

Asentamientos Populares y Desigualdades Sociales: Las Políticas públicas de urbanización en la Ciudad de Posadas, Misiones-Argentina

AUTORES

Mariela Dachary

UNaM

Celia Draganchuk

UNaM

Jonas Dumas

UNaM

Myriam Barone

UNaM

RESUMEN

Este artículo analiza la ocupación informal del espacio urbano por parte de los sectores populares, en relación a los procesos de transformación urbana de la Ciudad de Posadas, Misiones (Argentina). Interesa revisar el proceso de producción y configuración de la ciudad que se caracteriza por una articulación estrecha entre el Estado y el mercado inmobiliario en el marco de las políticas públicas de urbanización y de hábitat. Éstas generan una estructura en la cual los pobladores desarrollan sus estrategias habitacionales, entendidas como decisiones racionales en el marco de sus posibilidades. En efecto, el proceso de diferenciación social del espacio es producto de las políticas estratégicas, diseñadas desde una visión de ciudad que responde a los intereses de los sectores dominantes. Sin embargo, en el plano discursivo el gobierno instala la visión de un modelo de ciudad inclusiva, con la pretensión de que Posadas sea el principal centro turístico y de servicios de la Provincia. Por lo tanto, este modelo de crecimiento urbano consecuentemente genera espacios reservados para distintos sectores sociales, en un proceso de configuración territorial y social diferenciado. En este sentido, conviene indagar las intervenciones del Estado en la planificación de los modos de habitar la ciudad, poniendo énfasis en aquellas dirigidas hacia los asentamientos populares. Estos últimos son objetos de diferentes políticas del gobierno local: regularización dominial, mejoramiento de viviendas, infraestructuras urbanas y servicios básicos. No obstante, posteriormente a estas intervenciones suelen eclipsarse para resurgir en otros espacios de la ciudad, en un proceso de desplazamiento obligado por no estar en condiciones de habitar ciertos lugares revalorizados, considerando sus posibilidades de consumir ciertos bienes económicos y culturales creados para el beneficio premeditado de sectores privilegiados. Al fin y al cabo, es el Estado que define quién y cómo habitar la ciudad.

Caracterización Socioeconómica de los Asentamientos Populares en Posadas

La caracterización de estos asentamientos populares a partir de los datos cuantitativos disponibles, evidencian indicadores de exclusión y desigualdad territorial en el marco de las últimas transformaciones urbanas de la ciudad de Posadas. A partir de un análisis en base a información recogida en 25 asentamientos¹ “informales”;

un total de 2543 hogares sobre un universo poblacional de 7000 familias, los datos indican en cuanto al acceso a los servicios básicos de agua y luz, que la mayoría de la población accede de manera informal: agua 68%, luz 66% ambos de red pública sin medidor. La instalación de sanitarios, si bien se observa que en su mayoría poseen

inodoro con descarga, un 25% todavía posee letrinas. Se registra ausencia de cloacas, gas natural, recolección de basura, etc.

Por otra parte, los indicadores en relación a la exclusión económica de los habitantes de los asentamientos están en relación al acceso al mercado laboral. Solamente un 8.9% de la población de estos 25 asentamientos logra insertarse en el mercado laboral formal. El resto se desempeña en la economía informal, en el caso de las mujeres, la mayoría son amas de casa y viven exclusivamente de la asistencia estatal. Además, casi un 40% de las personas se encuentran por fuera del sistema de seguridad social.

Esta primera aproximación, pa-

.....
convenio con nuestro Proyecto de investigación, se efectuó la construcción parcial de una base de datos con 25 asentamientos informales, que totalizan unos 2.543 hogares. Estos representan un 34% del total de asentamientos existentes en la ciudad (72), en relación con un universo aproximado de 7000 familias sin tierras.

1 A partir de información relevada por la Coordinación del Programa de Regularización de Espacios públicos y Provisión de Agua de la Municipalidad de Posadas y entregada de forma digital mediante

rece comprobar la hipótesis de la feminización de la pobreza como la aparición de un sujeto “joven” vulnerable. Según los datos analizados, más de 60% de los habitantes de los asentamientos son mujeres y la edad promedio de las mismas es de 35 años. Del total de la población un 75% se encuentra entre 16 y 35 años de edad, siendo que el grupo etario predominante- un 30% -está entre 26 y 35 años. Mientras que, la cantidad de integrantes promedio de los hogares analizados es de 4 personas.

Aquí se puede plantear que la construcción de vías o rutas costeras, el sistema integrado de transporte, la habilitación de nuevos aglomerados urbanos en las periferias de la ciudad (Planes IPRODHA/FONAVI), no benefició directamente a los asentamientos, a pesar de que estos se encuentran ubicados en la trama urbana. Así que, las diferenciaciones sociales no se configuran por el aislamiento e incomunicación territorial, sino por las maneras diferenciadas de habitar los mismos espacios urbanos. (Barreto: 2002, Vega: 2009).

Si bien, las situaciones de los pobladores fueron y son disimiles, lo que podemos conjeturar en base a los datos²analizados, es que en el trans-

curso de los últimos veinte años en la ciudad de Posadas, existió una mayor intensidad y celeridad en la ocupación no formal de las tierras, como así también una densificación en los asentamientos considerados históricos.

Consideramos conveniente realizar una relativización de los conceptos teóricos con los cuales generalmente se hace referencia de manera indiscriminada a los pobladores de los asentamientos informales. Kessler (2010) pone en evidencia los límites del concepto de “exclusión” para definir ciertas situaciones de carencias sociales de los individuos. El autor considera que el concepto de “exclusión” no logra remplazar de manera consensuada al de “pobreza”, criticado por su carácter impreciso, puesto que el estar en situación de pobreza no implica necesariamente ser excluido de la sociedad y viceversa. Además los indicadores de la exclusión no son únicamente materiales en términos de accesos a bienes y servicios, sino también implica el grado de participación social y política, las relaciones sociales; por ende la capacidad organizacional para el ejercicio de la ciudadanía. Al respecto el autor Quijano (1972: 22 en Cortes: 2017) entiende que existe una marginalidad económica con un fuerte involucramiento político, en el marco de una relación entre el Estado y los sectores marginales basados en el asistencialismo y el conflicto.

A partir de la evidencia empírica identificamos heterogeneidades socioeconómicas: 1) entre los diferentes asentamientos y 2) entre los pobladores de los asentamientos. Por lo tanto, la idea de interpretar a los asentamientos de modo unívoco como “bolsones de pobreza” de los sectores excluidos requiere una

por lotes institucionales -iglesias, comedores, sedes de organizaciones sociales, canchas- y lotes habitacionales, en los cuales se encontraban viviendas) cantidad de viviendas en el lote, número de personas en la vivienda, edad del encuestado.

cierta relativización teórica. Optamos por analizar a los asentamientos como un proceso de luchas por el derecho a la ciudad, en resistencia a una perspectiva dominante que instaló una dualidad entre: “ciudad formal y ciudad informal”.

La Intervención del Estado: su permisividad

Uno de los ejes centrales en el desarrollo de las políticas de planificación estratégica de la ciudad de Posadas se encuentra desde nuestra perspectiva “aprisionado” en la premisa, (que por otra parte se da como cierta, no se discute) de la “valorización del paisaje urbano y territorial”³. Esto significó, en otras palabras, que las intervenciones planificadas en la ciudad, pero especialmente en las costeras (al borde del río Paraná, paseos públicos, parques, etc.) actuarían como “nuevas piezas urbanas”⁴, promoviendo nuevas centralidades sobre las antiguas “periferias”, revitalizando, otorgándole un plus-valor, recuperando para determinados sectores de la población –aquellos de mayor poder adquisitivo- el “acceso al agua” y “las visuales” (a través de avenidas y calles-paseo costeras entrelazadas con espacios públicos destinados a actividades recreativas y deportivas, senderos para bicicletas y caminatas, playas y parques). Lo no dicho o lo oculto o lo que se encontraba entre líneas en el plan estratégico –para decirlo de alguna forma-, es que la renovación urbana implicaba desde un primer momento, el desplazamiento (compulsivo, o no⁵) de las tierras ocupadas.

3 Plan Estratégico Posadas 2022.
En: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/MISIONES/Plan-Estrategico-Posadas-2022.pdf>

4 Plan Estratégico Posadas 2022.
En: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/MISIONES/Plan-Estrategico-Posadas-2022.pdf>

5 La situación de desplazamiento

2 Mediante la firma de un convenio de cooperación entre el Municipio y el proyecto de investigación, se pudo acceder a la totalidad de los datos obtenidos en las encuestas en el marco del Diagnóstico del Estado de Situación de los asentamientos en el municipio de Posadas durante el período 2014-2015, a cargo del Programa de Ocupación de Espacios Públicos y Provisión de Agua con financiamiento especial de la Municipalidad de Posadas, sin ningún procesamiento. Esto permitió elaborar dos bases de datos -una de las metas parciales de proyecto-, habilitando su tratamiento a partir de diferentes procedimientos (Excel, SSPSS, etc.) para analizar el fenómeno en cuestión.

Se estableció el universo de estudio en base a la totalidad de las encuestas realizadas en los asentamientos, con variables como: cantidad de lotes (discriminado

La intervención del Estado (municipal, provincial o entidad binacional), provocó desplazamientos de diversos sectores de la población que se encontraban en condiciones de desigualdad (los habitantes eran ocupantes veinteaños del territorio por lo general no tenían título de propiedad, las ocupaciones laborales de los mismos guardaban alta relación con las oportunidades que ofrecía el casco céntrico de la ciudad, entre otros). El proceso de renovación urbana asignó a grandes espacios territoriales de la ciudad de Posadas, un alto valor patrimonial, en detrimento de otros espacios, más alejados del área, y que como era de esperarse no contaban con la totalidad de los servicios e infraestructura. En definitiva, se dio un proceso de apropiación por parte del Estado, agentes inmobiliarios y propietarios-inversores, desplazando a la población existente en esos espacios "renovados", quienes fueron compelidos a la búsqueda de tierras posibles de "ser compradas" o "ser ocupadas". Esta situación fue complejizándose a medida que transcurrió el tiempo, sobre todo en relación a cuestiones macro de índole económica y social (crisis económica 2001, devaluación, desempleos, etc.) que incidieron fuertemente en este proceso.

Asimismo las políticas de intervención del Estado son parte de la problemática, puesto que el fenómeno de los asentamientos informales no se define exclusivamente por la situación económica de los pobladores, sino también a partir de las políticas de planificación urbana y hábitat que contribuyen a la fragmentación social del territorio (Ozlak: 1983, Barreto: 2002). Las diferenciaciones socio espaciales son producto de determinadas planificaciones urbanas

.....
no compulsivo remite a la imposibilidad con la cual se encontraron los habitantes para desarrollar la vida en esos espacios con costos económicos altísimos y que ocasionaron la decisión de irse, o también por ofertas de compra de la tierra.

en relación al modo de habitar y explotar los espacios urbanos. Por lo tanto, los procesos de planificación y de construcción de infraestructuras urbanas complejas, de reordenamiento territorial con relocalización de pobladores en distintos puntos periféricos de la ciudad generan dinámicas de segregación socioterritorial. (Vega, 2009). Perceptiblemente las decisiones estratégicas de los entes gubernamentales responden a un modelo de ciudad promovido por el Estado, en términos de creación de bienes y el aprovechamiento de los recursos en un proceso de renovación urbana y de gentrificación. (Guevara: 2015). En el caso particular de la ciudad de Posadas Barreto (2014) plantea que esta fragmentación obedeció al incremento de asentamientos informales, a la reclusión de las clases medias-altas en espacios protegidos y a los conjuntos habitacionales impulsados por el Estado para sectores medios-bajos. Este proceso no se dio solamente en la Argentina, sino que forma parte de la realidad de múltiples ciudades de América Latina ya que expresa el avance del proyecto de valorización financiera a nivel global en detrimento de las políticas de bienestar y el modelo de sustitución de importaciones (Vega, 2009; Guevara, 2015; Guiaretto, 2001; entre otros)

Ahora bien, las políticas del Estado no son decisiones unilaterales, ya que las estrategias habitacionales de los pobladores van incidiendo en la agenda pública. La política de urbanización es un campo de tensión y de conflicto entre distintos actores con intereses y estrategias diversas. Es preciso resaltar que el territorio urbano es una construcción social que sintetiza prácticas en el curso de la historia, que van determinando la organización y estructura social para la producción y el consumo. En este marco, cada fuerza social desde su estrategia específica busca incidir en la política desde su lógica. Las Políticas Públicas de urbanización generan una estructura, en el cual los po-

bladores desarrollan sus Estrategias Habitacionales (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). En este sentido, resulta pertinente indagar la intervención del gobierno local (municipal), como así también la/s estrategia/s de los actores sociales involucrados en situaciones habitacionales precarias e informales.

De manera sumaria se sostiene que la existencia y proliferación de los asentamientos populares se traducen en la ausencia del Estado; sin embargo este último aparece como promotor de este tipo de hábitat. Por acción u omisión la intervención estatal genera un proceso que reconoce la legitimidad de las prácticas de ocupación de estos espacios urbanos. En coincidencia con Castells (1986:295) los asentamientos populares precarios auto urbanizados pueden existir gracias a la permisividad del Estado. Si bien son manifestaciones concretas de la pobreza y la desigualdad que produce el capitalismo, en la región latinoamericana tienen la particularidad de ser propiciados por los gobiernos populares que defienden relativamente menos los derechos privados frente a las necesidades sociales.

El estado interviene a través de sus instituciones públicas para sancionar o reconocer la legalidad, formalidad y legitimidad de los hechos y acontecimientos generado por los actores sociales. En esta relación social que constituye el Estado encontramos los diversos sectores: las instituciones estatales, los proveedores del mercado, la sociedad civil y las redes sociales solidarias, como ser, asociaciones vecinales y religiosas. Estos últimos son capaces de instalar temas desde la sociedad civil en cuestiones problemáticas de la agenda pública, generando en este proceso constante nuevas relaciones para buscar su resolución. Es decir, interpelan al Estado para reasignar los recursos (en este caso tierra urbana) de manera justa y equitativa. De modo coincidente, Clichevsky (2017) reconoce que las formas organizativas populares y sectores de la sociedad

civil: Organizaciones de Derechos Humanos, iglesias etc. a través de sus luchas y protestas han exigido la intervención del Estado para mejorar la situación informal y precaria de los asentamientos urbanos y a su vez en la década del noventa con el involucramiento de la comunidad y el tercer sector en la gestión de la política pública da pie a una coproducción de la ciudad, donde los sectores populares definen estrategias habitacionales alternativas que van en contra mano del modelo urbano dominante. Cabe precisar que el proyecto político económico neoliberal (afianzado en los '90) consistió en la destrucción del tejido de la relaciones sociales con el fin de fracturar los lazos de reciprocidad y de solidaridad necesarios para perseguir el bien común. En este sentido, los espacios comunitarios, las asociaciones, pasan a constituirse desde una lógica autónoma y atomizada de las acciones colectivas. Predominó una lógica de autogestión, de ciudadanía responsable, de políticas públicas co-gestionada, lo que implica una participación de los sujetos en un *“sistema de intercambio, de cooperación, ayuda mutua y de redes clientelares”*, donde el Estado ocupa un rol subsidiario de estos procesos (Oraisón 2013,48). Estas modalidades y formas de acciones colectivas en los sectores populares, cobrarían nuevos sentidos en el marco de nuevas políticas económicas y sociales posneoliberales. Al respecto Oraisón (2013,49) afirma *“...que estas acciones dan cuenta del protagonismo y autonomización de los ciudadanos frente a los poderes del Estado,... ponen de manifiesto formas inéditas de expresión de la ciudadanía. La participación ciudadana se plantea en el contexto como un modo de aproximarse al ideal de la democracia participativa”* Considerando la desaparición de las tradicionales intermediaciones políticas partidarias e institucionales.

Evidentemente esta permisividad del Estado es proporcional a las coyunturas políticas y la capacidad de resistencia de las organizaciones

sociales. La intervención del estado en la problemática habitacional tiene una doble lógica: un modelo de *“laissez faire”* para descomprimir conflictos sociales frente a la falta de soluciones habitacionales, desde esta óptica la conformación de los asentamientos es una respuesta a la necesidad legítima de la tierra y vivienda. De esta manera el Estado orienta sus recursos a los sectores con mayores capacidades para adquirir bienes en el mercado; mientras que paralelamente deja un margen a los sectores pobres para reproducirse - con recursos propios en gran medida- en espacios urbanos (tierras) menos disputados y codiciados por los sectores privilegiados. Así pues, la *“informalidad”* se propicia mientras que no se interponga al modelo de crecimiento urbano conveniente a la acumulación capitalista. Por lo tanto, el Estado mantiene su rol en cuanto al mantenimiento de los pactos fundamentales para el funcionamiento de la organización social capitalista en términos de cumplimiento de *“...las reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.”*(Oztrak, 2011:2).

De alguna manera, lo que se sostiene es que la relación *“estado-sociedad”* define a los asentamientos populares como parte de la agenda social problemática y en el marco de las interacciones entre los distintos actores e instituciones puntualizan una división social del trabajo que involucra a instituciones públicas, redes de organizaciones populares solidarias, ONG y familias, en cuanto a la resolución de la problemática habitacional para los sectores más desfavorecidos.

Prácticas de Intervención Gubernamental en los A. P.

Las Intervenciones del Estado en la problemática de los Asentamientos en la ciudad de Posadas, van desde la regularización de la tenencia de la tierra ocupada mediante expropiación cuando se trata de propiedad privada, permisos de

ocupación en terrenos fiscales, relocalización en lotes con servicios básicos y posteriormente suelen surgir las políticas de urbanización de estos asentamientos.

El conflicto por la tierra urbana tiene su génesis- como se argumentó anteriormente- a partir de las grandes obras de infraestructuras que generaron procesos de revalorización de ciertos espacios urbanos- específicamente las costas del río Paraná y el centro histórico de la ciudad- asimismo los procesos de relocalización de pobladores de estos espacios revalorizados a otros lugares periféricos. Un proceso de gentrificación que homogeneizó la población de estos espacios de la ciudad y en las periferias se da una heterogeneidad poblacional con distintas estrategias habitacionales: complejos de viviendas sociales construidas por el Estado, barrios residenciales y asentamientos populares con serios déficits infraestructurales. (Brites: 2014, Barreto: 2002)

En efecto, en estos últimos años se ha judicializado la ocupación de terrenos en varios asentamientos populares de Posadas, los cuales se constituyeron hace un poco más de 20 años en zonas ambientalmente inhabitables, aparentemente abandonadas, alejadas del centro de la ciudad, en algunos casos ciertas familias desarrollan una estrategia de vida propia de un entorno rural. En relación a esto transcribimos dos fragmentos respectivamente de referentes del Barrio Piedral y la Chacra 252:

“...En realidad nosotros cuando llegamos acá nadie pensó que alguien se iba a preocupar por estas tierras...”

“...Este era una zona...que aparentaba en aquella época un lugar que no era de nadie o sea, en realidad se sabe que de alguno tiene que ser pero este nunca había aparecido los dueños, en muchísimos años, si te digo que para el 2000 recién apareció la dueña... o sea que nosotros nos enteramos que tenía dueño, para eso ya estaba lleno de gente...”

A partir del crecimiento de la ciudad, producto de obras en infraestructuras viales y construcción de complejos habitacionales en los contornos de estos asentamientos se genera un conflicto entre los ocupantes de estos terrenos que quieren obtener los títulos de propiedad y los dueños de éstos que quieren obtener ganancias considerando la revalorización de estos espacios. Si bien en muy pocos casos los dueños logran el desalojo efectivo de los pobladores, no obstante el conflicto social visibilizado suele apresurar el Estado a expropiar los terrenos- que tampoco es un mal negocio para ellos- o en otros casos consiguen negociaciones de pago de la tierra por las mismas familias ocupantes. Aparte, en los casos con sentencia de desalojo, muy difícilmente se concretan sin una solución habitacional alternativa para estas familias. Pues en todos estos procesos el Estado aparece de manera contradictoria como regulador, mediador, garante. En relación al planteo anterior rescatamos el testimonio de un integrante de la comisión Pro-Tierra de la chacra 252 de la ciudad de Posadas:

“acá antes de que lleguen las intimaciones... por el tema de las tierras, era vida normal, sin preocupación sin pensar en que en que iba íbamos a llegar a eso viste, eh cuando llegamos a eso, bueno ahí nos preocupamos, formamos comisiones, se hizo creo que tres comisiones vecinales..., y bueno ahí tratamos de conseguir un abogado... anduvimos ahí por la municipalidad, y derechos humanos nos cedió un abogado...”

En el caso de la Chacra 252, se identifica un proceso de luchas sociales de 198 familias (cortes de calles, protestas) que culminaron con la intermediación del Estado en el conflicto entre los habitantes de asentamientos y los dueños del terreno. El gobierno a través de sus instituciones facilitó la negociación para la compra de las tierras en cuo-

tas por las familias. Evidentemente, según interpretó el gobierno provincial, es una nueva estrategia de solución a los conflictos por la tierra urbana que involucra la participación de los actores.⁶

En este sentido no podemos concebir al Estado como un ente que toma decisiones de manera unilateral. En términos de Oszlak y O'Donnell (1981)) el Estado es un conjunto de instituciones y relaciones sociales que sintetizan poderes y atribuciones que surgen de la sociedad, de ahí se concretan las distintas políticas públicas. Estas últimas también son producto de resistencia y conquista de sectores que son conscientes de las injusticias y desigualdades sociales hasta que logran interpelar la intervención estatal para compensarlos. El Estado capitalista y democrático implica la desposesión de la clase trabajadora (desfavorecida) de los recursos de producción y reproducción, asimismo la desposesión de la clase dominante de los medios de coerción; por lo tanto el Estado aparece como un tercero mediando entre mercado y sociedad, propiedad privada y bien social. De hecho, en Misiones hace 4 años que se promulgó la ley XII⁷ - Nro. 28-Suspensión de Sentencias de Desalojo y Remate. Y que tuvo aprobación de

6 Según fuente oficial del IPRODHA entre diciembre 2017 y febrero 2018 se entregó documentaciones (boletos de compra-venta) a las familias que vivían en forma irregular en la Chacra 252; asimismo el Instituto se comprometió a contratar agrimensores para realizar y aprobar los planos correspondientes a la mensura y también se hizo cargo de los costos de las escrituras a cada una de las familias.

7 Modifica la ley XII - Nro. 28-Suspensión de Sentencias de Desalojo y Remate.-LEY XII - Nro. 34POSADAS, 12 de octubre de 2017Boletín Oficial, 3 de noviembre de 2017Vigente, de alcance general Id SAIJ: LPN0005512. Disponible: <http://www.saij.gob.ar>.

prorroga en la cámara el 12 de octubre, suspendiendo hasta el 31 de diciembre de 2018, las ejecuciones de sentencias, que tienen por objeto el desalojo o remate de inmuebles destinados a vivienda única y familiar, producción agropecuaria única y familiar. Las suspensiones consideran a las viviendas en las que se pueda comprobar una ocupación superior a ocho años en predios fiscales o privados. A continuación se transcribe una declaración textual de un representante de la cámara de representante de la Provincia de Misiones en el momento de solicitar una prórroga de la ley de suspensión de desalojo:

“Lamentamos que por cuarto año tengamos que extender esta norma sin haber podido, como representantes del pueblo misionero, darles una alternativa a estos vecinos, que año tras año deben estar a predisposición del Gobierno de turno, para saber si seguirán contando o no con un techo para sus familias”⁸

El Estado en este caso entiende que los asentamientos populares son una alternativa habitacional para los sectores más carenciados y que sin una política habitacional adecuada para éstos, no se puede proceder al desplazamiento forzado de estos. Evidentemente estas decisiones suelen considerar la coyuntura política para evaluar el costo y beneficio de la acción en términos de oportunidad de capitalización política.

En este sentido cabe resaltar la declaración de un encargado técnico de una dirección de la administra-

8 Declaración del Diputado Martin Sereno de Partido Provincial Agrario y Social a la prensa en ocasión de prórroga de la ley de suspensión de desalojo. Cabe señalar que la decisión surgió en un contexto pre electoral. Recuperado de: <http://www.pagina16.com.ar/el-pedido-de-prorroga-de-la-ley-de-suspension-de-desalojos-en-misiones-tiene-dictamen/>

ción pública provincial, que interviene en problemáticas habitacionales, con respecto a la relocalización de un grupo de familias asentadas de manera informal en un predio privado lo siguiente:

“la verdad que por ahora estas familias forman parte de nuestra lista de prioridades, próximamente pensamos dar una solución a ellas, sin embargo hay que tener en cuenta varios factores, primero la plata tiene que llegar de nación y segundo si mañana sale otro grupo más numeroso a cortar la calle o por algún motivo mi jefe político me dice que tengo priorizar otro sector...y bueno no me queda otra que reorientar los recursos.”⁹

Paralelamente, el Estado intenta perfeccionar sus mecanismos de control de la organización popular a través de la cooptación y prácticas clientelares. Así pues, para entender la política estatal en cuanto a la cuestión urbana relacionada a los asentamientos populares es necesario considerar “...las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización / desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución... (Oszlak y O'Donnell, 2007: 572). En el contexto actual, el Estado, específicamente en relación a las políticas implementadas por los gobiernos Provincial y municipal en la ciudad de Posadas-Misiones parece tomar posición a favor de políticas de integración de los asentamientos, en contraposición a las políticas tradicionales de erradicación de éstos. Esto es producto de la construcción histórica de la cuestión en el marco de esta interacción e interrelación

9 Registrado por un integrante del equipo de investigación en el marco de su trabajo de campo.

entre actores estatales y sociales.

Después de la experiencia de relocalización de los asentamientos en grandes complejos habitacionales alejados del centro urbano, las estrategias habitacionales de los sectores populares fueron adaptándose en un proceso de reinserción urbana, a partir de nuevos asentamientos en sectores con mejores estructuras de oportunidad; en ciertos casos son los descendientes de los pobladores relocalizados que inician los procesos conformación de éstos. Asimismo, se observa que ciertas fracciones de la clase media baja fueron ocupando de manera progresiva estas zonas comprando las viviendas de estas familias.¹⁰

En este contexto, a lo largo de estos últimos 15 años se implementaron continuamente distintas políticas que pretenden mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares: Plan techo, vivienda urbana solidaria, entre otros. Paralelamente, de manera espontánea el Estado (distintos actores políticos) para gestionar la emergencia interviene otorgando desde el Municipio permisos de ocupación en terrenos fiscales, en algunas ocasiones ciertas familias según su grado de vulnerabilidad reciben “cortes de casa” para instalarse en estos lugares. Entonces el incremento de los asentamientos es producto de las estrategias habitacionales de las familias, de la permisividad del Estado y del mercado informal del suelo.

El nuevo programa misionero de urbanización para el período el 2016 -2026, proyecta la adjudicación de lotes con infraestructuras de servicios de agua y luz a las familias que tendrán que ser relocalizadas debido a que ocupan terrenos inhabitables

10 Es el caso del barrio san Isidro, destinado inicialmente a familias afectada por la EBY, que poco a poco las viviendas están siendo ocupadas por familias con mayores ingresos. En muchos casos estas familias volvieron a ocupar espacios en terrenos fiscales o privados más cercanos al centro de la ciudad.

por sus condiciones ambientales y/o se encuentran en espacios públicos, tales como calles y espacios verdes. Para el caso de los asentamientos que se encuentran en el entramado urbano el programa considera que son mejorables en sus ubicaciones actuales¹¹.

Cabe resaltar que el gobierno provincial interpreta esta situación como una oportunidad de mejorar los accesos a los bienes y servicios con el fin de reducir las brechas sociales. Este modelo de intervención estatal coincide con la perspectiva de Cravino (2012), que plantea una política de urbanización que considera la positividad de los asentamientos, puesto que éstos son fragmentos de ciudad autoproducidas, por lo tanto los habitantes de estos espacios son co-constructores del medio urbano.

De los 63 asentamientos identificados¹² por el Municipio de Posadas 42 están categorizados como espacios urbanos con posibilidades de mejoras. Esto implica que la mayoría pueden ser objeto de políticas de integración urbana. Es decir, una vez que se solucione la situación dominial de los terrenos, éstos pueden ser integrados a la ciudad abriendo las calles y facilitando el acceso regular a los servicios públicos.

La política de urbanización actual toma distancia del modelo tradicional que consistía en la entrega del producto “viviendas” a la demanda “el universo de familias sin techo”. Esta modalidad queda en la estacada, puesto que a medida que el Estado daba soluciones habitacionales, la demanda ascendía de manera desproporcional. Además, el Estado interpretó que las familias en el marco de sus estrategias habitacionales tenían cierta capacidad para movilizar recursos y construir

11 Fuente: <http://www.iprodha.misiones.gov.ar>: Programa misionero de urbanización para el período el 2016 -2026

12 Diagnóstico de estado de situación de asentamientos en el municipio de Posadas – 2014 - 2015

de manera progresiva sus viviendas. (Gutiérrez: 1998).

Las políticas de reconocimiento de los asentamientos como espacios a integrar en la ciudad son producto de la organización y la resistencia de los sectores populares. Independientemente de la intencionalidad política con la cual se toma ciertas decisiones- por acción u omisión- desde el Estado, los agentes sociales interpretan que la ocupación de los terrenos inhabitados es legítima como alternativa habitacional. Por lo tanto, esta práctica es entendida como una etapa en sus trayectorias habitacionales, puesto que la consolidación y apropiación de estos espacios constituyen un medio de intercambio para negociar con actores públicos y privados por mejores condiciones habitacionales.

Los Asentamientos: sus estrategias de lucha e incidencias en las Políticas Públicas

Las estrategias habitacionales se desarrollan bajo una lógica de acumulación de capitales, a través de construcción de redes sociales de solidaridad y de luchas por el posicionamiento en el espacio urbano como principal estrategia de acceso a los recursos: (bienes y servicios) para la reproducción social. De algún modo es la capacidad de apropiación del espacio urbano y el modo de habitar el mismo define la posición del actor social en la estructura del espacio social. (Di Virgilio: 2007). Éstas remiten a las estrategias utilizadas para facilitar el acceso al hábitat, teniendo en cuenta las prácticas que permiten a las familias (unidades domésticas) asegurar su reproducción social.

Estas estrategias de reproducción se transforman en acciones políticas a partir de la interacción con otros actores sociales que en un marco de "...articulación de *prácticas sociales y proyectos, cuyo contenido específico es la lucha por dar dirección a la realidad social en el marco de opciones viables*" (Zemelman, 1989:13) Así pues, las prácticas

de participación política en el marco de construcción del identidades colectivas es una capacidad que se da en toda persona al relacionarse con otras personas a partir de los asuntos la realidad común. Esta interacción en el espacio público, implica la movilización y el despliegue de capacidades de cada actor para influir en las posiciones del otro mediante la discusión colectiva, sobre los asuntos comunes (Arendt, 2009: 202).

La práctica política en los asentamientos estudiados consiste en denuncias y demandas mediante un proceso de negociaciones, de diálogos y protestas para solicitar recursos e intervenciones estatales en las problemáticas que les afectan. Esta modalidad de participación política implica ciertas intervenciones esporádicas de los órganos del gobierno en relación a las demandas planteadas por los actores. Esto genera un terreno propicio para el clientelismo institucional que atraviesa la implementación y la gestión de las políticas públicas, en interacción permanente con los actores colectivos de la sociedad civil. Al respecto se incluye un fragmento de entrevista:

"Por ejemplo tenemos que tomar una decisión de que ir al consejo o ir un lugar a hablar con los funcionarios porque hay rumores de desalojo en tal parte o algo entonces ahí si nos juntamos más sino vamos va- va la comisión vecinal o la comisión pro tierra y charla, avanza en eso y bueno si vemos que es groso y necesitamos el apoyo de los compañeros ahí se le llama a una asamblea una reunión con los compañeros". (Referente B° Aeroclub)

La participación política en estos asentamientos se reduce a contactos con sectores de la estructura política, la pelea por la direccionalidad de los recursos, la representatividad de sus comunidades. Se perfilan como grandes negociadores y denunciadores de situaciones no deseables. Construyen subjetividades para legitimar sus ac-

cionar, o sea que son estructuras que reproducen valores ideológicos para justificar sus fuentes de satisfacción de necesidades. Hay un reconocimiento de los "derechos sociales" pero en el marco de relaciones clientelares basadas en los beneficios particulares de la acción política.

Transcribimos relatos de entrevista con referente Pro-Tierra B° Aeroclub:

"Cada vez que alguien quiere entrar al barrio pensamos que le podemos pedir a cambio,... si vos quieres entrar al barrio, necesitamos HECHOS. Entonces rápido nos juntamos tres cuatro y definimos...La semana pasada quiso venir Joaquin Losada¹³ y todo bien, vos quieres venir, que necesitan? Primero el baño y la luz. Nos instalas el baño y la luz y después vos venís y te sacas la foto, todo... Te recibimos grande, todo... Es más! Te llamamos hasta la gente, pero HECHOS. ..."

El espacio construido desde la apropiación simbólica y real por estos actores permite una construcción de poder para presionar e incidir en la política pública. La base de este poder está sustentada en el grado de consenso colectivo logrado en el seno de la comunidad para sancionar o apoyar determinados actores políticos a través del voto. En relación a esto se desarrolló una relación de intercambio entre los asentamientos y el estado. Este último canaliza recursos solicitados y negociados por los actores sociales para el mejoramiento habitacional: tanto una canilla pública, un salón comunitario, un corte de casa, una abertura de calle etc. Esta acumulación y secuencia de acciones va contribuyendo a la consolidación de estos espacios, puesto que logran un reconocimiento de sus derechos y una relativa inclusión que no necesariamente interpela las desigualdades sociales.

13 Es el actual intendente de la ciudad de Posadas Por el partido oficialista Frente Renovador de la Concordia.

Conclusiones

Las políticas públicas de urbanización y vivienda que concibieron a los asentamientos como núcleos a erradicar, como si fueran una contaminación del ambiente urbano fracasaron. Se justificaron estas políticas con distintos argumentos relacionados al embellecimiento de la ciudad, la promoción del consumo, la protección del medio ambiente, la generación de atracciones turísticas, etcétera; no obstante sus efectos colaterales han generado nuevos asentamientos en otros espacios de la ciudad.

En relación a las intervenciones Estatales, se observa que sus inobservancias son proporcionales a las estrategias habitacionales de los sectores populares. Los agentes institucionales van actuando en función de la conveniencia política sin un plan estratégico y sistemático que toma en cuenta las necesidades reales de las personas y sus aspiraciones habitacionales.

Así pues, las estrategias habitacionales de las familias consideran distintos aspectos para definir sus decisiones: la ubicación geográfica, las redes sociales, estrategias de vida y prácticas laborales. Por lo tanto, las políticas orientadas a la solución habitacional para los sectores populares asentados en la ciudad, deberían reconocer que el “derecho a la ciudad” implica un reconocimiento de los diversos modos de habitar conveniente a la vida de cada familia y comunidad.

Frente a este proceso de fragmentación social que se cristaliza en el territorio, las familias de los sectores populares se organizan para insertarse a contra mano del modelo de ciudad promovido por el Estado. En un principio estas estrategias aparecen como decisiones familiares independientes de toda estructura organizacional, que fomentan la ocupación transgresiva del espacio urbano para gestionar el hábitat. Sin embargo estas prácticas se sustentan en estrategias de vida que necesitan retroalimentarse de las redes sociales. Estas últimas constituyen los principales y funda-

mentales capitales que poseen estos actores sociales. Por lo tanto, desarrollan una relación de reciprocidad e intercambio de bienes y servicios internamente hasta el agotamiento.

A partir de ahí surge la necesidad en estos ámbitos de articular con los actores externos: instituciones públicas y privadas. Sin embargo, no se puede hablar propiamente de políticas públicas de intervención en los asentamientos populares. De hecho, lo que se observa son prácticas de atención coyuntural, de negociaciones entre pobladores de asentamientos dependiendo de sus capacidades de movilización y actores gubernamentales que van respondiendo en función de la conveniencia política y reclamos puntuales.

Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (2009) *Condición humana*. Buenos Aires, Paidós.
- Bagnera, P. (2016) *El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano*. Serie Estudios sobre la pobreza y las desigualdades. CLACSO.
- Barreto, M. (2002) *Planificación urbana y segmentación del espacio urbano residencial en la expansión de las ciudades intermedias del Nordeste Argentino*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNNE.
- Cravino, M.C., Del Río, J.P. y Duarte, J. I. (2008) “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: Cravino, M. C. *Los mil barrios (in) formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento, pp.87-152.
- 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: *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires / María Cristina Cravino... [et.al.]; coordinado por María Cristina Cravino*. - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento, pp. 45-64.
- Abramo, P. (2004). “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”. En: Instituto de Estudios Urbanos-IEU, pp. 1-5.
- Clichevsky, N. (2000). “Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos”. CEPAL-ECLAC. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°28. ISBN: 92-1-321660-2, pp. 15-18.
- Connolly, P. (1990). “Dos décadas de sector informal”. En: *Sociológica-Revista del Departamento de Sociología*, Año 5, N° 12- enero-abril 1990, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F, México, pp. 6-10.

- Cravino, M.C (2014) Relaciones sociales, reciprocidad y mercado. Los asentamientos populares. En: Voces en el Fénix: La estrategia del caracol-Economía Social. Año 5 N° 37 Agosto de 2014. N°37-ISSN 1853-8819, pp 97-103.
- García Canclini, N. (1993). “La cultura visual en la época del posnacionalismo ¿Quién nos va a contar la identidad?”. En: Revista Nueva Sociedad-Democracia y Política en América Latina, N° 127, ISSN: 0251-3552.
- Canestraro, M.L. (2005). De “formas” y “normas” en la apropiación del espacio. Reflexiones para una sociología urbana crítica. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/>
- Barreto, M. (2002) “Planificación urbana y segmentación del espacio urbano residencial en la expansión de las ciudades intermedias del Nordeste Argentino. Grupo de Investigación FORURBANO - Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR) Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNNE. URL: <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2002/01-Sociales/S-010.pdf>.
- García de Hernández, N. (2006). “La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales”. En: Scripta Nova-Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. X, núm. 218 (50). ISSN: 1138-9788. URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-50.htm>.

Sitios web consultados

Diarios en edición Digital

El territorio Digital: <https://www.eltterritorio.com.ar/>

Misiones Online: <https://misionesonline.net/>

Noticias del 6: <https://www.noticiasdel6.com/>

Municipalidad de Posadas: <http://barrios.posadas.gov.ar/>