención para familias relocalizadas, conformación de asociación civil, mesas de diálogo.

- Sistemas vinculados con prácticas barriales y de organizaciones sociales: asambleas barriales, asambleas interbarriales, asambleas intermedias (de comisión directiva), asambleas de la comunidad, reuniones vecinales, reuniones de familias, juntas vecinales, cuerpo de delegadxs, delegadxs por manzana, comisión de delegadxs por nacionalidad, mesa barrial, talleres participativos (de proyecto de vivienda, de construcción, de regularización dominial, electricidad segura, derecho a la ciudad, colectores solares, asesoramiento sobre programas, agroecología), cuadrillas solidarias, brigadas solidarias, cuadrillas de construcción (tobas), cooperativa de familias, redes intra e interfamiliares, ayuda mutua entre familias.

Principalmente surgidos desde el segundo de estos dos grupos, encontramos (iii) diversos repertorios de reclamo, es decir, acciones a partir de las cuales los barrios logran (o intentan) ser escuchados. Entre ellos encontramos repertorios institucionales y no institucionales:

- INSTITUCIONALES: acciones legales para acceder a dialogar o peticionar ante organismos e instituciones públicas. Entre ellos hallamos petitorios, juntadas de firmas, presentaciones legales, denuncias en defensoría del pueblo, vínculo con funcionarixs públicos y políticos, mesa de negociación, pedidos de reuniones con el gobierno provincial, entrevistas con funcionarixs públicxs solicitando información oficial.

- NO INSTITUCIONALES: actividades que buscan interpelar por fuera de los pedidos formales o legales. Suelen tener por objetivo la visibilización, la mediatización, la instalación en la agenda pública de los pedidos o necesidades. Su uso puede ser

producto del agotamiento de los repertorios institucionales, o por decisión directa de los propios espacios organizativos. Entre ellos encontramos corte de calle (uno o dos carriles), corte de calles ("sin quemar gomas"), amenaza de corte de calles, difusión por medios de comunicación alternativos, movilización con brigadas de otros barrios, reclamos con otros barrios, movilización, manifestación en empresa prestataria, ocupación de espacios públicos, presencia en las sesiones legislativas, instalación de carpas en espacios públicos, tractorazos, difusión de comunicados, acampes. Así como fue relevado en una entrevista de un medio de comunicación: "Nos escuchan cuando hacemos ruido" (S. Cuccia a diario País, 2/02/2011).

## Reflexiones

El trabajo realizado permitió, por un lado, espacializar acciones colectivas que buscaron mejorar el hábitat popular de barrios populares platenses. El avance en el mapeo posibilita tener un registro unificado de estas acciones para acceder a su lectura conjunta, su visibilización, su dimensionamiento.

En el recorrido para construirlo logramos reconocer problemas, prácticas colectivas, sistemas organizativos y repertorios de reclamo comunes a varios barrios. Podemos decir que en su análisis encontramos vínculos directos entre las trayectorias de las organizaciones participantes y las actividades realizadas. En este sentido, se registraron acciones desarrolladas por diferentes tipos de organizaciones que fueron aportando (o condicionando) a definir tanto los sistemas organizativos (donde reconocemos sistemas organizativos vinculados con organizaciones de base, organizaciones fabriles, diferentes tendencias políticas) como el uso o no de diversas prácticas de reclamo (estrategias más o menos confrontativas con el Estado).

Entre las organizaciones encontradas, creemos relevante dejar abierta la pregunta respecto del vínculo directo entre algunas organizaciones sociales e instituciones estatales y cómo ello condiciona en algunos casos la decisión de confrontar o no, así como de acceder o no a determinados recursos económicos y/o materiales. En esta misma línea creemos interesante reflexionar en el rol que ocupa la Universidad de La Plata, en tanto ente autónomo con recursos propios y como formadora de profesionales del hábitat. Asimismo, encontramos interesante el lugar de los centros comunitarios barriales y de las actividades culturales que allí se desarrollan, donde a partir de actividades que no necesariamente se vinculan con el hábitat se logró poner en la agenda barrial y de las organizaciones problemáticas habitacionales.

Se espera que este primer avance del mapa de las resistencias así como sus hallazgos sean posibles aportes para incorporar, por un lado, desde las intervenciones

estatales: sistematizar las prácticas cotidianas barriales podría ser un inicio en su reconocimiento en tanto prácticas laborales, asumiendo el tiempo, esfuerzo, recursos que implican. De este modo, algunos de los sistemas organizativos, de las prácticas colectivas y de los problemas abordados podrían ser incorporados en intervenciones estatales desde paradigmas colectivos y participativos que retomen las prácticas desarrolladas "desde abajo". Por otro lado, los hallazgos de este trabajo podrían aportar a pensar y construir las estrategias de intervención barrial de las organizaciones sociales, así como a construir sus agendas de trabajo territorial y/o de reclamo. Asimismo, se espera que el acceso a información organizada sobre las prácticas que otros barrios llevan adelante sean faros para habitantes de otros barrios que atraviesen problemas similares.

Estas dos dimensiones de posibles aportes cobran un nuevo lugar de relevancia en el contexto actual, donde el mejoramiento del hábitat popular vuelve a ponerse en agenda ante una situación epidemiológica que golpea con mayor fuerza a aquellos sectores que previamente estaban en una situación de vulnerabilidad. En el último año los abordajes colectivos de los problemas de los barrios populares retomaron un lugar relevante. Aun cuando las recomendaciones indican el aislamiento, las ollas populares, el armado de cooperativas de trabajo, el mejoramiento edilicio de comedores tomaron un lugar central en estos enclaves urbanos donde periódicamente la grupalidad es la forma de sobrevivir. Es en este sentido que se considera que "tener a la mano" prácticas, acciones, sistemas organizativos, repertorios de reclamo que alguna vez "funcionaron" puede ser una herramienta necesaria en tiempos en que lo colectivo garantiza la supervivencia.

## Referencias bibliográficas

- Adriani, L.; Papalardo, M.M.; Pintos, P. & Suárez, M. J.** (Comp.). (2011). *Actores, estrategias y territorio: El Gran La Plata: de la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Bernat, S. & Cáneva, V.** (2018). (Des)iguales: producción de sentidos sobre la inundación de 2013 en La Loma y el asentamiento de Ringuelet (La Plata). En *X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/80275>
- Bernat, S.** (2016). Discusiones en torno al concepto de hábitat justo. El caso de un asentamiento de Ringuelet (La Plata). *Actas de Periodismo y Comunicación*; vol. 2 (1).
- Ciuffolini, M. A.** (2010). *Resistencias: Luchas sociales urbanas en Córdoba post-2001*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

- Clichevsky, N.** (2000). Información y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Publicación de las Naciones Unidas. *División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Serie 28*. Santiago de Chile.
- Cravino, M. C.** (julio y agosto de 1997). Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones contradicciones. La Plata. Ponencia presentada en *V Congreso de Antropología Social*.
- Cravino, M. C.** (Org.) (2018) *La ciudad (re)negada*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Del Río, J. P.; González, P.; Perdoni, S.; Pintos, P.; Plot, B & Relli Ugartamendía, M.** (2007). *Movimientos sociales de base territorial. Notas sobre las prácticas de resistencia social en el contexto de las políticas neoliberales y su crisis*. Río Cuarto. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.12550/ev.12550.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12550/ev.12550.pdf)
- Del Río, J. P.** (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10(2).
- Díaz, J & Ortiz Flores, E.** (Coord.), (2017). *Utopías en construcción. Experiencias Latinoamericanas de Producción Social del Hábitat*. México, HIC-AL.
- Fabbri, L.** (2013). *Apuntes sobre feminismos y construcción de poder popular*. Rosario: Puño y Letra. Pág. 44. [www.cecs-argentina.org/biblioteca-virtual/ff/02-09-15](http://www.cecs-argentina.org/biblioteca-virtual/ff/02-09-15).
- Fernández Wagner, R.** (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En: Cravino, M.C. (Org) (2008), *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires* (pp.13-44). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Giarretto, M.** (2010). Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad. *Universitas Humanística*, 70(70).
- González, M.** (2012). *Libertad Historia y memoria de los ex militantes de las Fuerzas Armadas Peronistas-Peronismo de Base en la ciudad de La Plata* (Tesis de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.711/te.711.pdf>
- González Canosa, M.** (2017). *Las Fuerzas Armadas Revolucionarias en el Gran La Plata y sus vínculos con el activismo estudiantil y barrial de la zona (1970-1973)*. Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.12100/ev.12100.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12100/ev.12100.pdf)

- González, P.** (2009). *Asentamientos populares en la Gran La Plata: Un análisis de las nuevas territorialidades ante las transformaciones del mundo social-comunitario en la década del 2000*. La Plata, <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev830>.
- González, P.** (2014). *La urbanización informal en la Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2011)*. Córdoba. <http://hdl.handle.net/11086/1945>
- Merklen, D.** (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva sociedad*, (149), 162-177.
- Nava, A.** (2018). Conflictividad estudiantil, radicalización política y reformismo universitario durante las décadas del sesenta y setenta: El caso del movimiento estudiantil de la ciudad de La Plata, 1969-1972. *Trabajos y comunicaciones* (48), p. e066. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8870/pr.8870.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8870/pr.8870.pdf)
- Oslender, U.** (2002). Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una espacialidad de resistencia. *Scripta Nova*, 6(115), 1.
- Pelli, V.** (1998). El mejoramiento habitacional de los asentamientos espontáneos. En *Gestión Habitacional. Maestría de Hábitat y Vivienda*. Universidad Mar del Plata, (Ed.). Bs. As., Argentina.
- Porta Fernández, P.** (2017). *Procesos de politización de sectores católicos en Villa Elisa, La Plata, 1960-1970* (tesis de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1416/te.1416.pdf>
- Relli Ugartamendía, M.** (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015* (tesis de posgrado) Doctorado en Geografía, FaHCE, UNLP. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1610/te.1610.pdf>
- Robles, H.** (2011) *Radicalización política y sectores populares en la Argentina de los '70: La juventud peronista y su articulación con Montoneros en los barrios periféricos de la ciudad de La Plata* (tesis de posgrado). Maestría en Ciencias Sociales. FaHCE, UNLP. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.437/te.437.pdf>
- Rodríguez Tarducci, R.** (2018). Asentamientos informales en el Partido de La Plata: Una aproximación a las modalidades de ocupación del territorio. *Estudios Socioterritoriales*, 23, 0-0.
- Scott, J.** (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México, ERA.
- Tilly, Ch.** (1978). *From Mobilization to Revolution*, New York: McGraw-Hill Publishing Company.
- Tilly, Ch.** (2002), en Mark Traugott, *Protesta social: repertorios y ciclos de la acción colectiva de 1995*. Editorial Hacer.

- Topalov, C.** (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Vallejo, G. (2015). *Proyecto urbano y sectores populares en la génesis de La Plata*. Rosario: Prohistoria.
- Zibechi, R.** (2008). *Territorios en resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas*. Buenos Aires, Ediciones Lavaca Ltd.

## Fuentes

Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (Ley 14.449). Subsecretaría Social de Tierras Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Actualizado al 31/12/2015. <http://181.171.117.68/registro/publico/> 

# La experiencia del Consultorio de Hábitat Barrial de AVE.

## Trabajo territorial en contexto de pandemia

**Natalia FERNÁNDEZ**  
**Julián GONZÁLEZ LARIA**  
**Vanina GREPPI**  
**Verónica GREPPI**  
**Carolina NIEVAS**

**Alberto FLOREANO**  
**Florencia PASQUALE**  
**Lucio SCARDINO**  
**Federico STRZELECKI**  
**Brenda VALLEJOS**

### Cargos o filiaciones

Arq. (becaria doctoral CEVE-CONICET-AVE).  
 Dr. Arq. (becario posdoctoral CEVE-CONICET-AVE).  
 D. I (personal de apoyo CEVE-CONICET-AVE).  
 Arq. (personal de apoyo CEVE-CONICET-AVE).  
 Lic. en Desarrollo LyR (becaria doctoral CEVE-CONICET-AVE).

Arq. (personal de apoyo CEVE-CONICET-AVE).  
 Dra. Ab. (investigadora CEVE-CONICET-AVE).  
 Lic. Comunicación Social (personal de apoyo CEVE-CONICET-AVE).  
 Ing. (personal de apoyo CEVE-CONICET-AVE).  
 Estudiante de Arq. (becaria BITS UNC-AVE)

### Lugar de trabajo

Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y Asociación de la Vivienda Económica (AVE).

### Eje temático 9

Organizaciones barriales en asentamientos populares y procesos de autogestión urbana.

## Resumen

Este trabajo recupera la experiencia del Consultorio de Hábitat Barrial, espacio que nace en 2019 como una línea de acción de la Asociación de la Vivienda Económica (AVE). El consultorio trabaja desde sus inicios en forma articulada junto con el Centro Integrador Comunitario (CIC) de Villa Siburu en la ciudad de Córdoba. Durante 2020, en un contexto de crisis sanitaria, estas redes se profundizaron y se comenzó a trabajar no solo en lo habitacional, sino también en una asistencia primaria en el territorio. El objetivo es reflexionar sobre intervenciones territoriales en contexto de pandemia a partir de un enfoque de derechos humanos.

**Palabras clave:** Organización; barrios populares; hábitat; enfoque de derechos.

## Introducción

La Asociación de Vivienda Económica nace en 1977 como una entidad sin fines de lucro que busca promover el acceso al hábitat para los sectores populares como un modo de contribuir a la materialización de otros derechos y favorecer el desarrollo humano. AVE es además una Unidad de Vinculación Tecnológica, habilitada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación y, junto con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), regula el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Estas figuras posibilitan que AVE pueda articular los conocimientos generados en el marco de la investigación y el desarrollo tecnológico con diversos organismos públicos de diferentes niveles, el sector productivo y la sociedad civil en general, como también receptor las demandas de estos sectores para impulsar investigaciones que respondan a necesidades concretas de su ámbito de inserción. Esta relación ha marcado un perfil del CEVE como un centro de investigación con una fuerte impronta de trabajo territorial. Se constituye así, desde sus orígenes como un centro de investigación-acción, definida como proceso de trabajo que enlaza el aprovechamiento práctico del conocimiento con la posibilidad de hacer y sistematizar dicho hacer y la realización de actividades destinadas a satisfacer necesidades colectivas, a partir del compromiso de promover la inclusión social con los actores involucrados en el proceso<sup>1</sup>.

### Consultorio de Hábitat Barrial AVE

Para dar cuenta de la problemática que aborda el consultorio, se plantea una breve descripción de la situación del país en general y de Gran Córdoba en particular, según los datos oficiales que arroja el último censo disponible, actualizado con las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) también realizadas por el INDEC (2010; 2020). La problemática habitacional en Argentina afecta a un 38 % de los hogares (4.677.920), considerada de carácter estructural y de situación crítica<sup>2</sup>. Sin embargo, dentro de esta situación, el déficit cualitativo representa casi las tres cuartas parte del déficit habitacional argentino, correspondiendo a un 72 % (cerca a los 3.500.000 hogares). Dentro del déficit cualitativo, según datos de 2020, se identifica que un 19,9 % de los hogares tiene alguna precariedad (12,9 % parcialmente insuficiente y el 7,0 % insuficiente); el porcentaje de personas en esta situación asciende al 24,2 % sobre la población total.

En el Gran Córdoba<sup>3</sup> la EPH identifica que el 11 % de personas necesitan mejorar sus viviendas y el 21 % vive en condiciones de hacinamiento. Así, un 32 % de personas necesitan resolver su déficit cualitativo (465.000 personas, tres de cada diez

---

1. Bosio, C.; Ortecho, E.; Ferrero, A.; Montiel, C. Duarte, G.; Scardino, L. (2013).

2. Adaszko y Salvia, 2010; Rodulfo y Boselli, 2015; Pelli, 2015.

3. El aglomerado Gran Córdoba incluye las localidades de Agua de Oro, Canteras del Sauce, Córdoba Capital, El Manzano, La Calera, La Granja, Malvinas Argentinas, Mendiolaza, Río Ceballos, Saldán, Salsipuedes, Unquillo, Villa Allende, Villa El Fachinal, Parque Norte y Guiñazú Norte.

habitantes). Se agregan a este grupo más de 100.000 personas (8 %) que no pueden acceder a servicios mínimos, tanto a la conexión a red de agua potable como al sistema de desagüe (conexión a cloacas o pozo).

En América Latina, entre el 50 y el 75 % de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son auto-producidos por sus habitantes, para lo cual no cuentan con instrumentos adecuados (normativos, financieros, técnicos y de gestión) que apoyen sus esfuerzos (Ortiz, 1995). En nuestro país, la autoconstrucción alcanza a un tercio de los hogares propietarios de vivienda, de los cuales menos del 10 % recibieron créditos para acceder a ella por parte de instituciones de ayuda financiera (Jiménez, 2000 en Gargantini, 2005), y no contaron con una asistencia técnica adecuada.

Apesar de los esfuerzos, saberes y recursos invertidos en la producción social de su hábitat, las soluciones alcanzadas muchas veces resultan en bienes inadecuados y deficitarios desde el punto de vista de la calidad y salubridad de la vivienda. A partir de sus objetivos y su misión institucional, AVE articula su labor con otras organizaciones, coaliciones y redes locales, nacionales e internacionales, así como con el Estado en sus diferentes niveles: local, provincial y nacional, buscando incidir a nivel normativo y reglamentario y en la implementación de políticas públicas en relación con el acceso a un hábitat digno<sup>4</sup>. El Consultorio de Hábitat Barrial es el espacio donde se aborda la problemática del acceso al hábitat como una de las líneas de trabajo territorial en AVE. Este espacio está compuesto por profesionales, técnicos/as e investigadores/as pertenecientes a AVE y CEVE que abarcan distintas áreas: constructivas, de diseño, social y jurídica. Además, funciona como centro de prácticas de las/os estudiantes de la cátedra Práctica Profesional Asistida (PPA) con orientación al hábitat popular de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba (FAUD-UNC) y su cátedra homónima de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba.

El consultorio releva las necesidades socio-habitacionales-laborales de las familias que acuden, a partir de la metodología de diagnóstico "Consultorios primarios de hábitat", revisada y adaptada en AVE<sup>5</sup>. Esta metodología de trabajo se lleva adelante en el marco de la Mesa de Gestión Barrial del Centro Integrador Comunitario (CIC) de Villa Siburu, acompañando las estrategias propias de este espacio orientado a los sectores más vulnerables, bajo los siguientes lineamientos: intervención integral, abordaje territorial, articulación interjurisdiccional, planificación de acuerdo con las necesidades sociales, fortalecimiento de espacios participativos, promoción del desarrollo local y la economía social, la familia como eje de la inclusión social, entre otros<sup>6</sup>.

---

4. Pipa, Dante Agustín; Scardino, Lucio (2013).

5. Fleker, Laila (2020). Déficit habitacional en Córdoba: abordajes metodológicos e instrumentales.

6. Centros Integradores Comunitarios. Estrategias de gestión. Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, 2015.

### Marco de abordaje conceptual - Enfoque de derechos

Previamente a presentar propiamente el denominado enfoque de derechos, se debe advertir que su elección, a los fines del trabajo territorial, representa una opción conceptual y metodológica que se enmarca en un enfoque más amplio que busca asumir procesos de *diálogos de saberes*. En este sentido, el enfoque constituye una *herramienta* susceptible de ser apropiada por las comunidades, solo si de su uso se vislumbra un potencial que contribuya a una reivindicación apropiada por las familias involucradas. En este sentido, asimismo, se cuestiona su carácter de "gramática salvadora" (Boaventura & Sena Martin, 2019), se reconoce su carácter incompleto y la necesidad de abordar la tarea previa, y a la vez constante, de reconocer el diálogo con las problematizaciones y conceptualizaciones propias y locales. Los términos y conceptos que nominen aquello que se representa como problemáticas del hábitat popular.

En relación con la *herramienta*, en líneas generales el enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Este concepto busca modificar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades o meros destinatarios que deben ser asistidos, sino "sujetos de derechos"<sup>7</sup>.

El enfoque de derechos humanos consiste particularmente en un *corpus normativo* producido en

el Sistema Internacional de Derechos Humanos a partir de la labor de los Comités de los Pactos y Tratados Internacionales, con sus distintas observaciones generales, específicas y recomendaciones a los países, por ejemplo, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); entre otros. A ello se suma la labor de los relatores de los derechos humanos en cada una de las áreas que están establecidas: por ejemplo, el relator o relatora del derecho humano a la vivienda. A este conjunto se le agrega el sistema regional que tenemos en América Latina, que es el Sistema Interamericano donde existen dos órganos fundamentales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sus diversas funciones de fiscalización y jurisdiccionales sobre los países<sup>8</sup>.

La elección de las herramientas que brinda el enfoque de derechos despliega sus implicancias concretas en el momento del planteo de exigibilidad en términos jurídicos, esto es, la posibilidad de demandar por distintas vías institucionales prestaciones y respuestas a "obligaciones" incumplidas por parte del Estado, las cuales requieren

---

7. Abramovich y Pautassi (2009).

8. Pautassi (2013)

mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. De este modo, las acciones emprendidas por el Estado exceden el mero cumplimiento de mandatos morales o políticos.

Un enfoque de derechos conlleva la obligación de todas las instancias del Estado de diseñar e implementar políticas públicas que promuevan su respeto en condiciones de igualdad (Pautassi, 2013). Como contrapartida, brinda a los ciudadanos y las ciudadanas la posibilidad de desplegar estrategias variadas para monitorear y exigir esta obligación.

Por otra parte, atendiendo el problema habitacional, en muchos ámbitos y desde diferentes autores se lo analiza como un problema de carácter cualitativo en mayor medida que cuantitativo. Esto se refiere a una mayor necesidad de acceso a mejoras de viviendas, por sobre la de viviendas nuevas. En conclusión de todas estas miradas y del aspecto participativo, es como esencial en un proceso de satisfacción de derechos que el consultorio se plantee como un espacio para el debate y el intercambio de saberes, que con el apoyo técnico puede proponer un plan, para abordar en cada caso el acceso al hábitat digno, desde la voz de las propias familias.

### **El rol de las organizaciones de la sociedad civil y el enfoque de derechos**

El enfoque de derechos brinda a las organizaciones de la sociedad civil que canalizan demandas sociales al Estado una metodología a fin de monitorear si efectivamente el Estado satisface los derechos a los que se comprometió, y de este modo vincula los mandatos establecidos en el sistema Internacional de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Los instrumentos que permiten constatar el grado de cumplimiento de los Estados en materia de derechos humanos brindan a las organizaciones la posibilidad de visibilizar derechos vulnerados, así como acompañar procesos por los cuales se reclama exigibilidad.

Ante el desafío de diseñar estrategias de trabajo territorial concretas, el enfoque de derechos permite contar con indicadores específicos de derecho a la vivienda adecuada, y procurar un enfoque del proceso de una manera integral, para acceder a una vivienda no como una fabricación material, sino como una solución para familias y personas para el acceso a los bienes, servicios y situaciones, articulables espacialmente, que implican la vida doméstica y urbana<sup>9</sup>. Las mejoras habitacionales por autoconstrucción constituyen una alternativa poco abordada por el sector estatal, como un modo de reconocer y fortalecer procesos existentes para asegurar derechos, en el marco de la cual el acompañamiento técnico integral, social y el apoyo económico cobran especial relevancia<sup>10</sup>.

---

9. Pelli, Víctor (2007)

10. Ferrero, Aurelio (2013)

## **Enfoque de derechos aplicado en la metodología del Consultorio de Hábitat Barrial**

La metodología del consultorio parte de tomar como indicadores las condiciones de habitabilidad mínima de la vivienda y la seguridad jurídica en la tenencia. Ambas dimensiones constituyen componentes centrales del derecho a la vivienda adecuada desde la perspectiva de derechos. En este sentido, constituyen una obligación asumida por Argentina que se deriva de la Constitución Nacional (art. 14 bis), así como de la ratificación, en el año 1991, y entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Art. 11 establece en particular “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua en las condiciones de existencia”.

La Observación General N.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) señaló la “seguridad jurídica de la tenencia” como uno de los siete aspectos inherentes al derecho a una vivienda adecuada (párr. 8a). El carácter jurídico que debe tener la seguridad en la tenencia se desprende asimismo de la citada Observación General, que destaca:

sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados parte deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

Asimismo, en relación con las condiciones de habitabilidad, otro de los aspectos inherentes al derecho a una vivienda adecuada (párr. 8 d), el comité postula:

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

## **Metodología de trabajo de Consultorio de Hábitat Barrial AVE**

La metodología del Consultorio de Hábitat Barrial de AVE consta de una serie de encuentros con cada familia, que incluyen técnicas como entrevistas, visitas y relevamientos tanto en el espacio de trabajo como en la vivienda. En todas estas instancias se va conformando un diagnóstico sociohabitacional con datos físicos, económicos y sociales, que responden a la conformación de la familia, situación laboral, capacidades constructivas, escolaridad de los niños y niñas, así como también sus deseos y expectativas respecto de la mejora de su vivienda.

El proceso se completa con una propuesta de proyecto con mejoras arquitectónicas y de seguridad en la tenencia, para la solución al problema habitacional planteado por la familia. El resultado se materializa en una carpeta de la propuesta que contiene planos de las soluciones recomendadas por el equipo de trabajo.

Este abordaje tiene la intención de hacer más eficientes los recursos que las familias pueden conseguir, y se busca contribuir en el proceso de mejoramiento habitacional por autoconstrucción asistida, brindando asesoramiento y capacitación, mayoritariamente a mujeres jefas de hogar, como herramienta para el completamiento de la vivienda desde un enfoque del hábitat digno. Dentro de la lógica de trabajo que compartimos en el consultorio, las familias son los y las protagonistas de los cambios y quienes llevan adelante mediante sus capacidades de construcción las soluciones que se recomiendan. De acuerdo con las posibilidades y recursos factibles de ser gestionados por la propia comunidad, por AVE y/o por el CIC, para financiar los materiales, estas soluciones se canalizan mediante talleres de capacitación de producción de componentes, o bien la construcción de las soluciones planteadas.

## **Desarrollo / resultados / discusión**

Desde 2019 se viene trabajando con comunidades de los barrios Villa Siburu, Villa Alberdi, Villa Urquiza, La Favela y El Sauce, en donde se han relevado en una primera instancia más de 50 casos de hogares que requieren soluciones habitacionales. En este marco, fue posible identificar que aproximadamente el 90 % de las consultas relacionadas con temas de vivienda (constructivos o jurídicos) fueron realizadas por mujeres, en su mayoría desempleadas o trabajadoras informales de entre 20 y 80 años.

En estos barrios se atraviesan situaciones en las que el déficit habitacional sumado a la pobreza estructural y la falta de acceso a recursos —económicos y materiales— dificultan el acceso a un hábitat digno. En el marco de avanzar en la búsqueda de mejores y más eficientes soluciones, se busca acercar a las familias los recursos necesarios —materiales y técnicos— para comenzar con las soluciones en sus viviendas. Se propone realizar un trabajo comunitario-participativo y profundizar los vínculos ya generados, siempre priorizando las necesidades identificadas por las familias. Si bien no siempre es posible dar soluciones que terminen con el déficit que transitan, la organización que se consolida junto a la red de actores e instituciones y la presencia del Estado local contribuye a sentar bases para seguir alimentando un proceso continuo y comprometido en pos de materializar el acceso a un hábitat digno.

Durante 2020 se vio truncado el espacio de atención mediante el consultorio por las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio impuestas a partir de la pandemia de **COVID-19**. Sin embargo, AVE no dejó de estar presente en el territorio en articulación con las instituciones mencionadas. Como consecuencia de las necesidades estructurales que se vieron incrementadas por la situación de crisis sanitaria, implementamos campañas de captación de donaciones para la compra y distribución de alimentos y **kits** de limpieza para las familias de los barrios en donde se trabaja. De esta manera, las redes continuaron fortaleciéndose.



**Figura 1. Donaciones AVE en contexto de pandemia.** Fuente: imagen propia del Consultorio de Hábitat Barrial - AVE

A partir de las campañas de donación destinadas en principio a la compra de alimentos, se estimó la posibilidad de avanzar en utilizar fondos para pequeños proyectos habitacionales con destino comunitario.

Durante el período comprendido entre septiembre y octubre de 2020, se construyó con fondos AVE y mano de obra de familias de barrio El Sauce, un espacio para reforzar el funcionamiento del comedor comunitario "Manos Unidas". Bajo un esquema de jornadas de trabajo semanal, esta actividad permitió vincular al equipo técnico y social de AVE con el grupo de familias, generar lazos de confianza y afianzar las dinámicas de trabajo participativo y la organización comunitaria. Estas son condiciones favorables o incluso necesarias para continuar con procesos de mejoras particulares de cada familia.



**Figuras 2 y 3. Construcción de Quincho para comedor comunitario "Manos Unidas" El Sauce.**  
 Fuente: imágenes propias del Consultorio de Hábitat Barrial – AVE. Cabe mencionarse que el techo se construyó con ecocabriadas de madera, también tecnología desarrollada por CEVE



**Figuras 4 y 5. Construcción de Quincho para comedor comunitario "Manos Unidas" El Sauce.**  
 Fuente: imágenes propias del Consultorio de Hábitat Barrial – AVE

Al mismo tiempo, el equipo se concentró en la gestión de recursos para financiar la ejecución de las mejoras habitacionales relevadas en el consultorio. En diciembre de 2020 fue aprobado el proyecto "Mejoramientos habitacionales participativos" por la Fundación SELAVIP (Servicio Latinoamericano, Africano y Asiático de Vivienda Popular) para realizar veintiséis soluciones habitacionales, entre las cuales se construirán módulos nuevos, se adecuarán baños y se repararán techos, en tanto las familias involucradas aportan la mano de obra y materiales complementarios para la ejecución de las mejoras.



**Figuras 6 y 7. Relevamientos para proyecto SELAVIP.** Fuente: imágenes propias del Consultorio de Hábitat Barrial – AVE



**Figura 8.**  
**Relevamientos para**  
**proyecto SELAVIP**  
Fuente: imágenes  
propias del Consultorio  
de Hábitat Barrial – AVE



**Figura 9. Mapeo para proyecto SELAVIP.** Fuente: elaboración propia por parte del Consultorio de Hábitat Barrial – AVE

Este tipo de financiamiento permite consolidar la estrategia de abordaje territorial del Consultorio Barrial de Hábitat y complementar la labor del relevamiento sociohabitacional mediante la ejecución de las mejoras proyectadas por las familias junto al equipo de trabajo. En este caso, mediante el proyecto SELAVIP, se atenderá a la situación de veintiséis familias (más de 100 personas) para contribuir a una mejora en sus viviendas y su calidad de vida. Dentro de los diagnósticos de las familias, se relevaron las capacidades en autoconstrucción y oficios, como también la posibilidad de adquirir más materiales y continuar las mejoras en otros sectores de la vivienda.

## Conclusiones – balance

La realización de un balance del trabajo realizado hasta la fecha permite observar que durante el período 2019-2021 pudo realizarse un trabajo de consultorio sostenido, que atendió la demanda de las familias en el sector desde una visión integral del hábitat. En particular se destacan dos dimensiones que sostienen dicha búsqueda de integralidad: la constructiva, asociada a la vivienda física, y la participativa, que recupera y horizontaliza saberes en búsqueda de construir lazos con potencialidad de expandirse en la consolidación de vínculos barriales y comunitarios. A su vez, se

mantuvo una articulación con la Mesa de Gestión del CIC, para el acuerdo de objetivos y fortalecimiento del trabajo comunitario con otras organizaciones barriales.

Si bien la experiencia se lleva adelante a partir de una red territorial en la cual participan el Estado local a través de la Mesa de Gestión del CIC, organizaciones territoriales, la academia a través de una cátedra de la FAUD-UNC, instituciones especializadas como el CEVE y organizaciones de la sociedad civil como AVE, se presenta el desafío de generar más instancias y espacios de participación de las familias que atraviesan la experiencia del consultorio, tendientes a fortalecer la organización social y la construcción de reivindicaciones basadas en el enfoque de derechos. Asimismo, de generar un apoyo económico desde instituciones estatales, que hasta el momento no pudo realizarse.

Desde una perspectiva de mayor escala y de cara a pensar políticas públicas tendientes a mejorar la situación sociohabitacional de los amplios sectores populares que viven en condiciones deficitarias, la experiencia del Consultorio de Hábitat Barrial de AVE, al igual que la de tantas otras organizaciones de trabajo territorial, aporta evidencia que confirma que el acompañamiento técnico y social junto con la distribución de los recursos económicos necesarios constituyen los complementos necesarios e imprescindibles para fortalecer las capacidades de autoproducción del hábitat por parte de las comunidades.

Un primer balance de obstáculos y potencialidades permite observar, en la primera dimensión, la baja escala de incidencia asociada a la limitada disponibilidad de fondos. No obstante, se destaca el apoyo recibido por donaciones del sector privado, que contribuyeron a cubrir necesidades de último momento. En el mismo sentido, se infiere que este tipo de soluciones habitacionales que focalizan sobre los déficits cualitativos de las viviendas presentan una escala de incidencia menor a aquellas factibles de lograrse a través de soluciones estandarizadas. Sin embargo, la posibilidad de brindar respuestas específicas para cada caso, que contemplen un proceso participativo que responda a la particularidad y a la situación de cada hogar tanto desde el punto de vista social como habitacional posibilita valorizar la producción social del hábitat generada y hacer más eficientes los recursos ya invertidos, así como los que requieren para alcanzar una vivienda adecuada.

En la dimensión temporal debe mencionarse cierta dificultad de adaptarse a objetivos de desarrollo e innovación tecnológica (objetivos institucionales del centro de investigación científico al que pertenece el personal técnico del proyecto). Sin embargo, el balance, aunque provisorio, permite observar las potencialidades del trabajo realizado.

En referencia a la dimensión participativa, los proyectos de mejoras del hábitat producidos en dos años de trabajo del consultorio están llevándose a cabo mediante un diálogo de saberes con las familias, que busca plasmar las necesidades y prioridades que estas plantean. Si bien los resultados materiales hasta el momento pueden anticiparse como dispares, dependiendo del caso, la disponibilidad de un proyecto financiado permite realizar pasos concretos hacia el acceso al derecho a la vivienda. Particularmente en referencia a los recursos económicos, todos los grupos familiares realizaron un aporte, que en algunos casos superó el financiamiento asignado por el propio proyecto. En particular se destacan redes de apoyo que surgieron espontáneamente, a partir del protagonismo de las familias que aportan su mano de obra mediante autoconstrucción. Se destaca, asimismo, el rol de mujeres en la gestión de la obra, que fortalece una mirada empoderadora que se escapa de los ámbitos de trabajos feminizados cotidianos.

Desde una mirada interna se resalta la construcción de capacidades laborales intrainstitucionales de trabajo participativo en el equipo, con fuerte énfasis en la horizontalización de decisiones. Esta dimensión permite proyectar un esquema que dispute construcciones jerárquicas, y en última instancia, habilita para replantearnos el desafío de realizar investigación-acción **a partir de**, y no solo **sobre** procesos participativos, y desde un enfoque de derechos.

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. & Pautassi, L.** (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Editores del Puerto.
- Adaszko, D. & Salvia, A.** (2010). *Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana: Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)*.
- Bosio, C.; Ortecho, E.; Ferrero, A.; Montiel, C. Duarte, G. & Scardino, L.** (2013). Microcrédito para mejoras de viviendas populares: poco para muchos. *Revista Pampa*, Vol. 9. P 73-91 Santa Fe: Ediciones UNL.
- Boaventura de Sousa, Santos & Sena Martins, B.** (2019). *El pluriverso de los derechos humanos. La diversidad de luchas por la dignidad*. Akal. México.
- Centros Integradores Comunitarios** (2015). *Estrategias de gestión*. Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.
- Ferrero, Aurelio** (2013). La vivienda y los sectores populares: de la necesidad al derecho. *Revista Hábitat Inclusivo*, Vol. 2.
- Fleker, Laila** (2020). *Déficit habitacional en Córdoba: abordajes metodológicos e instrumentales*. p.15.

- INDEC** (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.
- INDEC** (2020). Encuesta Permanente de Hogares 2020: Gran Córdoba.
- Jiménez, L. Mabel** (2000). Actualización del diagnóstico de situación habitacional. Dirección Nacional de Políticas Habitacionales. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaría de Obras Públicas. Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Buenos Aires, Argentina. Mimeo. En Gargantini, Daniela M. (2005). *Gestión Local del Hábitat. Experiencias en municipios intermedios*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Ortiz, Enrique** (1995). *Derechos Humanos y Producción Social del Hábitat: Pilares de la Estrategia de HIC en América Latina*.
- Pautassi, L.** (2013). Enfoque de Derechos en las políticas públicas: Monitoreo y rendición de cuentas de los Estados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Conferencias. *Revista Interferencias*, Vol., 1 N.º 3 Año 2013. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/6204>
- Pelli, Víctor** (2007). *Habitar, participar, pertenecer*. Ed: Nobuko, Buenos Aires.
- Pelli, Víctor** (2015). La arquitectura como producción social. Servicio Socio Habitacional. Entrevista Universidad Católica de Córdoba. <http://www2.ucc.edu.ar/noticiasucc/la-arquitectura-como-produccion-social/>
- Pipa, Dante Agustín & Scardino, Lucio** (2013). El compromiso social como motor de la investigación y la acción. Alumni UCC, Córdoba: EDUCC, 2013. N.º 11, p. 10-13.
- Rodulfo, M. B. & Boselli, T.** (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda y Ciudad*. 

II ENCUENTRO  
DE LA RED DE  
ASENTAMIENTOS  
POPULARES

## Relatorías de Exposiciones

---

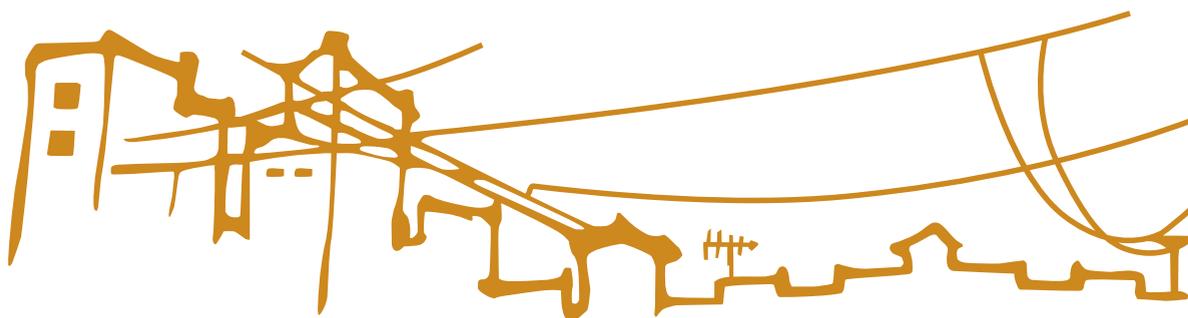
**María Cristina CRAVINO**

---

**María Cecilia MARENGO  
Miguel Ángel BARRETO**

---

**María Cristina CRAVINO  
María Bernabela PELLI**





# Fernanda Miño

## Secretaria de Integración Sociourbana del Ministerio de Desarrollo Social<sup>1</sup>

RELATORÍA

---

**María Cristina CRAVINO**

---

Investigadora principal CONICET (CIETES-UNRN)

### Introducción

La exposición de Fernanda Miño se realizó el primer día del encuentro, dentro del espacio del programa destinado a funcionarios públicos nacionales para contar las principales políticas de los organismos a su cargo. En este caso, la consigna fue que la exposición se centrara en las políticas específicamente dedicadas a los asentamientos populares, denominados por la Ley 27453 de 2018 como barrios populares. Previamente se había construido un registro de barrios populares (RENABAP). Se le pidió que relatara las políticas que públicas que se vienen desarrollando y que primero comenzó en el Ministerio de Desarrollo Territorial y hábitat y luego en el Ministerio de Desarrollo Social. Esta es la primera vez que esta orientación de intervención tiene un lugar relevante en la agenda urbana, a partir de la asignación vía creación de nuevos impuestos (entre ellos el de compra de divisas y el de aporte a las grandes fortunas) y, por lo tanto, podía alcanzar importante envergadura. No obstante, como se verá en la presentación, la pandemia de **COVID-19** obligó a algunas medidas paliativas.

### La presentación

Comenzó recuperando su trayectoria de vida, desde distintos lugares donde se fue comprometiendo con "los que menos tienen", siguiendo sus palabras. Ella señaló que fue un camino muy largo, como les sucede en particular a quienes provienen de los sectores populares, por falta de formación, por naturalizar las condiciones en las que se vive. Afirmó que fue una búsqueda interna y saber que se tiene derechos, y de ese

---

1. Fernanda Miño es vecina de La Cava (San Isidro) fue catequista en ese barrio, luego fue concejala de municipio entre 2017 y 2019 y es miembro del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

modo empezó a luchar con otros para tenerlos. Así empezó su militancia en La Cava, en el Municipio de San Isidro. Al principio desde la parroquia, porque fue profesora de catequesis, pero luego desde distintos roles que le implicaron comprometerse. De este modo, en un momento participó en 2016 del relevamiento de barrios populares, como miembro de organizaciones sociales.

Siguiendo el relato, aquello sucedió en un momento muy difícil para la Argentina, en que tuvieron que volver “a discutir la comida”. Las organizaciones se vieron obligadas en esos años a abrir comedores, que era algo que remitía a 2001. Llega al movimiento de trabajadores excluidos y desde allí le proponen el relevamiento de barrios populares, y en un comienzo le fue difícil aceptarlo, porque era en un contexto de un gobierno del que no participaba, pero sabía que había compañeros dentro del Estado y que “los datos iban a volver para las luchas”. Fue la exposición en esas luchas lo que la llevó a involucrarse en política y ser concejal en el Municipio de San Isidro. Ella no se siente como parte de la política, pero lo toma como una herramienta para la lucha.

Para Fernanda Miño, el RENABAP puso los verdaderos datos de los barrios populares, los que no tenían dominio, los que no tenían electricidad o agua. En 2018 fue a reclamar la Ley 27453 en la Legislatura nacional, que fija como sujeto a expropiación donde están asentados los barrios populares y suspende por cuatro años los desalojos. Esto permite un panorama muy grande para seguir trabajando. Se crea la Mesa Nacional de Barrios Populares y se empieza a luchar por lo que faltaba. Esto le permitió tener conciencia y conocer cuáles son los barrios populares que hay en Argentina. Cuando cambió la gestión le propusieron hacerse cargo de la Secretaría de Inclusión Urbana, que existía pero que tenía muy poco presupuesto y se había hecho muy poco.

Se empezó a trabajar primero en el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y luego en el Ministerio de Desarrollo Social. Primero se comenzó a pensar los lineamientos, mientras se contaba con el dinero del fideicomiso, con fondos del impuesto PAIS, además de algún financiamiento externo del gobierno anterior sin ejecutar. Sin embargo, faltaba poner operativo el fideicomiso. Llegó la pandemia, y la expositora afirmó que sabían que iba impactar en los barrios populares por la falta de infraestructura. Hubo varios meses en el comienzo que implicaron superar problemas de organización del ministerio, y por la pandemia. Sin embargo, se pudieron hacer algunos convenios, y en 2021 se sumaron recursos, como el impuesto a las grandes fortunas. También se redireccionó un préstamo del BID y se trabajó con las organizaciones sociales sobre la emergencia.

La exposición continuó con la explicación de las acciones actuales de la secretaría, como líneas de acción. En primer lugar, los Proyectos de Obras Tempranas (POT), los

Proyectos Ejecutivos Generales (PEG) y los proyectos lotear. Los primeros proyectos son los de menor complejidad, sin mucha espera o mucho relevamiento; como ejemplo se pueden indicar las conexiones intradomiciliarias de agua, conexiones de cloaca, tendidos de electricidad, veredas o espacios comunitarios. En los PEG se presentan proyectos de obras generales para cada uno de los barrios, y lo hacen en aquellos lugares que están más preparados, en particular desde los municipios. El lotear ofrece lotes con servicios y vivienda semilla, como, por ejemplo, lo que se está haciendo en Córdoba. Los entes ejecutores son las organizaciones sociales con las documentaciones en regla para poder recibir recursos y ejecutarlos, los municipios y las provincias. También se está abriendo de nuevo el Registro de Barrios Populares para hacer correcciones e incorporar asentamientos populares que se omitieron. Además, una de las preocupaciones que manifestó Fernanda Miño es pensar en formas de prevenir nuevas ocupaciones.

## **Preguntas**

La expositora respondió a algunas consultas de los participantes, y explicó que están discutiendo la extensión de los cuatro años para los desalojos, pero actualmente están con la reactualización del RENABAP. Hoy se tienen vínculos directamente con los municipios, y se está trabajando para que estos barrios accedan a los servicios básicos. Además, se agregó a las localidades de 2000 personas, cuando antes el corte era un mínimo de 10.000 habitantes.

Explicó que integración urbana es atender las necesidades por las cuales entran al registro, el agua, electricidad regulada (no “enganchada”, como es habitual), y que tengan el dominio de la tierra. Además, se está viendo en el sur del país incluir el acceso al gas natural por medio de convenios. La regularización dominial no es requisito para comenzar las obras, ya que la Ley 27.453 los habilita, sino que es un proceso paralelo. Por experiencia, si se habilita primero el título, puede llevar a que familias en la desesperación vendan, y eso sería un beneficiar a un sector de quienes están detrás de la compra de tierras. La titularidad es un proceso muy engorroso, y por eso quieren resguardar que no suceda eso y que tengan antes todos los servicios.

En relación con preguntas sobre desalojos en asentamientos del RENABAP en contexto de pandemia, la expositora respondió que todos los que son barrios del RENABAP están protegidos por la ley. Se presenta una serie de dificultades, y por eso están trabajando con los Centros de Atención a la Justicia (CAJ) y cuentan con un plantel de abogados para atender esas diferentes situaciones. Sabe que una parte de la justicia sigue desconociendo la ley, y como hay mucha gente humilde que no puede reclamar, se deciden los desalojos sin más. Afirmo que se tienen compañeros y

compañeras de las organizaciones que avisan, y entonces se tiene que ir a mediar para parar esos desalojos, y para eso se viaja.

Sobre otras cuestiones que fue interrogada, Fernanda Miño explicó que no hay cupo por provincia y no hay límite de barrios para presentar el proyecto de integración urbana. Hay un comité que estudia el tema, y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) está en el fideicomiso y sabe que ese organismo se está reorganizando. En cuanto a la resistencia de algunos municipios, plantea que existe en algunos casos, y explica que a veces la lucha es territorial y barrial, ya que las organizaciones presionan a los municipios para que presenten proyectos. Para ella esa cuestión los excede.

En relación con el mejoramiento de vivienda, no es área de la secretaría, pero cuando hay que realojar a unas familias por apertura de calles o por inundación, sí pueden construir vivienda, aunque no hacer grandes conjuntos de vivienda. En cuanto a las políticas para barrios populares, la secretaría se ocupa de servicios y regularización dominial, pero teniendo en cuenta que hay un salario mínimo o un salario social complementario. Están en tratativas sobre el tema de la vivienda y de acceder a terrenos.

Luego, continuó explicando que los sectores populares acuden a ella, lo mismo que los gobiernos locales. Hay municipios que no tienen la prioridad porque tienen otros intereses, pero está la lucha de las organizaciones barriales para que se logren los objetivos. Por eso las organizaciones sociales pueden presentar proyectos, y ella avisa a los intendentes (incluso algunos ni saben que existen esos barrios) y les avisan que hay recursos para hacer los mejoramientos. Señala que no hay diferencia de políticas, sino mejorar la vida de esas personas. En relación con una pregunta, Fernanda Miño respondió que tienen capacidad para comprar terrenos que son necesarios para los proyectos, y para esto deben hacerse tasaciones e iniciar negociaciones.

En cuanto a la participación, la expositora explicó que cuando hay un PEG es necesario que haya consenso con los vecinos, y relata que les llegaron propuestas sin consentimiento de los habitantes, y que eso no se debe hacer. Resalta que es importante hacer el ida y vuelta en el territorio y que sea legitimado por las vecinas y vecinos. Algunos por el apuro, por buena voluntad, lo hacen sin discutir con los pobladores, pero hay prioridades, que son las que plantean los habitantes.

Cierra con el debate sobre la no priorización de los sectores populares en las políticas públicas y el dolor que conlleva no tener los servicios básicos. Ella relató que acarreo agua con baldes hasta los trece o catorce años desde muchos metros para llevarlos a la puerta de la casa; esperó hasta la madrugada que saliera agua;

tener los pozos saturados en momentos de inundación, no saber dónde correr. Las inundaciones y te dicen que te van a desalojar y promesas incumplidas. A veces es que no tienen prioridades. Explica que hoy se cuida de que los recursos se usen bien, porque vive en un lugar donde no tiene el dominio de su casa, no tiene la electricidad regularizada, ni cloaca. Sostiene que existe una voluntad política para que las cosas se hagan bien y hay que cambiar las interferencias. Hay gente que está muy contenta con solo una veredita y propone imaginarse lo que significará ver barrios totalmente integrados. Afirma que hay sectores políticos que no entienden porque vivieron desde el nacimiento en un lugar donde siempre tuvieron agua cuando abrieron una canilla del lavatorio del baño. Sostiene que se propone transformar lo más posible porque, según ella, están de paso en la gestión.

## **Conclusión**

Se destaca la situación inédita de que el área de intervención en asentamientos populares esté a cargo de una pobladora de este tipo de barrios y dirigente socioterritorial, y por esta razón en su exposición se remite a situaciones vividas por ella y sus vecinos. De su exposición se puede resaltar lo siguiente:

- a) una política nacional con financiamiento específico abierta a todas las propuestas de mejoramiento barrial y que pueden ser ejecutadas por medio de organizaciones sociales, municipios y provincias;
- b) existen dos temporalidades en los proyectos contemplados, que implican propuestas de mejoramiento de las infraestructuras o algunas obras sin demasiada complejidad y propuestas que suponen procesos participativos más largos e integrales. En todos los casos la regularización dominial se realiza en paralelo a las obras;
- c) las dificultades de que la política llegue a todas las localidades del país por falta de priorización de algunos gobiernos locales, pero que en algunos casos es revertida esa situación por los reclamos de las organizaciones sociales;
- d) las dificultades en los inicios para hacer operativo el programa por la pandemia, además de las urgencias que tuvieron atender, el cambio de ministerio y el desconocimiento de parte del Poder Judicial de la Ley 27453. Ellos acuden constantemente a negociar y resolver conflictos. 



# Luciano Scatolini

## Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat del gobierno nacional<sup>1</sup>

### RELATORÍA

---

#### **María Cecilia MARENGO**

Investigadora independiente del CONICET (INVIHAB, Gv IDH-UNC, CCT Córdoba) y profesora Titular de la FAUD-UNC.

#### **Miguel Á. BARRETO**

Investigador principal del CONICET (IIDTHH, UNNE-CONICET, CCT Nordeste) y profesor titular de Desarrollo Urbano I de la FAU-UNNE.

## Introducción

La exposición de Luciano Scatolini se realizó el segundo día del Encuentro, dentro del espacio del programa destinado a funcionarios públicos nacionales para contar las principales políticas de los organismos a su cargo. En este caso, la consigna fue que la exposición se centrara en las políticas de hábitat, con particular énfasis en las políticas de suelo, teniendo en cuenta que el acceso al suelo urbanizado es uno de los principales obstáculos que enfrentan desde hace bastante tiempo las políticas de hábitat y que este gobierno nacional les ha dado una importante jerarquización y fuerte impulso a estas políticas, a partir de la creación de un Ministerio específico, hecho que por primera vez ocurrió en la historia del gobierno nacional.

## La presentación

Scatolini inició su presentación agradeciendo a la Red el trabajo que viene haciendo, de vincular a sectores del conocimiento y de las organizaciones sociales para trabajar entre todos los actores la problemática del hábitat social. Destacó que la academia tiene mucho para aportar en las políticas que el ministerio viene llevando adelante.

A continuación, señaló que están atravesando un tiempo complejo, tanto por las circunstancias extraordinarias de la pandemia como porque han abordado una temática que históricamente ha sido objeto de pujas y de conflictos y de una enorme

---

1. Luciano Scatolini es escribano público, secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Anteriormente fue subsecretario de Política de Suelo y Urbanismo, escribano general del gobierno de la provincia de Buenos Aires y director general del programa de crédito argentino del bicentenario PROCREAR.

insatisfacción de los sectores populares, como es la que tiene que ver con el acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores populares. Destacó que están poniendo en valor este trabajo a partir de una decisión presidencial de crear un Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, con el objetivo de ocuparse de temas que van más allá de la vivienda.

Tener un parque habitacional financiado por el Estado es necesario porque hay una falta de acceso a este bien que es un derecho humano para cualquier ciudadano, pero debe entenderse la vivienda como parte integral del territorio y vinculada con las políticas de suelo urbano, de planificación territorial y con la mirada en lo productivo y en el trabajo, que es lo que permite el arraigo, es decir, la vivienda como un concepto amplio que permite el acceso a los bienes y servicios que deben generar las ciudades.

Para poder abordar integralmente estas políticas, señaló que están realizando una serie de acciones que tienen que ver con la política y con el presupuesto nacional. Toda política tiene dos componentes: el presupuestario, con su ejecución y el programático, que son los ejes de acción que se desarrollan para poder cumplir con los objetivos que tienen los programas.

En lo presupuestario, Scatolini señaló que cuando comenzaron la gestión en el ministerio, se encontraron con un presupuesto para todas las áreas de 12.000 millones de pesos y que en el primer año de gestión lo llevaron a 40.000 millones de pesos y este año lo incrementaron a 120.000 millones de pesos y que tienen refuerzos presupuestarios para llegar a 150.000 millones de pesos. Esto marca que el ministerio creció presupuestariamente quince veces el presupuesto asignado originariamente. Eso a su vez tiene un correlato en las metas físicas y cualitativas de los programas.

Con respecto a los programas, destacó que apuntan tanto al déficit habitacional cualitativo como cuantitativo y con acciones que tienen que ver con las políticas vinculadas con la generación de suelo urbano y con la planificación territorial.

En lo habitacional se parte de un Plan Trienal que pretende generar 264.000 soluciones habitacionales, mediante distintas estrategias. A su vez, esa cantidad de soluciones van a tener que tener un correlato en una política de generación de suelo que permita localizar convenientemente las viviendas, los conjuntos habitacionales y los lotes con servicios, en distintos lugares de Argentina.

Para esto han formulado un Plan Nacional de Suelo Urbano, que fue lanzado en 2020 con cuatro programas: el Programa de Generación de Lotes con Servicios, el Programa

de Fortalecimiento y Asistencia Técnica de los gobiernos municipales, el Programa de Mesa Intersectorial de Política de Suelo, que es un espacio multiactoral en el que participan 170 organizaciones, entidades, académicas, etc., de Argentina, y que lo hacen a su vez de manera regional y que fueron previamente seleccionadas a partir de una apertura de inscripción de quienes quisieran participar. Finalmente tienen un programa vinculado con los valores del suelo a partir de un Observatorio de Precios de suelo.

Esta batería de acciones complementaron con el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial y la presidencia del COFEPLAN (Consejo Federal de Planificación). El funcionario ha señalado con respecto a esto que la estrategia que hasta ahora había tenido el COFEPLAN no había sido la más conveniente, porque estaba muy direccionado a lograr que Argentina tuviera una Ley Nacional de Ordenamiento y Planificación Territorial. En la presente gestión se ha modificado esa visión, para buscar tener leyes en las veinticuatro jurisdicciones nacionales, que a partir de una resolución del ministerio sobre presupuestos mínimos en cuanto a planes programas y necesidades y lógicas territoriales, elaboren instrumentos legales que se establezcan a nivel local, subnacional o subregional.

Para ello han desarrollado un programa de fortalecimiento desde el cual están colaborando con las jurisdicciones en la redacción de los instrumentos, en el debate público y en la generación de nuevas instancias que permitan llegar a los objetivos. Lograron que la provincia de La Rioja votara la primera ley provincial que va hacia estos lineamientos; también están trabajando con el Chaco y piensan seguir con diez provincias más, donde ya tienen firmados los convenios para generar los marcos de planificación territorial provinciales.

Sostuvo que se está en territorios en tensión, porque lo que está en discusión es el modelo ecuménico a nivel mundial, y la Argentina no escapa a esa realidad. Se trata de un modelo de desigualdades muy aberrantes y de inequidades. Hace muy poco distintas organizaciones, entre ellas la organización Oxfam, midió las desigualdades en el mundo, y detectó que esa brecha en pandemia se ha ampliado mucho más. Afirmó que hoy hay 38 grandes multimillonarios en el mundo que tienen el mismo capital que los 3800 millones de personas más pobres del planeta, y esa inequidad donde más se cristaliza es en el territorio.

En ese contexto, cree que tienen la responsabilidad (como Estado, como gobierno nacional) no solo de generar una nueva forma de pensar la Argentina en términos territoriales, donde el arraigo tiene que ser una base fundamental, sino también una mirada de redistribución de la renta urbana que permita achicar las desigualdades, si

no no va a haber presupuesto nacional que alcance para resolver lo que desde hace muchísimos años viene convirtiéndose en una lógica estructural de informalidad, por un lado de los sectores populares que necesitan acceder a la vivienda y, por el otro lado, ciudades en las cuales la segregación del espacio urbano es cada vez más lacerante, incómoda y no resuelve ninguna de las otras variables que se deben pensar a la hora de establecer un pacto social, un contrato social entre habitantes de un mismo territorio, de una misma nación.

## Preguntas

Una de las preguntas realizadas por los participantes fue sobre las Leyes de Ordenamiento y Planificación Territorial, en consideración de que ellas se van a descentralizar hacia las provincias a través de los convenios; se le preguntó si han pensado algún lineamiento relacionado con cómo planificar el territorio pensando en la vivienda social o en el acceso al suelo para los sectores sociales que hoy no acceden a estos bienes. Al responder, volvió a recalcar que el programa descentraliza a las provincias y municipios la formulación de las leyes (a la inversa de la lógica que imperó hasta ahora), para que parta de lo local, se expanda a lo provincial y luego termine en una ley marco nacional, con presupuestos establecidos de antemano. Uno de los presupuestos que han planteado es la necesidad de contemplar zonificaciones incluyentes, con áreas bien localizadas para el hábitat social, para la vivienda social. Este es uno de los presupuestos mínimos que plantearon para generar esta nueva legislación, que ellas contemplen instrumentos y programas a nivel local y provincial de esta naturaleza.

Otra de las preguntas fue sobre la posibilidad de vincular el Plan Nacional de Suelo Urbano con el Programa de Integración Socio-Urbana de barrios populares, que actualmente funciona en el ministerio de Desarrollo Social, tomando como estrategia central de financiación la recuperación y financiación de la valorización del suelo generada por las acciones del Estado.

Al respecto, Scatolini señaló que es otro de los presupuestos mínimos que servirán de marco para las legislaciones locales; la captación de plusvalía urbana es un eje central de estas políticas. Sin captación de renta urbana, no va a haber resultados en la dirección que deben darse.

## Conclusión

A modo de cierre de esta relatoría, se destacan los siguientes aspectos centrales de las políticas expuestas por el secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de

Desarrollo Territorial y Hábitat del gobierno nacional: en primer lugar, la jerarquización e importancia que el gobierno nacional le ha asignado a la problemática estructural del hábitat social en la Argentina; en segundo lugar, el correlato que esta jerarquización ha tenido con un considerable incremento presupuestario, que, si bien aún es insuficiente, se espera que continúe en la línea incremental. Finalmente, es destacable la integralidad dada al problema, al buscar vincular la producción habitacional con el acceso a suelos bien dotados de infraestructura y bien localizados en el territorio, a partir del arraigo, el empleo y la producción, a través de nuevas legislaciones que regulen desde la planificación y gestión territorios y ciudades más justas e integradas socialmente. 



# **Presentación de lineamientos para la urbanización de barrios populares. Comisión de Barrios Populares de Habitar Argentina**

AUTORES/AS

---

**Comisión Barrios Populares Red Habitar Argentina<sup>1</sup>**

PRESENTADORA

---

**Rosario FASSINA**

Licenciada en Sociología. Coordinadora del área de Derecho a la Ciudad en la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Buenos Aires.

COORDINADORAS DE LA ACTIVIDAD

---

**María Cristina CRAVINO**

Dra. Antropóloga. Investigadora CONICET- ICO UNGS Buenos Aires.

**María Bernabela PELLI**

Mg. arquitecta. Investigadora del IIDVi FAU-UNNE / IIDTHH CONICET-UNNE.

## **Introducción**

La actividad consistió en la presentación del documento “Lineamientos para la urbanización de barrios populares”<sup>2</sup>, elaborado por integrantes de la Comisión Barrios Populares de Habitar Argentina, junio de 2021. El documento recupera la trayectoria del colectivo Habitar Argentina en su lucha para lograr la urbanización de los barrios populares desde una mirada integral, y brinda recomendaciones sobre cómo intervenir desde una perspectiva de derechos y respetuosa de la diversidad de los diferentes modos de habitar en cada comunidad, en el diseño e implementación de políticas de urbanización.

---

1. Referencia xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

2. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/15iuBF9IcaeiXkpjXGPlyeXt4uyFnUed/view>

Un primer paso estratégico para la urbanización definitiva implica el reconocimiento político de la Producción Social del Hábitat (PSH)<sup>3</sup>, que en forma individual, familiar o colectiva realizan los habitantes a partir de sus capacidades para satisfacer sus necesidades habitacionales, a través de diversas modalidades autogestionarias y sin fines de lucro. Un segundo paso estratégico es atender la diversidad de familias y personas con necesidades de cobijo y romper la neutralidad de ciertas políticas que diluyen e invisibilizan condiciones de género, edades y otras en el concepto de familia omitiendo a sujetos de las políticas.

Una política pública que promueva el acceso a un hábitat digno para todas estas poblaciones y propenda a su inclusión urbana definitiva exige múltiples operaciones y acciones articuladas, que —en equilibrio con el ambiente y la naturaleza— respeten las diversidades de género y disidencias, étnicas y culturales; contemplen las múltiples actividades —económicas, productivas, reproductivas y comunitarias— que llevan adelante para la sustentabilidad de sus vidas, consideren la regularización dominial (de acuerdo con las formas institucionales de cada localidad y/o país), la ampliación, mejora o generación de espacios habitacionales —acordes con las distintas configuraciones familiares—, infraestructura, servicios urbanos, espacios públicos accesibles y toda infraestructura o servicio necesario para el desarrollo armónico de las diferentes generaciones que lo habitan.

Para conocer la realidad de estos territorios y de las comunidades y grupos que los habitan, es necesario comprender la diversidad de procesos sociohistóricos que han llevado a la profunda desigualdad en el acceso a un hábitat digno, y desde allí, elaborar acuerdos mínimos que considerar para trabajar en su inclusión. Abordar estas realidades desde una perspectiva de la interseccionalidad<sup>4</sup> implica que las políticas públicas consideren los impactos diferenciales que se generan en relación con el ambiente, territorio, etnia, clase social, nacionalidad, identidad, expresión u orientación sexual y saberes, entre otros, y tomen en cuenta la inscripción territorial y el derecho a

---

3. "En forma colectiva la PSH es un sistema de producción que incorpora la concertación de distintos actores (Estado, organizaciones de la comunidad, ONG, universidades, sector productivo, sector financiero, entre otros), que permite el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, mediante la participación sustantiva de los destinatarios en el proceso de planificación, gestión y ejecución de soluciones habitacionales adaptadas a sus necesidades y adecuadas a sus posibilidades" (Habitat Argentina, 2013).

4. La interseccionalidad estudia los organizadores sociales y estructurales (sexo, género, racialización, clase, entre otros) no como fijos y preconcebidos, sino como cuestiones históricamente construidas, situadas en un contexto, que se interrelacionan en la experiencia de las personas. Es decir, busca comprender los modos en que se articulan tales organizadores en la experiencia singular (Corpas Figueroa, 2020). Estos organizadores sociales dependen de un contexto histórico, político y cultural concreto; por ende, la interseccionalidad como categoría para el análisis no provee una prescripción estable y repetitiva, sino que se construye como un proceso diverso que dependerá de dicho contexto, de los sujetos en cuestión, de la posición de quien conoce e interviene frente a sus propias relaciones con la desigualdad y los privilegios.

la ciudad como aspectos fundamentales que condicionan o habilitan las perspectivas de desarrollo, las estrategias de producción y reproducción de la vida de personas y comunidades. Las políticas que ignoran las complejas dimensiones de desigualdades agudizan y marginan de sus agendas a grupos o personas cuya situación de exclusión responde a la imbricación de diversos sistemas de opresión.

## **Desarrollo**

La intención de este documento es sistematizar los principales lineamientos que deberían contemplar los procesos de intervención en los barrios populares para garantizar un abordaje desde una perspectiva de derechos, respetuoso de las construcciones colectivas y de las identidades comunitarias, desde una lógica inclusiva en la elaboración de acuerdos con lxs pobladores y organizaciones de estas comunidades. Atendiendo a ello, estos lineamientos abordan los siguientes ejes: participación, información y sustentabilidad, seguridad jurídica, regularización urbana y dominial, relocalización *in situ* y no desalojos, calidad tipológica-constructiva, servicios públicos, equipamiento comunitario y espacios públicos, integración socio-urbana y productiva, dimensión ambiental, gestión comunitaria de la seguridad y las violencias contra las mujeres y niñas, inclusión del derecho de las mujeres y género, articulación con gobiernos locales y organizaciones y acompañamiento técnico, profesional e interdisciplinario.

### **1. Participación, información y sustentabilidad**

#### **1.1 Participación y acceso a la información**

La urbanización de los barrios populares debe involucrar la participación activa y vinculante de habitantes y organizaciones, y garantizar la paridad de género en los procesos de toma de decisiones de las etapas de diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de integración sociourbana, para favorecer la apropiación territorial que se construye desde el fortalecimiento de la identidad y el reconocimiento de su entorno. Es indispensable que se respeten los procesos generadores de espacios autoconstruidos habitables y se pongan en valor los saberes y experiencias previas de sus habitantes, mediante acciones consensuadas con las organizaciones de los barrios en todas las etapas de la urbanización.

Todas las instancias participativas tienen que ser documentadas por escrito de forma simple y clara, y dicha información encontrarse accesible para lxs habitantes del barrio. En ningún caso, la participación activa de lxs vecinxs debe transformarse en un elemento supletorio por delegación de responsabilidades de lxs demás actorxs intervinientes, especialmente del Estado. Ello implica, entre otras condiciones, garantizar el pleno

acceso a la información pública vinculada con el proceso de urbanización (por ejemplo, diagnósticos, censos, presupuestos, planes de obra y niveles de ejecución), el derecho a la consulta previa a las actuaciones en los barrios y a contar con apoyo técnico interdisciplinario capacitado, que permita un efectivo ejercicio de la participación en la ejecución de las políticas públicas orientadas a los barrios populares. Asimismo, es clave para asegurar la incidencia real de estas instancias participativas, la debida participación y responsabilidad institucional de funcionarios con capacidad técnica y de decisión sobre los asuntos discutidos.

En las intervenciones se generarán espacios abiertos, libres, accesibles, democráticos y colectivos de diálogo entre los organismos ejecutores y los vecinos del barrio para articular las cuestiones relativas al programa. La periodicidad de estos espacios será definida y adaptada a la demanda de quienes habitan el barrio. Los habitantes podrán generar reclamos ante cualquier inconformidad que se presente durante el desarrollo del proyecto mediante mecanismos claros y accesibles para su gestión, con el acompañamiento de organizaciones e instituciones defensoras de derechos.

La urbanización de barrios populares debe involucrar sistemas de diagnóstico, monitoreo, evaluación, que identifiquen, midan y analicen la evolución, resultados e impactos, de modo que garanticen procesos de satisfacción de necesidades habitacionales actuales involucrando la participación de los vecinos en estos procesos. Asimismo, requiere el acompañamiento ex post de los vecinos, las organizaciones barriales y el control de las empresas de servicios públicos, para que cumplan los acuerdos, se finalicen las obras, corrijan errores y se fortalezca la vida comunitaria.

### **1.2. Sustentabilidad económica de los procesos de urbanización**

Respecto de la sustentabilidad económica de los procesos de urbanización, es clave que se destinen en forma sostenida las partidas presupuestarias que garanticen una ejecución y gestión transparentes y eficientes de todas sus etapas.

La urbanización debe considerar y valorar los procesos de producción del hábitat realizados por los pobladores y materializar diversas estrategias que permitan el acceso y mantenimiento de las condiciones de la urbanización, de la vivienda y de los servicios. El acceso subsidiado a viviendas —total o parcial— se realizará de acuerdo con las capacidades de pago de las familias, para cuyo gasto no deberán superar el 30 % de sus ingresos ni generar endeudamientos durante períodos extensos, evitando cláusulas indexatorias, mercados secundarios de hipotecas, desplazamientos y desalojos. En igual sentido, se deberán implementar tarifas diferenciales para los servicios públicos que contemplen la situación particular de las familias, sin que ello repercuta en la calidad de estos.

## **2. Seguridad jurídica, regularización urbana y dominial**

La permanencia segura de las familias de barrios populares resulta fundamental en tanto define las condiciones presentes y futuras de las familias y genera la estabilidad necesaria para el desarrollo de proyectos individuales, familiares y colectivos. Garantizar la seguridad de los hechos y derechos posesorios que vienen ejerciendo las personas en el suelo y barrios que habitan es un aspecto clave, que puede efectivizarse a través de una diversidad de modalidades estables y permanentes.

Las intervenciones vinculadas con la reurbanización de barrios populares deben garantizar la protección y seguridad, afianzando la estabilidad y la certidumbre en el reconocimiento y ejercicio de los derechos ligados al lote y la vivienda, donde la unidad habitacional se constituye en un bien patrimonial único del arraigo y la proyección del ciclo vital de las personas y del grupo poblacional. En este sentido, la seguridad debe contemplar un conjunto de protecciones sociales que otorguen certeza a los soportes materiales y subjetivos del hábitat. A los fines de abordar la seguridad jurídica estable y permanente, se pueden utilizar diversas modalidades de regulación del dominio de los inmuebles. Estas alternativas no deben limitarse a la propiedad privada individual, sino que deben incluir otras opciones, como la propiedad bajo formas asociativas (cooperativas, mutuales o asociaciones civiles). Para ello, es prioritario generar información accesible a la población de los barrios populares sobre las diversas modalidades existentes y definir, de manera participativa, cuáles son las opciones de regularización dominial más adecuadas a cada caso.

Es muy importante considerar que para la regularización dominial o legalización del dominio se requiere trabajar de modo paralelo en las siguientes cuestiones: 1) la regularización urbana y 2) la titulación o completamiento dominial con diferentes formatos. El plano de la regularización urbana es competencia de los gobiernos municipales, con las regulaciones vigentes, y sobre todo esto exige proponer iniciativas para la creación de nuevos marcos normativos adaptados a las condiciones y requerimientos más viables para el tratamiento, aprobación e inscripción de los fraccionamientos. Es importante identificar los vacíos normativos o la ausencia de regulaciones para innovar e instituir otras formas de resolución para este tipo de loteos o inmuebles, para dar mayor agilidad y respuesta en la gestión burocrática. La titulación o completamiento dominial y la transferencia completa del dominio a título perfecto depende del tipo de titular dominial que indica las opciones posibles y viables que seguir, sobre las cuales el grupo poblacional podrá elegir.

Otras cuestiones vinculadas con la seguridad jurídica que se deben promover en los procesos de integración urbana de los barrios populares son las siguientes:

- Creación y/o refuerzo de programas de escrituración de viviendas sociales

priorizando la titularidad dominial de mujeres y disidencias (figura de bien de familia, exenciones y categoría social del inmueble).

- Reformas en los sistemas impositivos que efectivicen la función social de la propiedad en los códigos tributarios provinciales y municipales para el reconocimiento de la exención de loteos y sedes sociales, la categorización social de los inmuebles con la quita, la reducción de impuestos y tasas sociales soportables.

- Viabilizar la urbanización y reurbanización de barrios populares en comunidades poseedoras del suelo e inmuebles (incluidos o no en el Registro Nacional de Barrios Populares, RENABAP) o bien que pudieran ser utilizables para el asentamiento en forma adecuada por quienes necesitan ser reubicados por causas no resolubles.

- Ampliación de los polígonos espaciales de intervención con un abordaje multidimensional e integral y/o la generación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) como áreas en las cuales se puedan aplicar normas territoriales y políticas públicas innovadoras.

### **3. Relocalización *in situ*. Evitar los desalojos**

Las políticas de reurbanización deberán evitar los desalojos y sustentarse en el principio de arraigo. Las modificaciones en la distribución de las familias en el barrio deben ser consensuadas y obedecer estrictamente a los movimientos imprescindibles ocasionados por la generación de infraestructura, espacios públicos, rehabilitación de viviendas, esponjamiento y/o acupuntura urbana, o bien ante riesgos ambientales o urbanísticos estructurales comprobables que no sean subsanables.

Salvo situaciones excepcionales, como en situación de desastres naturales que generan amenazas continuas a la población, no deben implementarse traslados o relocalizaciones, y cuando sea estrictamente necesario, deberán ser consensuadas con lxs habitantxs mediante a) su participación activa en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas de la relocalización; b) el traslado a zonas del mismo barrio o cercanas a este, mediante la asunción de compromisos empíricos con los procesos de derechos, para evitar el desarraigo y fortalecer la filiación a los múltiples espacios de la vida (laborales, educativos, sanitarios, comunitarios, entre otros) presente y futura de todxs lxs afectadxs; c) la aplicación de un protocolo socialmente responsable, que sirva como guía para funcionarios, profesionales y técnicos que conforman las estructuras institucionales a cargo.

Guiado por los principios de equidad, integralidad y atención a las singularidades e inclusión de mujeres y disidencias, el protocolo deberá basarse en estudios detallados e instancias de revisión permanente, para garantizar estrategias y recursos presupuestarios de las tres grandes etapas de planificación, mudanza y relocalización, que consideren tanto la población que hay que mudar, la receptora y aquella que podría permanecer en el sitio sin relocalizar.

#### **4. Calidad tipológica (diseño) y constructiva de las viviendas**

Las intervenciones sobre las viviendas se orientarán a la rehabilitación de la preexistencia física construida por las comunidades —siempre y cuando esta posibilite el desarrollo saludable de la vida cotidiana—, garantizando las condiciones de habitabilidad, la adecuación del tejido, la reversión de las condiciones de precariedad, la resolución de los hacinamientos y los déficits habitacionales. Estos procesos comprenderán el co-diseño, la co-implementación y la gestión tecnológica, orientados por parámetros sociales y ambientales alcanzados participativamente, y evitarán la construcción de prototipos homogeneizantes.

Desde esta perspectiva, la calidad de la vivienda requiere contemplar los siguientes aspectos:

- a) Espaciales: relación apropiada entre necesidad y espacio según dimensiones, distribución y usos que mejoren la vida cotidiana y la salud de las personas.
- b) Psicosociales: requiere el reconocimiento y respeto por el comportamiento individual, grupal y colectivo de lxs habitantes, relativo a su privacidad, hábitos cotidianos e identidad.
- c) Bioclimáticos: adecuación térmica, lumínica y acústica, adoptadas según las condiciones particulares del contexto y emplazamiento.
- d) Seguridad y mantenimiento contra fuego, accidentes, intrusiones, así como durabilidad contemplando la capacidad de administración de las familias.
- e) Energéticos: tendiente a la adopción de energías alternativas económicas y ecológicas.
- f) Materiales constructivos: respetando procesos productivos y preservando tecnologías apropiadas que promueven el protagonismo de las comunidades y el desarrollo y las economías locales.

#### **5. Servicios públicos, equipamiento comunitario y espacios públicos**

La solución integral de las necesidades habitacionales requiere la disposición segura de una vivienda integrada a la ciudad, conectada al conjunto de redes de infraestructura, dotada de los servicios esenciales y próxima a equipamientos públicos de calidad. El acceso al agua potable, energía eléctrica, gas natural, desagües cloacales y pluviales, internet y a las TIC, entre otros servicios, exige garantizar la disposición y la asequibilidad a dichas redes y servicios, con instalaciones y conexiones intra y extra domiciliarias adecuadas. Cuando no se puede acceder por conexión a redes seguras, se deberá recurrir a subsistemas con control de gestión pública que garanticen la calidad de la prestación de los servicios, considerando las singularidades culturales y condiciones del medio, para tener formas energéticas sostenibles que garanticen las diferentes actividades de familias y poblaciones.

La vivienda debe formar parte de tejidos de usos mixtos, próxima a equipamientos educativos, sanitarios, deportivos, recreativos, comunitarios y a espacios públicos con estándares básicos de calidad y con enfoque de género, de producciones de bienes, servicios y de fuentes de empleo, interconectados a la red vial de la ciudad. También con servicios de transporte público, con el fin de garantizar desplazamientos cotidianos seguros y sin barreras que posibiliten el acceso a otros derechos, como salud, educación, trabajo, cultura, esparcimiento, cuidado, entre tantos.

## **6. Integración socio-urbana y productiva**

La población de barrios populares desarrolla actividades productivas que aseguran su sustento cotidiano. Históricamente un gran número de procesos de urbanización han desconocido esa dimensión y omitido en sus intervenciones el resguardo y mejoramiento de las condiciones físicas necesarias para el desarrollo de esas actividades y, en muchos casos, han relegado los espacios que las familias requieren para producir.

Toda acción de urbanización requiere conocer cuáles son esas actividades, desarrolladas dentro, en las inmediaciones y fuera del barrio, y generar a partir de ese diagnóstico acciones que permitan su permanencia. En este sentido, no hay urbanización ni mejoramiento posibles si se destruyen o afectan negativamente las oportunidades y condiciones que permiten la reproducción económica de la población. La integración del barrio implica incorporar un enfoque económico-productivo que incluya la mirada de género y contemple las actividades que realizan las comunidades para su sostenimiento y desarrollo material. Desde este punto de vista, tomar en cuenta el perfil socio-productivo de lxs habitantes del barrio permitirá diseñar estrategias y acciones que promuevan una integración plena que trascienda el enfoque urbanístico y habitacional.

En el mismo sentido, es deseable que las obras públicas que realizar en el marco de los procesos de urbanización prioricen la contratación de trabajadores del barrio, tanto para tareas de construcción como aquellas que involucren saberes técnicos y profesionales. Toda vez que sean posibles, estas acciones favorecen la instalación de capacidades productivas en los barrios, que, a su vez, serán útiles para realizar tareas de mantenimiento y readecuación que requieran en el futuro dichos territorios y, de ese modo, garantizar las mejoras en el tiempo.

Las acciones de urbanización de barrios populares deben orientarse a mejorar la accesibilidad y conectividad de cada barrio con su entorno inmediato y con el resto de la ciudad, con el fin de revertir su aislamiento y facilitar las condiciones de movilidad por motivos laborales, de cuidado, de acceso a lo que ofrece la ciudad. Deben

considerarse equipamientos de calidad que satisfagan las necesidades del barrio, pero que las trasciendan, es decir, que atraigan a vecinxs de las inmediaciones y del resto de la ciudad y generen espacios de interacción social que promuevan la convivencia y el conocimiento mutuo y principalmente propendan a la integración real de su población, de tal manera de favorecer el ejercicio de derechos y anular todo tipo de acción y discurso estigmatizador, y promover el desarrollo de las actividades productivas que garanticen su reproducción económica.

## **7. Dimensión ambiental**

Resulta fundamental advertir los riesgos ambientales de cada barrio para que las decisiones sobre la consolidación o la relocalización (parcial y excepcionalmente total) del barrio se sustenten en el nivel de riesgo y las posibilidades concretas de implementar proyectos que garanticen calidad ambiental. Cuando se planteen relocalizaciones por motivos ambientales, esta decisión debe estar fundada (y no ocultar motivos estratégicos de gobiernos locales) y, por lo tanto, contar con, al menos, dos dictámenes de especialistas (al menos uno de ellos elaborado por una universidad pública), y solo debe aplicarse cuando se descarte toda posibilidad de remediación.

La gestión ambiental en los procesos de urbanización de barrios populares tiene que considerar aspectos referidos a la remediación y restauración de los ecosistemas en los que se encuentra el barrio, para la utilización de soluciones basadas en la naturaleza, propiciar la mejora de las aguas superficiales con la restauración de humedales y dar lugar a una gestión del agua para consumo en todas las escalas, tanto en la vivienda y el barrio —con previo tratamiento cuando el agua de red no está garantizada en cantidad y calidad—. También, disminuir la escorrentía en los barrios trabajando con lxs vecinxs sobre la importancia de mantener los terrenos permeables, incrementar la forestación que oficia en la morigeración ambiental en verano por efecto de la transpiración y no solo en la retención de agua. Considerar el saneamiento adecuado de los predios también incluye el cierre seguro de los pozos negros, que frecuentemente se encuentran en el interior de las viviendas.

Para promover la mejora de la calidad y seguridad alimentaria para los grupos urbanos, la gestión ambiental debe identificar terrenos cercanos aptos para la agroecología urbana, fomentar la creación de composteras comunitarias o domiciliarias y promover la producción de alimentos a partir de prácticas agroecológicas. Por otro lado, es importante fortalecer aquellos emprendimientos vinculados con el reciclado y potenciar las tareas de recicladores ya presentes en los barrios, dotándolos de tecnologías adecuadas para que constituyan un trabajo seguro y permitan el mejor aprovechamiento de los materiales.

## **8. Gestión comunitaria de la seguridad y las violencias contra las mujeres y niñas**

La reducción de las violencias, la previsibilidad de la vida cotidiana y la libre circulación son condiciones básicas para un hábitat digno y, por lo tanto, deben abordarse de manera prioritaria en los procesos de reurbanización. En este sentido, las intervenciones orientadas a la urbanización de villas y asentamientos deben garantizar la seguridad de lxs vecinxs y su articulación con otras políticas públicas para fortalecer la inclusión.

Las políticas de seguridad deben incorporar enfoques de géneros para promover barrios seguros para las mujeres, niñxs, adolescentes y disidencias, así como mecanismos de detección, denuncia y atención a las víctimas ante hechos de acoso, hostigamiento y/o violencia por motivos de género. En este sentido, es central que se piensen acciones concretas en los espacios públicos de los barrios y en relación con la integración urbana a la ciudad toda, prestando atención a la construcción de corredores, paradas de colectivos, espacios públicos, institucionales y organizacionales seguros.

Los servicios de seguridad en las urbanizaciones contarán con los mismos estándares de calidad que en el resto de la ciudad, y contarán con sistemas estrictos de monitoreo para evitar prácticas de violencias institucionales. Las intervenciones contemplarán acciones para erradicar tratos abusivos de las fuerzas de seguridad hacia lxs habitantes de los barrios populares, mediante políticas de control y formación de las aquellas y el trabajo de proximidad en interacción comunitaria, donde lxs vecinxs sean reconocidos como ciudadanxs.

A su vez, se deberá promover la apertura de oficinas de proximidad descentralizadas del Poder Judicial en cada barrio para receptor denuncias y generar articulaciones con los programas para personas adultas en conflicto con la ley penal. Estas oficinas resultan a su vez prioritarias para facilitar la recepción de denuncias de violencias de género en dichos territorios.

El impacto y sustentabilidad de estas acciones dependerá de la consolidación y/o la creación de espacios de participación comunitaria en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad y de prevención del delito y la violencia, que contemplen las realidades particulares de los barrios.

## **9. Inclusión del derecho de las mujeres y género**

Los procesos de urbanización deben incorporar la inclusión de mujeres y diversidades y propender a la construcción de territorios inclusivos. Lo dicho alude a la materialización de relaciones anti-patriarcales con respeto a las mujeres, en sus

diversidades, así como las diferentes identidades sexuales. La inclusión de género implica incorporar a la vida cotidiana en el centro de las agendas de mejoramiento barriales y en las propias agendas urbanas. Son las mujeres quienes mayoritariamente aseguran la reproducción social y asumen el cuidado en los hogares y en particular de los dependientes en cada familia, sean estos infancia, personas mayores con condición de dependencia, enfermos o discapacitados. Pensar las urbanizaciones en clave de género demanda entonces considerar el trabajo doméstico y/o familiar, el comunitario, así como el productivo que genera ingresos. Este aspecto cobra particular importancia por ser las mujeres mayoría en el mercado informal, en el cual se encuentran expuestas a la fragilidad de sus ingresos y sin seguridad social.

En este sentido, es esencial propiciar la democratización de la distribución y uso de los servicios, los equipamientos y las infraestructuras del cuidado en los barrios. Asimismo, son los espacios públicos cuidados y vitales los más seguros para las mujeres y la infancia, a la vez que son quienes más usan estos espacios en cada sector de las ciudades, para recreación, encuentro y deportes.

Es importante también no solo priorizar el espacio familiar, la casa, sino también el territorio barrial, porque, en general, en las urbanizaciones o barrios populares, la calle y el espacio público operan como extensión de las viviendas, y es en estos espacios donde las mujeres construyen sus vínculos y re-construyen los valores de la solidaridad y la ayuda mutua para el conjunto de necesidades familiares y de sus dependientes que deben resolver cotidianamente. Son las mujeres en general las que más participan en espacios colectivos; sus voces deben ser escuchadas, así como sus prioridades. Solo a partir de respetar las acciones concretas que surgen como demandas de las familias y poblaciones del barrio, así como poner en valor los procesos de producción social del hábitat es que se podrá promover y potenciar los vínculos y articular acciones colectivas que aporten a construir sentidos de corresponsabilidad de las tareas de cuidados. El cuidado, tarea noble si las hay, demanda acciones que prioricen lo colectivo por sobre lo individual, y esto implica de-construir las prácticas actuales. Asimismo, se deben identificar las redes de autocuidado de las mujeres y de los grupos feministas presentes en los territorios, ponerlos en valor y trabajar junto a ellos de manera participativa para la definición de espacios, infraestructuras y equipamiento necesarios según sus prioridades, así como los que se necesitan.

A su vez, se deben garantizar territorios y espacios de salud mental y bienestar emocional, como componentes centrales de la salud pública, trabajando problemáticas de mujeres y diversidades que interactúan en clara desventaja en el ámbito familiar. Las mujeres no son solo las cuidadoras, en razón de la división sexual del trabajo que persiste, sino también las que atienden las situaciones afectivas, emotivas puertas

adentro. En este sentido, es relevante que las políticas incorporen el acceso a la atención de la salud de manera integral, al tiempo que ofrezcan información y se garantice la aplicación de la Ley 27610 de Interrupción Voluntaria y Legal del Embarazo<sup>5</sup>, que atiende la decisión sobre la salud reproductiva, la maternidad deseada, el derecho de las mujeres a decidir sobre los cuerpos y sexualidad.

Por último, y no por ello menos importante, se debe garantizar la paridad de género en los espacios de toma de decisiones.

## **10. Asegurar la perspectiva inter-generacional y diversa**

Las urbanizaciones populares, al igual que el conjunto de la sociedad, se caracterizan por la diversidad de la población que las integra, y las diferencias que atraviesan son centrales para dar cuenta de los temas que el urbanismo popular debe atender de manera inter-generacional, multicultural y reconociendo la diversidad. Ello refiere a lxs migrantes (internos y externos), los pueblos originarios, la población racializada, discapacitada o a los colectivos LGTBQ+; es decir, asumir y respetar las diversidades (cultural, étnica, religiosa, migratoria, identidades sexuales y otras).

Todos estos grupos o categorías además deben ser transversalizados por edades, de-construyendo las aproximaciones adultocéntricas, para visibilizar y poner el acento en la necesidad de identificar, reconocer y respetar los deseos, intereses, necesidades y demandas de quienes integran los distintos grupos etarios de la población. Para dar cuenta de estas diversidades, es preciso trabajar con intersecciones desde las diversidades y las diferencias etarias, y estos grupos deberán ser transversalizados por género.

Se reconoce que la población mayor sufre muchas violencias de todo tipo, además de la salud que se precariza, de los ingresos escasos que disminuyen sus autonomías y capacidades de decisión, se agravan aún más cuando por sus condiciones físicas resultan en personas en condición de dependencia. A su vez, la juventud demanda una atención cuidadosa y creativa que lxs aleje de la criminalidad, las drogas y que permita —a nivel de cada barrio— potenciar sus capacidades, darles pertenencia y fortalecer su encuentro, siendo el trabajo con y entre ellos/as central en cada unidad barrial.

La infancia, no menor, debe volver a las calles, a construir a partir de la niñez sus ciudadanía y confianzas en colectivo, como así también participar, desde sus formas singulares de habitar, en las definiciones de los espacios familiares y de los espacios públicos del barrio.

---

5. La Ley sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) N.º 27.610 de Argentina fue sancionada por el Congreso Nacional el 30 de diciembre de 2020 y promulgada el 14 de enero de 2021.

Lo dicho, a modo de ilustrar los problemas relevantes, demanda contemplar espacios organizacionales que promuevan los derechos y el empoderamiento de lxs mayores, las infancias y juventudes y la permanente formación de valores, desde las escuelas barriales, los centros deportivos, los espacios públicos en respeto a las diversidades y sus propios territorios cotidianos.

### **11. Articulación con gobiernos locales y organizaciones**

Las acciones de urbanización de villas y asentamientos demandan mecanismos de articulación de distintos actores sociales. Los gobiernos locales juegan un rol decisivo, debido a la cercanía con la población, así como de ejecutores de políticas. La articulación entre los distintos niveles de gobierno es necesaria, y deben propiciar a su vez canales de participación de instituciones y organizaciones sociales y barriales en todo el proceso, y en particular en la toma de decisiones en la planificación de proyectos, así como en la implementación y la decisión para la ejecución de estos. Las organizaciones e instituciones locales son centrales para la generación y construcción de información local en los diagnósticos. Asimismo, son necesarias la sensibilización y formación en producción social del hábitat, en instrumentos generados y promovidos por las organizaciones territoriales, en formación e instrumentos para la inclusión social y de género, entre otros, en particular para aquellxs técnicxs que gestionan los proyectos en el territorio.

Los gobiernos locales necesitan generar canales que faciliten las tareas de gestión, los trámites para los procesos de urbanización (normativas como cambios de zonificación, disponibilidad de suelo para casos de relocalización, ordenanzas de regularización, si fuera en suelo municipal, entre otras), contribuir al mejoramiento de los entornos construidos que albergan la vida cotidiana de las personas y asegurar la provisión de los servicios básicos (recolección de residuos, alumbrado, limpieza y mantenimiento de los espacios públicos y equipamientos comunitarios, entre otros). En este sentido, los municipios deben garantizar todos los servicios locales en igual calidad que en el resto de la ciudad e intervenir en casos de conflictos, siendo respetuoso de los derechos humanos y sociales de lxs ocupantes. Deben evitar, a su vez, la sanción de normas punitivas para aquellas personas que ocuparon suelo (no siempre urbanizado) para resolver sus necesidades habitacionales en carencias.

Los gobiernos deben reconocer y respetar las formas organizativas barriales en las formas que los vecinos adopten, y si hubiera varias es necesario que abra el diálogo con todas ellas. A su vez, deben generar mecanismos que faciliten la articulación de las organizaciones sociales con los distintos niveles de gobierno intervinientes en los procesos, y que se articulen las intervenciones físicas en los barrios con las diferentes políticas sociales que asisten a las poblaciones de bajos recursos.

## **12. Acompañamiento técnico, profesional e interdisciplinario**

Para promover procesos de urbanización e integración socio-urbana desde las consideraciones establecidas en este documento, es necesario que el Estado en sus diferentes niveles garantice la implementación de un sistema de acompañamiento de profesionales y trabajadores del hábitat en el territorio, para fortalecer las estrategias organizativas y técnicas de los sectores sociales que históricamente auto-producen su hábitat y no pueden acceder con sus propios recursos a los servicios profesionales necesarios.

Estos servicios de acompañamiento técnico y profesional deben considerarse desde un abordaje interdisciplinario, multiactoral, participativo y con enfoque de géneros, para promover el derecho a la vivienda y a hábitats adecuados en el espacio urbano y rural, complementando los saberes técnico-profesionales con los saberes populares, con el objetivo de acompañar y mejorar las prácticas de producción y gestión social del hábitat, de manera permanente y sostenida.

En este sentido, el sistema de acompañamiento técnico y profesional garantizará condiciones laborales adecuadas y justas para lxs profesionales y técnicxs que participan en los procesos de producción social del hábitat, integración, urbanización y reurbanización, mejoramiento y consolidación de barrios populares, y complementariamente, permitirá articular, potenciar e integrar los múltiples recursos y capacidades comunitarias e institucionales que se disponen en el territorio de manera sectorial y/o fragmentada. Los procesos de acompañamiento técnico, profesional e interdisciplinario contarán con mecanismos para el monitoreo y evaluación continua de las propias comunidades. ■■

II ENCUENTRO  
DE LA RED DE  
ASENTAMIENTOS  
POPULARES

# Conversatorios

---

**María Mercedes DI VIRGILIO**

---

**Fernando CACOPARDO**





# Investigaciones sobre **COVID-19** y hábitat social

## COORDINACIÓN

---

### **María Mercedes DI VIRGILIO**

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, CONICET.

## PANELISTAS

---

### **Clara SALAZAR**

Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, Colegio de México.

### **Ramiro SEGURA**

Investigador del CONICET. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín.

### **Miguel Á. BARRETO**

Investigador del CONICET. Instituto de Investigación para el Desarrollo del Hábitat Humano (IIDTHH-CONICET-UNNE).

### **Andrea MASTRANGELO**

Investigadora del CONICET. Centro de Estudios en Antropología (IDAES). Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.

### **María MANEIRO**

Investigadora del CONICET. Instituto de investigación Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

## Introducción

El conversatorio abordó, bajo la coordinación de la Dra. María Mercedes Di Virgilio, el desarrollo de investigaciones sobre la situación del hábitat social en el contexto de la pandemia por **COVID-19** en diferentes ciudades de Argentina y América Latina. Cinco investigadores expusieron sus trabajos, resumidos en las siguientes áreas temáticas: el rol de la familia en la recomposición de hogares de sectores populares; las transformaciones en las representaciones geográficas en la periferia urbana; el papel del territorio en la contención-propagación del virus; la eficacia de medidas preventivas de aislamiento teniendo en cuenta la estratificación socioeconómica de los centros urbanos; la complejidad de la heterogeneidad metropolitana a partir del seguimiento de casos confirmados de **COVID-19**.

## **Mecanismos de transferencia de propiedad en los sectores populares en contexto de pandemia por la COVID-19**

**Clara SALAZAR**

El Colegio de México

---

El trabajo de la Dra. Salazar aborda los mecanismos de transferencia de la propiedad (suelo y vivienda) en los sectores populares, en general, y las transferencias ocurridas en el contexto de la pandemia a raíz de los fallecimientos por *COVID-19*. La hipótesis de su investigación señala que uno de los efectos de la pandemia y de las muertes ocurridas es la recomposición de hogares y arreglos residenciales entre las familias de sectores populares. Ante las crisis, y frente a la limitada acción del Estado, la familia ampliada termina resolviendo las tribulaciones con los recursos que tiene a su disposición. La familia sigue cumpliendo un papel central en el acto de habitar, particularmente en la reproducción de la vivienda. De este modo, Clara Salazar explora los comportamientos familiares ante la crisis, sus estrategias de sobrevivencia y el funcionamiento de los vínculos parentales para enfrentar esos efectos de la pandemia en la crisis del habitar.

## **Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y pospandemia de la COVID-19**

**Ramiro SEGURA**

Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Altos de Estudios Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET.

---

El proyecto del Dr. Ramiro Segura se propone desarrollar una investigación comparativa sobre la imaginación geográfica en tiempos de pandemia en las periferias y áreas de expansión de seis aglomerados urbanos de distintas regiones de la Argentina: San Miguel de Tucumán, La Plata, Mar del Plata, Resistencia, San Salvador de Jujuy y Bariloche. Su propuesta señala que la pandemia de la *COVID-19* mostró a nivel global, nacional y local que el lugar importa: la densidad poblacional, los nodos de concentración de actividades y de interacciones, las distancias entre residencia y trabajo, los medios de transporte disponibles y las estrategias de movilidad cotidiana, el grado de hacinamiento de las viviendas, así como la distribución desigual de infraestructura y servicios urbanos son factores clave en las explicaciones disponibles acerca de la propagación y de los impactos diferenciales del virus. Asimismo, las principales políticas para controlar la pandemia se han orientado primordialmente

a regular intensivamente el uso del espacio social mediante medidas que implican diversos grados de distanciamiento, aislamiento y cuidado. De este modo, se han modificado de manera sensible —y de modo más o menos prolongado según la geografía— las dinámicas cotidianas de los espacios urbanos, lo que propició una creciente reflexividad sobre las formas en que interactuamos con las personas en el espacio público, los modos y las condiciones en que viajamos por la ciudad, las cualidades positivas y negativas de las ciudades que habitamos y de los barrios donde vivimos, las distancias involucradas en las dinámicas cotidianas, promoviendo horizontes de futuro respecto de la vida urbana que van desde la reforma hasta la huida. Así, el análisis comparativo del impacto de la pandemia en la imaginación geográfica sobre las periferias de los aglomerados urbanos en transformación permitirá, según el Dr. Segura, acceder a las dinámicas socioespaciales de las ciudades, los modos desiguales de experimentarlas y los diferentes horizontes de futuro activos en este presente y relevantes para pensar la pospandemia.

## **Incidencias de las condiciones territoriales, urbanas y habitacionales en la contención y propagación de la COVID-19**

**Miguel Á. BARRETO**

Universidad Nacional del Nordeste, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano, CONICET.

El Dr. Miguel Barreto lleva a cabo este proyecto proponiéndose indagar las relaciones que existen entre la contención-propagación de la **COVID-19** y los factores espaciales en sus dimensiones territoriales, urbanas y habitacionales, asociados a los factores socioeconómicos de la población, a efectos de obtener mayores evidencias de cómo ellas participan en el comportamiento de la pandemia y poder extraer recomendaciones para mejorar las políticas públicas, en particular las referidas a la cuarentena, la movilidad y el distanciamiento social en los diferentes tamaños y tipos de asentamientos humanos, viviendas y barrios. En este marco, señala que la pandemia por la **COVID-19** visibilizó la problemática de los asentamientos informales urbanos. Desde su perspectiva, la densidad no parece ser el factor que afecta con más fuerza la propagación de la **COVID-19**, sino las cuestiones relacionadas con el hacinamiento y la falta de infraestructura básica.

Con base en el caso del área del Gran Resistencia, coincide con el análisis de la Dra. Maneiro para el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, señalando que la pandemia comenzó en la zona central de la ciudad capital y luego se expandió a las

periferias, hacia los barrios. Sobre la situación en la ciudad de Resistencia, sostiene que la problemática en la ciudad se agravó cuando el virus llegó a barrios populares. Especialmente, resalta el caso del Barrio Toba, el primero de los focos de la periferia. La situación del barrio profundizó y exacerbó su estigmatización y la de la comunidad por ser los portadores de la enfermedad. La reacción de los gobiernos frente a la propagación del virus parece haber sido mediante los cerramientos y la militarización frente a un desconocimiento de cómo actuar en los barrios populares. La reflexión es que los especialistas en cuestiones urbanas y habitacionales tienen más dificultades que otros sectores científicos para poder articular con las políticas públicas. Esta realidad va más allá del Coronavirus, pero quedó muy en evidencia con la pandemia. El Informe de avance del proyecto fue editado bajo la forma de libro, disponible en <https://www.arq.unne.edu.ar/publicaciones/>

## **Monitoreo de la eficacia de las medidas de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio según estratificación socioeconómica. El caso de los dos núcleos urbanos de mayor prevalencia: AMBA y Resistencia**

**Andrea MASTRANGELO**

Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Altos Estudios Sociales, CONICET.

La Dra. Mastrangelo lleva adelante un proyecto sobre "Monitoreo de la eficacia de las medidas de aislamiento social preventivo obligatorio según estratificación socioeconómica (indicador NBI vivienda) en los dos núcleos urbanos de mayor prevalencia (AMBA y Resistencia)", con el objetivo de evaluar los impactos del aislamiento en sectores con necesidades básicas insatisfechas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y de Resistencia (Chaco). En particular, se intenta identificar determinantes de salud-enfermedad y establecer el aumento del riesgo de esas poblaciones frente a la *COVID-19* por limitaciones para sostener las medidas del aislamiento y por cumplir con el aislamiento sin acceso a servicios de agua potable, cloacas, etc. La iniciativa se apoya en un esquema asociativo con grupos de investigación en Resistencia y en AMBA: Unión Trabajadores de la Economía Popular-Movimiento Evita Resistencia, Red de Salud Popular (Resistencia), Instituto de Vivienda de la Ciudad (AMBA) y Centro Cultural Codo a Codo (José León Suárez, San Martín).

La investigación aplica en simultáneo técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación social. Por un lado, recorta como universo de indagación a la población que, por estar en condición de presentar al menos una de las necesidades básicas

insatisfechas, no pudo cumplir, desde el inicio, con las medidas de higiene respiratoria y de manos. En este universo, caracteriza la incidencia de un conjunto de padecimientos considerados oportunistas del encierro (enfermedades de notificación obligatoria, como dengue, infecciones respiratorias y sarampión, tanto como violencia de género y violencia institucional). En paralelo, se tomaron casos dentro de la población con NBI, una muestra intencional de 38 barrios en los que se realizó trabajo de campo etnográfico para caracterizar la experiencia de la cuarentena y la infección por **COVID-19** desde la perspectiva de los actores locales. Algunos de los resultados del proyecto pueden leerse en <http://saludidaes.com.ar/descripcion-del-proyecto/>

## **La evolución del virus en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso de la Región Sanitaria IV de la provincia de Buenos Aires**

**María MANEIRO**

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, CONICET.

Finalmente, María Maneiro presenta el desarrollo del proyecto de investigación, iniciado en marzo de 2020, cuyo objetivo es comprender la evolución del virus en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en general, y en la Región Sanitaria VI de la provincia de Buenos Aires, en particular. La investigación intenta responder los siguientes interrogantes: ¿qué heterogeneidades se esconden tras el término "metropolitano"?; ¿puede la pandemia ser un catalizador que nos permita evidenciar algunas de estas diferencias?

La investigadora entiende el "conurbano" como un espacio heterogéneo. Esta heterogeneidad es aplanada en el monocromo predominante en las circulaciones mediáticas. Cada uno de los segmentos espaciales del conurbano contiene habitares distintos y sociabilidades diferenciales que merecen ser tomadas en consideración para la producción de políticas públicas de cuidado de la salud y, asimismo, porque suscitan riesgos diferentes frente a la actual pandemia.

El trabajo aborda tres niveles de análisis: los entramados poblacionales (la ciudad, las coronas y la región platense), las jurisdicciones departamentales y los radios censales (específicamente en la Región Sanitaria VI. Las primeras suponen un mayor nivel de agregación y dan cuenta de diferentes formas de vinculación con la Ciudad de Buenos Aires, momentos de urbanización y diferenciales sostenes infraestructurales. Los segundos suponen la institución jurisdiccional y comprenden una unidad de gestión organizacional respecto de una gama de servicios, entre ellos de salud e infraestructurales. Finalmente, los terceros implican la unidad de análisis de mayor nivel

de desagregación y permiten desmenuzar las características sociales, demográficas y espaciales de cada uno de los segmentos.

Para llevar a cabo esta investigación ella y su equipo realizaron una articulación de fuentes múltiples. Con el objeto de reconstruir de las características sociodemográficas, habitacionales, y de infraestructura de la región, trabajaron con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y del Censo de Nacional de Barrios Populares 2016-2017 (RENABAP), desagregados a nivel de departamentos, áreas y radios censales. A su vez, para el seguimiento de los casos confirmados de **COVID**, se utiliza la base **COVID-19** de casos registrados en la República Argentina (DEIS) y para la geolocalización, la base correspondiente a la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Salud, Dirección de Información en Salud, UAIS, 2020: **Casos Confirmados de COVID-19 en la provincia de Buenos Aires**, partidos de la Región Sanitaria VI, al mes de julio de 2020.

La investigación muestra, entre sus hallazgos, la específica dinámica centro-periferia de la expansión de la pandemia y la asincronía que revelan los territorios. La periferia parece concentrar una menor incidencia acumulada, pero una mortalidad más **juvenilizada**. Asimismo, resulta evidente la desigual profundidad del virus entre los barrios populares-centralidades locales durante la primera ola y la desigual posibilidad del quedarse en casa. Una mirada en profundidad de los materiales y resultados está disponible en <http://www.sociales.uba.ar/2020/10/26/informe-covid-19-en-el-sur-del-gran-buenos-aires/> 

# Teoría y praxis de la integración de barrios populares

## COORDINACIÓN

---

### **Fernando CACOPARDO**

Investigador del CONICET. Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

## PANELISTAS

---

### **Rodolfo ROTONDARO**

Investigador del CONICET. Instituto de Arte Americano e Investigación (IAAI), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

### **Sandra GALLO**

Asociación Civil CANOA-HÁBITAT POPULAR y docente universitaria en la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional del Litoral.

### **Paula BOLDRINI**

Investigadora del CONICET. Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat (INTEPH), CCT-CONICET NOA SUR.

### **Daniela GARGANTINI**

Investigadora del CONICET. Centro Experimental de la Vivienda Económica [CEVE], CCT-CONICET CÓRDOBA.

### **María Bernabela PELLI y María Andrea BENÍTEZ**

Investigadoras de la UNNE. Instituto de Investigación para el Desarrollo del Hábitat Humano (IIDTHH-CONICET-UNNE) e Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVI-FAU-UNNE), Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

### **Mario PERALTA**

Referente y dirigente del Centro Vecinal "La Trinchera" del Barrio Nuevo Golf. Mar del Plata (Argentina).

## Presentación y claves para el debate

El sentido de este conversatorio fue reflexionar sobre teoría y praxis en la problemática de integración de los barrios populares. El par discutido en este eje constituye por sí una relación compleja acrecentada en este tiempo de emergencia sanitaria generada por la **COVID-19**. El encuentro apuntó a identificar el estado de discusión, reconocer obstáculos preexistentes, conquistas alcanzadas y desafíos pendientes.

A fin de construir una base de partida, se habían planteado algunas preguntas para movilizar las exposiciones y el debate:

¿Cómo pensar las relaciones teoría y praxis en el área de los asentamientos populares? ¿En qué ámbitos y cómo se produce conocimiento? ¿Cómo participa la universidad y los saberes académicos y qué desafíos se consideran pendientes? ¿Qué discusión se puede aportar a los vínculos entre teoría y problemas de los barrios populares y nuevas formas de gestión en el actual contexto sanitario?

## **Aproximación a una síntesis de las ideas principales discutidas en el conversatorio**

El conversatorio cumplió su sentido en cuanto las ideas circularon con intensidad y con un aire genuino. Los expositores fueron vinculando sus presentaciones interactuando argumentaciones en una interesante profundización progresiva.

Frente a esta situación de emergencia territorial y las manifiestas deficiencias de respuestas de las políticas públicas y de ciencia y técnica, se consideró oportuna una reflexión crítica hacia el interior de nuestro campo disciplinar. La relación problemática entre teoría y praxis se focalizó entonces en una interpelación hacia dentro, hacia los alcances y límites de la propia política académica y científica. La discusión se desplegó en una identificación de obstáculos estructurales que reproducimos naturalmente, sin discutir, por inconsciencia o comodidad.

Hubo un doble consenso, por un lado, en que las dificultades en las respuestas políticas e institucionales respecto de la falta de efectividad de la acción pública, estatal y en todos los niveles, solo evidenciaron con más crudeza los obstáculos e incapacidades ya preexistentes en saberes, capacidades teóricas y de gestión para ocuparnos de estos problemas. Con una considerable representación de diversas universidades (UNL, UNC, UBA, UNNE, UNT y la UNMdP), se identificaron algunas dificultades como desafíos para trabajar:

- Problemas de formación profesional y técnica en el grado respecto de la necesidad de reforma y de apoyo institucional a intentos fragmentarios por abrir otros espacios curriculares para estos temas y/o problemas. Esta problemática estructural de formación tiene también sus correspondencias en el campo profesional, para quienes tienen una vocación por trabajar en estas áreas y no encuentran un sistema o forma de reconocimiento formal.

- Obstáculos en el ámbito de la investigación. Formas de medición de resultados dominadas por la publicación que implican fuertes asimetrías e injusticias. En esta línea de proyectos y programas, las dificultades entre tiempos institucionales y los tiempos reales de una investigación en desarrollo territorial.

- Dificultades técnicas y administrativas que implican recurrir a otras herramientas institucionales, como asociaciones, ONG o fundaciones, para poder llevar adelante los trabajos (entre otros CEVE-AVE en Córdoba o SOPORTE-hábitat y Ciudadanía en Mar del Plata).

- Limitaciones generadas por las ideas ortodoxas de transferencia y de extensión instituidas en las universidades. Se propuso la idea más comprensiva de "vinculación" y "diálogo de saberes" como respuesta a la necesidad de relaciones de mayor proximidad con los territorios.

Finalmente, el debate estableció los siguientes consensos y propuestas. La teoría no se genera dentro de un laboratorio, ni en un aula o taller, sino que es emergente de una **praxis** en un proceso interactivo de saberes diversos, por lo cual se puede generar teoría desde la universidad, las organizaciones sociales y las prácticas territoriales. En este marco, se señaló la positividad de la efectiva acción e iniciativas de los movimientos sociales y de otras instituciones (fundaciones, ONG, comedores) que trabajaron en forma vinculada aportando base territorial para diversas acciones ejecutivas y de ciencia y tecnología en las ciudades emergencias territoriales. Estas experiencias deberían abrir otras formas de pensar y accionar políticas públicas más abiertas y multiactorales.

Se consideró oportuna en este eje de discusión la necesidad de dar entidad a la lucha por legitimar nuestros saberes específicos en el campo científico, disputar y abrir espacios institucionales dentro de la estructura político-académica y científica que nos permea y nos atraviesa. En otras palabras, "ser más osados" (uso los términos citados en el conversatorio) "más provocadores", para proponer reformas necesarias para los desafíos que nos presenta este contexto de emergencia social. ■■

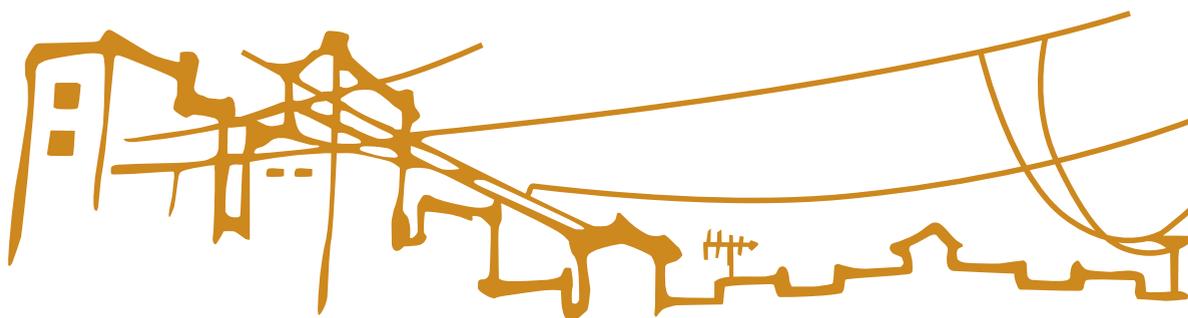


II ENCUENTRO  
DE LA RED DE  
ASENTAMIENTOS  
POPULARES

# Relatoría

---

**María Bernabela PELLI**  
**María Andrea BENÍTEZ**





# Encuentro de Organizaciones del Hábitat Popular

## COORDINADORAS

---

**María Bernabela PELLI**

Mg. Arquitecta. Investigadora del IIDVi  
FAU-UNNE / IIDTHH CONICET-UNNE

**María Andrea BENITEZ**

Mg. Arquitecta. Investigadora del IIDVi  
FAU-UNNE / IIDTHH CONICET-UNNE

## INVITADOS PARTICIPANTES

---

**Ariel ORTIZ**, de La Garganta Poderosa (Barrio San José Obrero, Resistencia, Chaco).

**Nora FLORES**, de la Federación Tierra y Vivienda (FTV Villa 31, CABA).

**Carolina GONZÁLEZ**, de la Federación Tierra y Vivienda (FTV Corrientes).

**Analia MOLODEZKY**, del MTL y Nuestra América (Barrio Mate Cosido, Resistencia, Chaco).

**Juan VITTA**, del Frente Territorial CTA (Buenos Aires).

**Quintín GÓMEZ**, del Frente Territorial CTA (zona Norte, Resistencia, Chaco).

**Rodrigo HERNÁNDEZ**, de Barrios de Pie (Mar del Plata, Buenos Aires).

**Walter Obes**, de Barrios de Pie (zona Sur, Resistencia, Chaco).

## Introducción. Objetivos y dinámica del espacio

El espacio destinado al Encuentro con Organizaciones del Hábitat popular tuvo el propósito de generar un ámbito de intercambio de experiencias y reflexión compartida respecto de lo vivido por las familias en los asentamientos populares durante la pandemia, en primera persona, es decir, en la voz de referentes de organizaciones sociales que viven y acompañan la vida cotidiana en dichos asentamientos populares, para afrontar no solo las condiciones de vida y hábitat históricas en sus barrios y territorios de militancia, sino particularmente en el contexto de pandemia por **COVID-19** durante 2020 y los primeros meses de 2021.

Dado el carácter del encuentro, el criterio de convocatoria para la participación en esta actividad fue a organizaciones que operan en el territorio en relación con el hábitat en barrios populares, para lo cual nos pusimos en contacto con referentes de organizaciones sociales que tuvieran alcance nacional (para compartir la realidad más amplia) y organizaciones de nivel local Resistencia y Corrientes, para aportar la especificidad del encuentro realizado desde Resistencia.

La dinámica propuesta fue escuchar a los referentes en una ronda de exposiciones breves (diez minutos por organización) respecto de dos preguntas disparadoras,

**- Qué problemáticas se vivieron durante la implementación del ASPO y el DISPO en los barrios populares.**

**- Qué estrategias desplegaron las organizaciones para resolverlas o superarlas.**

El encuentro tuvo tres momentos: uno de exposiciones por parte de los referentes de organizaciones invitadas en torno de las consignas propuestas y, a continuación, un intercambio entre todos los asistentes a la sala, en que se produjeron nuevas preguntas y algunas interesantes propuestas y desafíos. Al final se realizó una breve síntesis y despedida, de manera que esta relatoría sintetiza los emergentes principales de esos tres momentos.

## **Desarrollo**

Se relata a continuación lo expresado por los distintos referentes de las organizaciones nacionales y locales invitados. El texto expresa de manera sintética los emergentes principales de cada realidad compartida por los oradores.

### **1. Sobre las problemáticas y estrategias de las organizaciones en pandemia**

En sus presentaciones cada uno de los referentes hizo hincapié en las luchas anteriores que sostuvieron con distintas estrategias para mejorar la situación en los asentamientos vinculadas con otras reivindicaciones respecto del trabajo y justicia. Muchos de ellos se remitieron a sus memorias y testimonios a fines de los años 90 y principios de los años 2000, cuando una gran masa de desocupados conformó los movimientos y el hábitat popular fue parte fundante de la lucha y la organización. Esto indica, además de la larga tradición de los participantes, una organización para la reivindicación de justicia en el acceso al trabajo y al hábitat, a la tenencia segura, la salud y a la educación, y sitúa la problemática de los barrios populares como una cuestión estructural.

En las presentaciones cada uno de los referentes explicó las formas en que las familias en los barrios y territorios donde operan estuvieron expuestas a los contagios. Lo más señalado en relación con los barrios populares de la CABA y el AMBA (La Poderosa y FTV) y el conurbano de Buenos Aires fue el insuficiente acceso al agua potable. En las otras localidades del Chaco, fuera de AMGR, carecer de agua no solo afectó a la dificultad de higiene tan necesaria para contener los contagios de **COVID-19**, sino que impactó más ampliamente en la salud de las personas (problemas digestivos). Por su

parte, el FTV de la ciudad de Corrientes indicó que el agua en muchos barrios populares es provista a través de conexiones precarias (mangueras).

Coinciden en que la **COVID-19** evidenció carencias históricas en los barrios populares. El agua fue el tema más mencionado y complicado, ya que no se podía abastecer ni comedores ni merenderos. Otra cuestión fue que creció la comunidad del barrio, los chicos crecieron, formaron sus familias, y la pandemia evidenció fuertemente este crecimiento de población.

El aislamiento implicó la imposibilidad o dificultad para trabajar y "**changuear**" para muchas familias de los barrios populares que viven de trabajos y actividades informales.

Las problemáticas del hábitat estuvieron vinculadas con la amenaza de desalojos. También se trató de que las cooperativas de construcción y las organizaciones pudieran participar de los relevamientos y obras de mejoras, pero exigen equipos técnicos difíciles de conformar para las organizaciones de base. Se desconocía desde el Estado (en Corrientes, específicamente) el trabajo realizado para la implementación de programas sociales realizados por las organizaciones.

El Estado se burocratizó. Es complicado el acceso a beneficios o asistencias (carga de formularios), se exigen **tecnicismos** y se convierte en imposible la gestión y tramitación de proyectos y asistencia social para las personas de los asentamientos.

La estrategia de apoyo fue en la gestión y visibilización de las problemáticas. Ante la falta de respuesta se constituyeron comités de crisis sociales, sindicatos, organizaciones. Se relevaron datos que se comunicaban y se presentaban para visibilizar la situación.

Otro problema recurrente mencionado por las organizaciones es la conectividad a Internet: no hay internet en los barrios y "los datos" son muy escasos.

La representante de la ciudad de Corrientes mencionaba que la tardanza en la asistencia en salud era un problema, porque se criminalizaba a contagiados si pertenecían a sectores populares.

Las organizaciones logramos más que el gobierno estando unidos —nos dejaron a la deriva—, no tuvimos el acompañamiento del gobierno (CABA el municipio más rico del país), hemos tenido un retroceso terrible; seguiremos luchando por vivienda salud educación capital federal (FTV CABA).

El MTL, ahora integrado a Nuestra América a nivel nacional, relató las condiciones del barrio Mate Cosido y de los barrios de alrededor, asentamiento 29 de Agosto, San José Obrero y otros. Todos los asentamientos de alrededor crecieron se **engancharon** a las redes del Mate Cosido y estas colapsan.

La escuela fue una estrategia. En el barrio hubo muy pocos contagios. La escuela amplía la comunidad del barrio Mate Cosido, ya que recibe en su matrícula a niños, niñas y adolescentes de barrios de alrededores. Lo que se pedía en educación era imposible de sostener, porque no había conexión ni computadoras para estudiantes, ni para los docentes, ni personal de la escuela. No se podían actualizar los datos, dar el material etc. "No existe la virtualidad". Lo que se hizo fue preparar tareas impresas que se entregaban cuando retiraban la comida, y se pasaba casa por casa para ver cómo andaban. Se informaba, se capacitaba y se acompañaba a las familias del barrio y de los alrededores.

CTA Frente Territorial MTD zona Norte de Resistencia, integrado a CTA Frente Barrial, expuso que la problemática del suelo es desde siempre, por los grandes latifundistas propietarios de grandes extensiones o del Estado, y puso en consideración la topografía de Resistencia y las ocupaciones irregulares que se hicieron en forma torpe por exigencia de las inundaciones desde los años 80. El desafío fue intentar que el hábitat sea ordenado y agradable, que no complique "porque las ocupaciones parecen una solución, pero después se vuelven un problema. Hay conflictos por densidad, hacinamientos y ubicaciones", y desde los 90 la lucha piquetera organizada en movimientos sociales para resolver las necesidades básicas elementales, de las cuales la seguridad jurídica del hábitat es la más importante.

La pandemia llevó a un parate muy fuerte que se está recuperando con la vuelta a la construcción (formas cooperativas de construcción y autoconstrucción); eso se cortó hace varios años, pero se está recuperando la dinámica de la construcción. La changa de construcción está monopolizada por las empresas constructoras.

La escuela de gestión social también es una gran estrategia para formar, capacitar y para recuperar el prestigio de los movimientos sociales, que antes tenían el rechazo de la otra parte de la sociedad. Los movimientos tienen objetivos y trayectorias distintas, pero integradas a la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina), sin perder la identidad. Para crecer, este frente permite aprender y dialogar entre organizaciones sociales populares barriales y organizaciones sindicales. Se pueden identificar los problemas, demandas e intereses de las clases trabajadoras con convenios colectivos de trabajo y aquellos que están en una cooperativa. El hábitat es una demanda transversal.

Se llegó a la pandemia luego de un gobierno que se despreocupó del hábitat y el ambiente, se redujo la Secretaría de Vivienda a una dirección, y se vanagloriaba de no haber iniciado carpetas de vivienda. La pandemia implicó hacerse cargo de un gran problema sanitario; se reconfiguraron espacio y tiempo de trabajo, militancia y familia, y el lugar de la vivienda pasó a ser central. Eso se identificó en el momento en que la pandemia fue más fuerte, en marzo/abril de 2020. Para muchas familias el confinamiento significó vivir en una habitación o en una casa estatal de dos dormitorios, lo que fue muy difícil, y la plaza y la vereda fueron la extensión de esas habitaciones.

Si se revisa en los últimos treinta años la oferta inmobiliaria, cada vez se reduce más sobre todo en propiedad horizontal. Esto no solo ocurrió en los sectores populares, en los sectores medios también, el monoambiente... "así que hay que construir otro sentido común".

¿Vieron? No eran tan felices los departamentos de 18 m<sup>2</sup>. No podían restringir nuestra demanda a una casita de 30 m sin considerar infraestructura, plazas, escuela, centro de salud, que se necesitan cerca para afrontar la pandemia... Pero que se evidencie no quiere decir que ya se haya cambiado; todavía hay que construir un discurso.

En el conurbano bonaerense quedó claro que el traslado de dos o tres horas y luego las horas de trabajo eran un despropósito ambiental y humano, y se evidenció que las escuelas debían estar en mejores condiciones y en mayor cantidad. Hubo avances. "No es bueno apilar chicos en salitas".

El hábitat más cercano es el hábitat más sano. El gran desafío es lograr un discurso que se imponga para tener políticas públicas de hábitat cercano, trabajo cercano y economía social y solidaria. Lo que se contuvo con el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) al principio de la pandemia después lo hicieron las organizaciones de la economía popular.

En lo alimentario, en el trabajo, la pandemia llegó a modificar todo internamente. En la provincia de Buenos Aires, a través de la SISU y su Programa de Mejoramiento Habitacional, se obtiene parte subsidio y parte microcrédito a largo plazo para mejorar baños, conexión de agua, ampliar o refaccionar, y permite que se haga por cooperativas, sin mucha burocracia, pero plantea el desafío del armado de los proyectos que exige el Estado. A las organizaciones les cuesta armar esos proyectos. Es decir, los tecnicismos exigidos son difíciles de asumir por parte de las organizaciones.

Los referentes de Barrios de Pie consideran importante situar al Chaco dentro de una de las regiones más pobres del país. Si tomamos el último informe del INDEC, arroja un 53,6% de pobres en el Gran Resistencia. Este es un dato doloroso, pero en realidad no sorprende.

Centrándonos en los barrios de la periferia, tenemos que resaltar que la pandemia produjo un parate económico muy importante. Se afectaron varias actividades laborales, fundamentalmente la de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular que se dedicaban a distintas changas. La construcción fue uno de los sectores más afectados; después, todo lo que tenga que ver con los cuidados, la limpieza de los hogares, la venta ambulante de alimentos y todas las changas de limpieza de terrenos, todo eso tanto a nivel nacional como provincial. Las restricciones del aislamiento ocasionaron graves problemas en las familias.

Otro fenómeno más asentado en el Gran Resistencia es la cantidad de basura a cielo abierto, seguido del déficit habitacional en los asentamientos, que cuentan con numerosas familias que alquilan viviendas precarias, en las que fue imposible cumplir con el pedido *"quedate en casa"*.

También se destacaron como cuestiones que considerar la falta de servicio en los barrios de la periferia, el tema de los cajeros automáticos y de la conectividad. Otro tema fue el cierre tipo bloqueo en la zona sur de la ciudad de Resistencia, que dificultaba el acceso de los habitantes al centro, bloqueos que también se dieron en algunos sectores de Barranqueras.

Algunas de las estrategias como organización para poder enfrentar a la pandemia fue "parar la olla", conseguir el alimento cotidiano para los niños y niñas que asisten a los comedores de la organización, y muchas personas mayores asistían, y algo que no se veía habitualmente eran los hombres, y también venían. En el caso del interior, un dato es que generalmente con nuestra cultura, no es común ver hombres en el comedor; hay una cantidad de personas mayores, y nos vimos en la necesidad de adoptar un protocolo de salud, porque la situación ya había cambiado, era distinto. Así que el funcionamiento a través del área de salud de la organización, nos vimos en la necesidad de reforzar con todos los vecinos y las vecinas las normas de higiene, tuvimos que implementarlo porque lo difícil culturalmente es dejar de compartir el mate, el tereré, la distancia de los grupos de amistades que tenemos en cada una de las zonas inclusivas; aplicar el distanciamiento social.

También se desarrolló un emprendimiento textil, en 2020, para elaboración de barbijos, cofias y delantales para los comedores y merenderos y personal de salud de las salitas comunitarias, y se implementó una cuadrilla de seguimiento

ambiental para mantener los espacios verdes, las plazoletas y las canchitas y para erradicar los microbasurales; eso cobró importancia.

Se construyó un centro comunitario en Villa El Dorado, en la zona sur de Resistencia, con cuadrillas mixtas de mujeres y varones y un programa habitacional junto con el Instituto de Vivienda, para mejorar las condiciones habitacionales de los merenderos y comedores. Finalmente, se aportó la mano de obra a vecinas y vecinos que no pueden pagarla: "eso es una experiencia muy buena porque hay mucha necesidad en los barrios".

Según el RENABAP, hay relevados 4416 barrios populares consolidados en el país, barrios que carecen de comodidades, de ciertos servicios básicos, sin recolección de residuos, con dificultad de acceso, presentan altos niveles de hacinamiento. Solamente un 16 % de esta población tiene un trabajo registrado. Durante los primeros meses de la pandemia, esa realidad concreta muy difícil para trabajadores de la economía popular les hacía imposible seguir viviendo, seguir subsistiendo si no circulaban, si no generaban, si no se inventaban el trabajo diariamente. Las viviendas populares estaban en situación de discapacidad porque no brindaban condiciones adecuadas.

El gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales lanzaron distintos programas y políticas públicas. Existió durante todo el año pasado el IFE, aunque no se cobraba en término al mes, sino se tardaba, y el monto no se actualizó y los precios subieron. También el acompañamiento anunciado por el Gobierno Nacional el año pasado no se dio, como, por ejemplo, reemplazar el IFE. El programa Potenciar Trabajo alcanzó a 850.000 beneficiarios y este año debía llegar a 3.000.000, y lamentablemente hoy potenciar trabajo no alcanza el millón de beneficiarios.

La problemática es multidimensional, porque es de empleo, es alimentaria, es de salud, la vivienda pareciera estar en situación de incapacidad porque no cumple con los objetivos para poder satisfacer una vida digna de los vecinos y vecinas. La vivienda popular y los procesos de urbanización, de estar casi paralizados, hubo un traspaso a fin del año 2020, pasó a estar dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y se empezaron a implementar muy buenos programas, potencialmente muy satisfactorios, incluso emancipatorios, pero con muchos problemas de burocracia y de falta de equipos técnicos.

Las provincias de la Argentina hoy están atravesando una crisis dominial. Es una herramienta importantísima, para la que se debería trabajar un proyecto de ley de emergencia dominial en diputados y senadores. Es una herramienta muy importante que podría aportar a pensar en políticas públicas que puedan acortar los procesos de regularización dominial.

## 2. El intercambio: nuevas preguntas y propuestas

Los expositores transmitieron con claridad el impacto de la pandemia en los territorios mostrando las desigualdades históricas y cómo poner en agenda el problema habitacional, como se evidencia en las distintas estrategias de las organizaciones en diálogo (desigual, por cierto) con las medidas y políticas que se instrumentan desde el Estado.

Importantes aportes y relatos críticos que clarifican las situaciones vividas y que la pandemia evidenció en lo estructural. Se trató también la relación con el Estado a través de las fuerzas de seguridad, y esta unidireccionalidad de bajar a territorio, bajar fondos o bajar políticas.

¿Qué propuestas de políticas harían?

- Mejorar infraestructura, agua y electricidad —dos servicios esenciales—; no es hacer viviendas sin agua o electricidad; es crear infraestructura.

- Con la SISU contradicciones entre lo que se anuncia desde algunos gobiernos y lo que realmente se realiza (barrio La Tosquera en Corrientes).

- Entender que la tierra es un bien social; relocalizan desarraigando. Habría que orientar las políticas a la dignificación y arraigo en el lugar, priorizando la mejora en el asentamiento y no desalojando y relocalizando.

- Existen leyes que hay que implementar. Pasa con la tierra como con la protesta social: son derechos que entran en colisión con otros intereses.

- Renabap 4416 implica que no se puede desalojar toda tierra ociosa sujeta de expropiación, pero entra en contraposición con la propiedad privada. Incluso para la justicia, hay dos leyes que colisionan; entonces falta voluntad política.

Dicen no hay tierra, pero sí hay tierra, pero está concentrada en pocas manos. Hay que tener la voluntad de desconcentrar la economía y que se pongan al servicio de resolver las problemáticas del hábitat popular y social, porque incluso en los casos RENABAP la justicia ordena desalojos.

- Aunque haya decisión, lo que cuesta es la articulación, hay enormes dificultades de articulación y hay estrangulamientos burocráticos. El Estado no dispone de cuadros para salir a territorio en términos de mejoramientos concretos expeditivos, y desde la universidad, aunque con voluntad de abrirse al medio, son sectores que están históricamente no relacionados, incluso enfrentados.

**- Hay que facilitar articulaciones más fluidas entre instituciones y organizaciones y romper la fragmentación entre campo popular, campo académico y Estado.**

- La Red de Asentamientos debe generar esas propuestas, porque actualmente hay una alineación política en sentido de querer mejorar el hábitat.

- No hay participación vecinal; los vecinos deben ser partícipes, saber qué se va

a hacer con su barrio. En CABA, no se sabe qué quieren hacer con el territorio; hay una ley de urbanización trabajada con los vecinos que se aprobó, que plantea que la villa 31 iba a ser urbanizada, pero cuando ingresa Macri, crean otra ley que permitía la gentrificación, todo indicaba un desalojo encubierto.

- Venden tierras, y el gobierno participa en negocios inmobiliarios y no informan. Las audiencias públicas son formales y desoyen las opiniones.

- Debería haber una secretaría de seguimiento, y los vecinos tienen que estar en el seguimiento de esas políticas.

- Que los programas no sean tan burocráticos.

- Recuperar la política de lotes con servicios; facilitar el acceso a la tierra (en términos de un salario medio) y revertir la concentración de tierras. Combatir los estándares que disminuyen la superficie mínima aceptable.

- Organizarse en movimientos sociales, sindicales y universidad. El Estado no es solo el gobierno, se piensa en el Estado como el gobierno, pero Estado somos todos.

- Hay compañeros militantes en el gobierno. Retomando lo que se mencionó de las prácticas fragmentadas y burocratizadas, hay que superar esto y 3.000.000 de familias deben tener lugar para construir su vivienda.

- En Corrientes se menciona el plan de Santa Catalina, que hoy es solo accesible a familias de 5 o 6 salarios mínimos. Desalojaron a las familias históricas para utilidad pública, los pobladores con derecho de posesión. Las viviendas no llegaron a quienes dijeron que inicialmente estaban destinadas. Hoy Santa Catalina está judicializada; era para lote con servicios y terminó en viviendas de distintos tipos para familias con ingresos medios y altos.

- Sobre el contacto con la universidad para el armado de las carpetas y proyectos, se mencionan distintas experiencias de estudiantes que están en colaborando. De Villa 31 se menciona el curso para organizaciones para ser productor de hábitat, pero también expresan que hace falta que la universidad vaya a los barrios: "necesitamos capacitarnos para entender y para luchar".

- Varias intervenciones refuerzan e ilustran con ejemplos los temas tratados antes, la dinámica de los barrios populares y el detalle que se pide desde los organismos de fondeo.

- Las facultades se caracterizan por la formación profesionalista liberal, pero hay espacios de formación para acompañar a los sectores populares. Esta división está relativizada, pero debería haber puertas de asesoramientos permanentes para derecho urbanístico. Abrir las facultades, y puede plantearse de buena manera con los colegios profesionales y consejos.

- Que las organizaciones populares se apropien de la universidad, porque la universidad es sostenida por la sociedad y las organizaciones sociales también.

- Extensión como espacio formativo: esto lo tiene que impulsar no solo la Universidad, sino también las organizaciones y los estudiantes.

- Se retoma y resalta la idea del seguimiento, pero en términos de generar un Observatorio del Hábitat Popular, hay signos positivos desde AL para generar este trabajo conjunto, pero debe surgir del conjunto de la sociedad.

¿Qué dificultades tienen para organizarse en los barrios?

- Ya que la organización es una precondition para generar proyectos, las universidades podemos contribuir en esto también.

- Punteros políticos (cruelles, que no operan a favor de los vecinos) que rompen la organización. Intentan hacer un negocio inmobiliario con casas y terrenos, y la droga que azota en la comunidad.

La pandemia afectó la comunicación (se está recuperando esto). La desinformación: no nos permiten entrar en la Legislatura para ir sabiendo.

## **Obstáculos al vínculo con la universidad**

- Desde el Barrio Mate Cosido hay vínculos de extensión con la Facultad de Humanidades. La idea de la gente es que cree que no puede ingresar a la universidad, creen que es un espacio que no les es propio. Es un desafío que entiendan que ellos pueden ingresar; hay que romper el estigma sobre para quién es la universidad.

- Se mencionan varias experiencias formativas universitarias en Buenos Aires de producción de hábitat, gestión de economía popular. Los habitantes de los asentamientos populares tienen que ser ayudados para vincularse con la universidad, pero no es solo simbólico, sino también condiciones económicas.

- La universidad tiene que revisar y proponer trayectos académicos accesibles para los sectores populares.

¿Trabajan con problemáticas de pueblos originarios?

- Todos indican que sí y también con campesinos.

- En Corrientes tienen el grupo de horticultores, pero es un tema más bien invisibilizado, y no tienen contacto con ellos.

- Se plantea que el debate del hábitat debe ser integral, no separar urbano y rural. Para los sectores populares, el trabajo la salud y las condiciones de hábitat digno son para todos.

- Desde la organización Barrios de Pie se resalta que los barrios populares son una oportunidad de formación para los estudiantes universitarios, no solo la Universidad es una oportunidad para los sectores populares.

### **3. Cierre de la jornada: apostar a la articulación**

- El espacio fue un broche de oro para todo el encuentro. Se ratificó desde las experiencias relatadas que el hábitat es integral: vivienda, seguridad jurídica, infraestructura, equipamientos, servicios, ambiente y formas de relacionamiento y acción colectiva y políticas.

- Se expresaron también tensiones en el Estado, que aporta legitimidad y seguridad, pero también represión y muchas veces manipulación.
- Formas organizativas diversas, la importancia de articular entre diversas formas de organizaciones e instituciones (deberíamos trazar un esquema más solidario entre instituciones y organizaciones).
- Que no se escuche es también un comentario muy importante y que debemos atender. Los participantes residen en asentamientos irregulares y han vivido la amenaza de desalojos; se definen como militantes del hábitat popular.
- Los referentes de las organizaciones expresaron agradecimiento por la invitación a mostrar y contar sus problemáticas e iniciativas, y consideraron que fue enriquecedor. Se plantea la voluntad de continuar el camino iniciado de actividades conjuntas con la universidad y el deseo compartido de que el próximo encuentro de la Red nos deje ver resultados en este sentido. ■■



La RED DE ASENTAMIENTOS POPULARES es una red argentina de investigadores e investigadoras que estudian la informalidad urbana desde diversas perspectivas disciplinarias, con el objetivo de profundizar el conocimiento de la problemática y realizar propuestas que incidan en las políticas públicas y las intervenciones en el hábitat social.

¿De qué maneras la pandemia impactó en las condiciones de vida en los asentamientos populares y en los sectores de más bajos recursos de la sociedad? ¿De qué formas se tendría que actuar en el futuro desde los gobiernos y las sociedades para restituir derechos, a la vivienda, a la ciudad, al territorio, a la movilidad y los derechos humanos en conjunto para toda la ciudadanía? ¿Representa esta crisis una oportunidad para repensar y abordar de manera estructural el problema del hábitat popular?

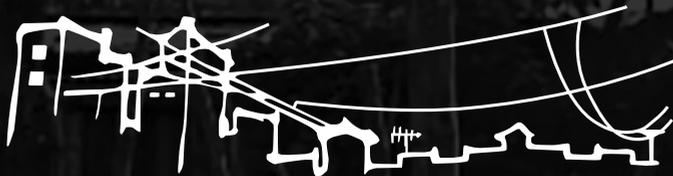
El II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, en su búsqueda de afianzar la red de investigadores que estudian la informalidad urbana desde diversas perspectivas disciplinarias, planteó el desafío de continuar el debate de aportes teóricos, metodológicos y de imaginar el futuro con propuestas sobre las políticas públicas y acciones de hábitat social, en este nuevo contexto generado por la pandemia de la COVID-19.

Este libro reúne a todas las actividades que se realizaron en el marco de este II Encuentro de la Red. Los invitamos a leerlo y esperamos que sus aportes resulten enriquecedores.



ORGANIZACIÓN

PATROCINIO



La RED DE ASENTAMIENTOS POPULARES es una red argentina de investigadores e investigadoras que estudian la informalidad urbana desde diversas perspectivas disciplinarias, con el objetivo de profundizar el conocimiento de la problemática y realizar propuestas que incidan en las políticas públicas y las intervenciones en el hábitat social.

¿De qué maneras la pandemia impactó en las condiciones de vida en los asentamientos populares y en los sectores de más bajos recursos de la sociedad? ¿De qué formas se tendría que actuar en el futuro desde los gobiernos y las sociedades para restituir derechos, a la vivienda, a la ciudad, al territorio, a la movilidad y los derechos humanos en conjunto para toda la ciudadanía? ¿Representa esta crisis una oportunidad para repensar y abordar de manera estructural el problema del hábitat popular?

El II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, en su búsqueda de afianzar la red de investigadores que estudian la informalidad urbana desde diversas perspectivas disciplinarias, planteó el desafío de continuar el debate de aportes teóricos, metodológicos y de imaginar el futuro con propuestas sobre las políticas públicas y acciones de hábitat social, en este nuevo contexto generado por la pandemia de la COVID-19.

Este libro reúne a todas las actividades que se realizaron en el marco de este II Encuentro de la Red. Los invitamos a leerlo y esperamos que sus aportes resulten enriquecedores.



ORGANIZACIÓN

PATROCINIO