

I. Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico-metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat

M. Cecilia Marengo (compiladora)

Ana Laura Elorza, Virginia Monayar (editoras)



Universidad
Nacional
de Córdoba



FAUD
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño

SEC INV



INVIHAB
Instituto de Investigación
de Vivienda y Hábitat

CONICET



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
CÓRDOBA

Ministerio de
**CIENCIA
Y TECNOLOGÍA**

I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico - metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat / Ricardo Apaolaza... [et al.];
compilado por María Cecilia Marengo; editado por Ana Laura Elorza; Virginia Monayar. - 1a ed compendiada. -

Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-4415-60-8

1. Asentamientos Humanos y Usos del Suelo. 2. Acceso a la Tierra. 3. Políticas Públicas. I. Apaolaza, Ricardo. II. Marengo, María Cecilia, comp. III. Elorza, Ana Laura, ed. IV. Monayar, Virginia, ed. CDD 711.42

I. Encuentro de la Red de Asentamientos Populares: aportes teórico -metodológicos para la reflexión sobre políticas públicas de acceso al hábitat

Córdoba, 23 y 24 de mayo de 2019 - Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - UNC

Aprobado por RD FAUD 1218/2018.

Con el Apoyo económico de SECyT- UNC Resolución 437/18.

Con el Apoyo del Ministerio de Ciencia y Tecnología – Provincia de Córdoba Resolución 29/2019.

Un agradecimiento especial a la Lic. Amanda Pollet y a la Arq. Leticia Luvisotti de la Secretaría de investigación de la FAUD – UNC, por su apoyo.

Comisión Organizadora

Dra. M. Cecilia Marengo (INVIHAB- CEUR- CONICET- FAUD)

Dra. María Cristina Cravino (UNGS-CONICET)

Dr. Miguel Barreto (IIDVI-IIDTHH-FAU-UNNE- CONICET)

Arq. Gustavo Rebord (INVIHAB FAUD)

Mgter. Miriam Liborio (INVIHAB- CEUR- CONICET- FAUD)

Dra. Ana Laura Elorza (INVIHAB- CEUR- CONICET- FAUD)

Dra. María Virginia Monayar (INVIHAB- CEUR- CONICET- FAUD)

Lic. Mónica Alvarado (INVIHAB- CEUR- CONICET- FAUD).

Comité Científico – Académico

Prof. Emérita Ana Falú (INVIHAB FAUD- CONICET)

Dra. Mónica Martínez (FAUD- UNC)

Dra. Carolina Peralta (FAUD- UNC)

Dra. Daniela Gargantini (UCC- CEVE- CONICET)

Dra. Natalia Czytajlo (UNT-CONICET)

Diseño de Tapa

Mg. Florencia Sosa – arq. Renzo Cáceres
(INVIHAB- CEUR- CONICET- FAUD)

Contenidos

<i>Introducción</i> M. Cecilia Marengo, Ana Laura Elorza, Virginia Monayar	5
Eje 1: Acceso al hábitat y urbanizaciones informales	
<i>Asentamientos (in)formales en pequeñas metrópolis del Cono Sur. Estado de situación y debate actual</i> Ricardo Apaolaza, Elizabeth Zenteno Torres, Marco Sumiza	13
<i>Un análisis comparativo sobre la expansión de asentamientos populares en las ciudades patagónicas</i> Santiago Bachiller, Mariana Giaretto, Pablo Marigo, Natalia Usach	27
<i>Acceso al Hábitat para los "sin techo": la lucha por la tierra en la Ciudad de Posadas-Misiones</i> Myriam Elena Barone, Jonas Dumas, Mariela Dachary, Celia Draganchuk	37
<i>El mercado informal de suelo y vivienda en resistencia. El caso del asentamiento en "La Rubita"</i> <i>Resistencia, Argentina</i> María Andrea Benitez, María Victoria Cazorla	43
<i>Brazos Unidos un realojo en construcción colectiva</i> Borelli, Lily, Halich, Verónica	57
<i>Transformaciones en el hábitat de asentamientos informales y políticas públicas sociales. El caso de barrio nuestro hogar III</i> Renzo Cáceres	67
<i>Discursividad mediática sobre el acceso y producción del hábitat popular en el barrio Costanera</i> Debora Leticia Decima	83
<i>Trayectorias residenciales y usos de la ciudad como clave de lectura de la lucha por el acceso a la ciudad</i> María Mercedes Di Virgilio, Natalia Cosacov, Denise Brikman, Mercedes Najman	95
<i>Asentamientos en el borde metropolitano. Avances de investigación, reflexiones y preguntas</i> Lucas Jordán Dombroski	115
<i>Repensando el acceso al hábitat en ciudades medias. La problemática habitacional de Tandil</i> Agustina Girado	125
<i>Narrativas de un asentamiento de comienzos de siglo: más allá de la épica y la mafia</i> María Maneiro	133
<i>Informalidad y periferia urbana. Derivas de la política habitacional</i> M. Cecilia Marengo, Virginia Monayar, Florencia Sosa	143
<i>Sobre las ¿nuevas? ocupaciones de tierras. Notas para una periodización de las tomas en San Francisco Solano, 1981-2002</i> Santiago Nardin	161
<i>Memorias villeras en disputa sobre las intervenciones estatales de erradicación en Villa 20 (1976-1983)</i> Julieta Oxman	175
<i>El Centro para Erradicación de Villas de Emergencia. Planificación, censo y viviendas, Rosario (1964-1983)</i> Anahí G. Pagnoni	185
<i>Ensayo de una Cartografía de asentamientos informales en la Ciudad de Córdoba</i> German Gustavo Rebord, Andrea Karina Stiefkens	193
<i>Urbanización y prácticas estatales en asentamientos populares en Comodoro Rivadavia. El caso del "Barrio las Américas"</i> Letizia Vazquez	203

Eje 2: Derecho a la ciudad: conflictos y disputas por el territorio urbano

<i>La ciudad contra el barrio. El caso de los Barrios del Sur en San José de Costa Rica</i> Pablo Acuña Quiel	213
<i>Procesos autogestionarios de hábitat popular y políticas urbanas en la ciudad de Ushuaia. Tierra del Fuego. Argentina</i> Alicia Delia Alcaráz	221
<i>Conflictos y tensiones en la ocupación del suelo en Posadas. Misiones, Argentina: procesos de diferenciación</i> Lucia Mariana Andrujovich, Laura Josefa Krujoski, Myriam Elena Barone	231
<i>Políticas públicas, exclusión y conformación de identidades colectivas</i> Sandra Raquel Avalos	239
<i>La reurbanización del Playón de Chacarita como problema público. Arenas, actores y políticas públicas</i> Joaquín Benítez	249
<i>Relocalización, organización y derecho a la ciudad. El caso de Barrio Nuevo (La Plata)</i> María Sofía Bernat	263
<i>Resistencias y disputas político-judiciales en casos de desalojos de asentamientos en Buenos Aires</i> María Cristina Cravino	271
<i>Análisis de las herramientas territoriales de la organización ArqCom (LP) en el periodo 2012-2018</i> Andrea Di Croce Garay, Nahir Meline Cantar, Ángeles Belén Carrizo Romero, Tamara Dileo	281
<i>Planificación y urbanización del Barrio 31 y 31 bis</i> Rosana Karina Espejo	293
<i>Mercado de suelo: tensiones y ambigüedades. El caso de la zona Norte de Resistencia, Chaco, Argentina</i> Sebastián Galvaliz, María del Rosario Olmedo; Marta Giró	303
<i>Experiencias de urbanización y ciudadanización en La Carbonilla. Una propuesta de análisis en escalas</i> María Belén Garibotti, Luciana Boroccioni, María Florencia Girola	315
<i>¿Integración? A la trama formal. De complejidades a desafíos</i> Carolain Izaguirre, Marion Tejera y Carolina Leiva	325
<i>¿Urbanizar o aniquilar? Disyuntivas ontológicas en los procesos de urbanización de las sierras de Córdoba</i> Denise Mattioli	337
<i>Conflicto y construcción de resistencias en el asentamiento Barrio Flores</i> Emilia Elisa Molina	345
<i>Conflictos territoriales y recualificación de la ribera. Los pescadores artesanales y los espacios públicos</i> Diego Roldán	355
<i>El Bajo Belgrano: del Barrio de las Latas a la Villa 30</i> Valeria Laura Snitcofsky	365
<i>Líneas de fuga en un barrio de resistencia. Visualización de una lucha</i> Rafael Ramón Franco Spatuzza	373
<i>Nuevas legalidades para la reurbanización de villas en CABA. Un desafío para los derechos</i> Agustín Territoriale, María Julia López	383
<i>Los Vacíos Urbanos. Dinámicas Urbanas y Respuestas Innovadoras frente al Derecho a la Ciudad</i> Ezequiel Zeitune, Silvia A Politi, Natalia Czytajlo	393

Eje 3: Políticas públicas para atender la informalidad y de gestión en el hábitat popular

<i>Tolerancia y precariedad. Advertencias de la política de regularización del Gran Resistencia al RENABAP.</i>	405
Miguel Ángel Barreto, Evelyn Roxana Abildgaard, María Laura Puntel	
<i>Adicciones y narcomenudeo, barreras (in) franqueables para los asentamientos informales en Tucumán, Argentina</i>	421
Paula Boldrini	
<i>Políticas de relocalización de villas: ¿qué pasa después? La organización consorcial como práctica comunitaria</i>	431
María Florencia Bruno, Belén Demoy, Natalia Fainburg, Romina Olejarczyk	
<i>La disputa por la participación y la noción de participación en disputa: una reflexión desde el proceso de urbanización de la Villa 31 (2015-2019)</i>	441
Tomás Capalbo	
<i>Economía popular en asentamientos informales del Gran San Miguel de Tucumán</i>	453
Corina María Cattáneo	
<i>La producción de territorialidades en el habitar un asentamiento: procesos de intervención estatal y disociaciones socio espaciales</i>	463
Magali Chanampa	
<i>Estrategias de gestión territorial desde las políticas públicas: replicando el “modelo Medellín” con acento Cordobés</i>	473
Ana Laura Elorza, Mónica Alvarado Rodríguez, Fani Balcazar, Ernesto Morillo, Mariana Gamboa	
<i>Discusiones sobre la conceptualización e identificación de asentamientos informales. Análisis de la realidad en Chubut</i>	485
María Paula Ferrari, Sergio Andrés Kaminker, Roxana Yanina Velásquez	
<i>Barrios autoproducidos en ciudades intermedias. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego AIAS</i>	495
Nadia B. Finck	
<i>Luces y sombras del Programa Compra de Vivienda Usada</i>	509
Elena Inés Gabriel Hernández	
<i>Programas de Inclusión Socio-Urbana: ¿Producto de última generación de la Nueva Agenda Urbana?</i>	521
Fernando Murillo, Gabriel Artese, Andrés Mage	
<i>Los dispositivos de espera en las políticas habitacionales</i>	531
Romina Olejarczyk	
<i>Tres debates recurrentes acerca de la vivienda para la población urbana de menores ingresos</i>	541
Juan Santiago Palero	
<i>Nuevos asentamientos precarios: un desafío a la Política Habitacional y Urbana Chilena</i>	553
Rubén Sepúlveda Ocampo, Felipe Núñez Orrego	
<i>Irrumpir con las recetas. Reflexiones en torno a desarrollo, políticas públicas y hábitat popular</i>	565
Carla Eleonora Pedrazzani, María Inés Sesma	

Discusiones sobre la conceptualización e identificación de asentamientos informales. Análisis de la realidad en Chubut

María Paula Ferrari

Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas -IPCSH, CCT-CONICET-CENPAT
mapaulaferrari@yahoo.com.ar

Sergio Andrés Kaminker

Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas -IPCSH, CCT-CONICET-CENPAT
sakaminker@gmail.com

Roxana Yanina Velásquez

Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas -IPCSH, CCT-CONICET-CENPAT
roxanavelasquezts@gmail.com

Resumen

A partir de una convocatoria de la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Chubut a debatir la conceptualización e identificación de asentamientos informales y villas de emergencia con miras a la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020, en este trabajo nos proponemos realizar un aporte a la discusión teórica y metodológica, que contemple la producción propia y ajena de la academia provincial y nacional y el conocimiento institucionalizado y legal del sector público. La indagación y estudio de la amplia bibliografía producida en relación al tema de la informalidad urbana y del derecho al acceso al hábitat, tanto en el ámbito argentino como latinoamericano; la revisión documental que incluyó el análisis de leyes nacionales, normativas y políticas públicas en torno al tema; sumado al estudio de trabajos previos y sus abordajes metodológicos, nos posibilitó adentrarnos en la tarea de discutir y repensar los conceptos y categorías que utilizamos desde nuestros trabajos de investigación, como así también aquellos utilizados desde las instituciones del estado provincial y municipal encargadas del relevamiento de datos relacionados a la vivienda y la población en contextos de precariedad urbana.

En nuestra provincia hay una gran cantidad de situaciones de informalidad urbana que responden a la irregularidad relativa a la normativa, que van desde asentamientos informales hasta loteos de sectores medios y altos que no cumplen con la normativa establecida en los distintos municipios. A su vez, la informalidad urbana también evidencia casos vinculados a la naturaleza deficitaria del espacio, junto a un déficit de infraestructura, de acceso a los servicios y hasta ciertas situaciones de riesgo ambiental. La principal estrategia de intervención pública en asentamientos informales en Chubut en las últimas dos décadas ha sido la regularización dominial. Esta ha tenido diversos resultados en nuestras ciudades, pero reconoce su antecedente y actualidad en el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), la principal fuente de inversión pública en infraestructura y regularización sobre estos barrios en la provincia, a la vez, que ha sido una constante independientemente de los cambios de gobierno nacionales, provinciales y municipales desde fines de la década del noventa. Una de las conclusiones a la que arribamos es que en nuestra provincia -dado el contexto de referencia sobre el cual investigamos- debería utilizarse la conceptualización que propone el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) referida a "Barrio Popular en Proceso de Integración Urbana" o, en su defecto, "barrio en consolidación". Si bien en la bibliografía específica sobre el tema estas no son las categorías que se suelen utilizar con mayor frecuencia, consideramos que la misma da cuenta de un proceso a escala nacional que se está abriendo y consolidando, y que permitiría aportar información actualizada y necesaria para el diseño y la aplicación de políticas públicas.

Palabras clave: informalidad urbana, asentamientos informales, metodología, Chubut

Introducción

A partir de la convocatoria de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) de la Provincia de Chubut a participar de la "Primer Jornada de Debate sobre la Conceptualización e Identificación de Villas de Emergencia y/o Asentamientos Irregulares", realizada en el mes de julio de 2018 en el marco del "Programa Provincial de Estudios de Pobreza"; y de las experiencias de nuestros trabajos investigativos en relación a la temática desarrollados en la ciudad de Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia, en este trabajo nos proponemos realizar un aporte a la discusión teórica y metodológica sobre la informalidad urbana, desde el contexto académico e institucional del ámbito público con miras a la

realización del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020. En virtud de la discusión mencionada, de los documentos enviados oportunamente por las/os colegas de la DGEyC y de nuestros trabajos de reflexión, lecturas y experiencias en la temática, elaboramos un Informe Técnico remitido a dicha Dirección, en el cual vertimos nuestros aportes que consideramos pueden ser útiles para repensar algunas ideas en torno al tema. A partir de comunicaciones personales, supimos que el informe fue enviado al INDEC hace varios meses. Sin embargo, no hubo respuesta a los planteos ni continuidad en la discusión en el ámbito provincial generado por la propia DGEyC.

Reconocemos la toma de tierras y la formación de asentamientos informales como una de las tantas maneras en que se materializan las respuestas populares ante los obstáculos que impiden su acceso al suelo urbano. Éste constituye un factor decisivo en la integración a la ciudad y en el derecho a la ciudadanía (Canestraro, 2016). La indagación y estudio de la amplia bibliografía producida en relación al tema de la informalidad urbana y del derecho al acceso al hábitat, tanto en el ámbito argentino como latinoamericano; la revisión documental que incluyó el análisis de leyes nacionales, normativas y políticas públicas en torno al tema; sumado al estudio de trabajos previos y sus abordajes metodológicos, nos permitió adentrarnos en la tarea de discutir y repensar los conceptos y categorías que utilizamos desde nuestros trabajos de investigación, como así también aquellos utilizados desde las instituciones del estado provincial y municipal encargadas del relevamiento de datos relacionados a la vivienda y la población en contextos de precariedad urbana.

Por último, queremos recuperar la práctica de la DGEyC dado que no son muchos los escenarios colectivos de debate en los cuales se ponga en discusión qué se mide, cómo hacerlo, qué significa y cuáles son las implicancias de pensar, repensar y discutir las categorizaciones. Menos aún en referencia a algo tan esencial y tan grande como el censo, que luego delimita y suministra información sumamente valiosa para el tratamiento de nuestras agendas de investigación, pero más importante aún las capacidades y diagnósticos de política pública nacional, provincial y municipal. Entendemos que cumplimos con nuestra función como becarias e investigadoras/es de organismos públicos cuando participamos de las mismas y, en virtud de ello, creemos que sentar nuestra argumentación por escrito forma parte de nuestro oficio, en especial cuando se trata de problemáticas como el acceso a un hábitat digno, cuya forma de abordaje estadístico puede tener consecuencias en la forma de comprender el fenómeno en la arena pública, con incidencia en la calidad de vida de las poblaciones con las cuales trabajamos.

Los censos nacionales de población, vivienda y hogares se hacen para caracterizar con el máximo nivel de desagregación geográfica la situación de nuestro país. Su realización cada diez años permite analizar las transformaciones demográficas, socioeconómicas y espaciales que vive nuestro país. En consecuencia, resulta el insumo principal que debe tener en cuenta el Estado en sus diversos niveles para la definición, evaluación y rediseño de las políticas públicas estratégicas en materia de salud, educación, trabajo, inclusión social, inversión en infraestructura, entre otras cuestiones que hacen al acceso y goce efectivo de la población a los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, el horizonte de sentido del mismo, debe ser esto último, aunque no por ello perder la rigurosidad y calidad teórico metodológica.

En la discusión llevada adelante en el marco de la Jornada organizada por la DGEyC se explicitó que se buscaba “Consensuar, una definición nominal y operacional de las *Urbanizaciones Irregulares* existentes en el país; y en la medida de lo posible asignarle un nombre a dicha variable” (DGEyC, 2018a:2). En este punto, creemos que considerando la naturaleza del censo y la discusión abierta hay dos datos de referencia que no se deben soslayar. En primer lugar, a nivel nacional existe una ley que es el “Régimen de

regularización dominial para la integración socio-urbana” de aquellos barrios identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), que implica y compromete una serie de intervenciones públicas para aquellos espacios caracterizados previamente como asentamientos o urbanizaciones irregulares. Cabe aclarar que, luego de haber analizado el registro realizado en el RENABAP al menos para algunas de nuestras ciudades en Chubut, este debe ser actualizado, en especial considerando la dinámica de generación de la informalidad urbana, en nuestras ciudades en expansión. Por lo tanto, y en virtud de existir una estrategia nacional votada por unanimidad en el Congreso y llevada a iniciativa de movimientos sociales que trabajan y viven esos barrios, sostenemos que el Censo 2020 puede ser una oportunidad importante para actualizar y mejorar la información del RENABAP. En segundo lugar, a nivel provincial, existe un marco de referencia importante para recuperar. La principal estrategia de intervención pública sobre los asentamientos informales en las últimas dos décadas ha sido la regularización dominial. Esta ha tenido diversos resultados en nuestras ciudades, pero reconoce un antecedente y actualidad que debe ser tenido en cuenta, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) ha sido la principal fuente de inversión pública en infraestructura y regularización sobre estos barrios en la provincia y la misma ha sido una constante, independientemente de cambios de gobierno nacionales, provinciales y municipales desde fines de la década del noventa.

La informalidad urbana en la Provincia del Chubut

La informalidad urbana se suele conceptualizar de dos formas distintas. Por un lado, en términos del vínculo con la normativa, y, en segundo lugar, en relación a la naturaleza deficitaria del espacio caracterizado. En este punto, cabe explicitar y diferenciar que en nuestra provincia hay una gran cantidad de expresiones o manifestaciones de informalidad urbana que responde a la primera situación, que van desde asentamientos informales hasta loteos de sectores medios y altos que no cumplen con la normativa establecida en distintos municipios. Ahora bien, respecto a la segunda situación, aquella que nos remite, además, a un déficit de infraestructura, acceso a servicios y hasta ciertas situaciones de riesgo ambiental, en nuestra provincia existen diversas situaciones.

Si bien han existido, y aún permanecen loteos privados de sectores medios que adolecen de servicios básicos, en relación a la discusión relativa a la existencia y caracterización de supuestas o posibles “villas de emergencia y/o asentamientos irregulares”, queremos explicitar y replicar una serie de consideraciones que surgen de nuestro trabajo de investigación y de la bibliografía de referencia en la materia a nivel provincial.

En primer lugar, no existen espacios urbanos comúnmente denominados como “villas de emergencia” en nuestra provincia. Esta categoría no aparece ni en la bibliografía, ni en los discursos de las personas que viven en barrios en situación de informalidad urbana. A lo sumo surge como una forma de contrastar las situaciones con aquellas que suceden en las grandes áreas metropolitanas de nuestro país. En segundo lugar, nuestros estudios, y los de colegas, suelen caracterizar a estos barrios como asentamientos informales, en virtud de la caracterización que la comunidad académica ha hecho en los últimos treinta años de aquellos barrios de sectores populares organizados con el fin último de integrarse a la trama de nuestras ciudades. Por otro lado, si bien la imagen típica, centralista y metropolitana de estos barrios, asocia asentamientos informales a tomas de tierras organizadas por los/as propios/as pobladores/as, en nuestra provincia el origen de los mismos responde a dos estrategias. Por un lado, a tomas de tierras colectivas por parte de grupos, más o menos organizados, según el caso. Pero, por otro lado, y en algunas ciudades más que en otras, la entrega de lotes sin servicios en espacios de menos interés para el mercado inmobiliario por parte de las municipalidades locales. Es decir que el mayor generador de informalidad

urbana en nuestras ciudades ha sido históricamente el Estado municipal. Otra de las consideraciones que deseamos señalar es que se suele naturalizar el vínculo entre inmigración y crecimiento de estos asentamientos, pero al realizar trabajo de campo exhaustivo y revisar la historia de nuestras ciudades, podemos concluir que no es la migración el origen de los asentamientos informales, sino que las condiciones restrictivas de acceso a la tierra y la vivienda se constituyen en el principal causante de estas dos estrategias (comunitaria y estatal) de generación de informalidad en el ámbito urbano. Como sucede en el resto de América Latina, si bien las distintas formas de informalidad urbana derivan de múltiples factores socio-económicos y políticas, las causas locales suelen tener mayor peso que condiciones estructurales como el crecimiento demográfico, el mercado laboral, la pobreza o la desigualdad (Fernandes y Smolka, 2004).

Al ser Puerto Madryn y Comodoro Rivadavia nuestros escenarios de pesquisa actuales, queremos caracterizar aquí en mayor detalle la dinámica urbana de ambas ciudades para una mejor comprensión del planteo del texto.

Por un lado, en Comodoro Rivadavia, los precios del mercado inmobiliario se mueven a la par de la renta petrolera, al punto de condicionar el acceso a la tierra y la vivienda en la ciudad, en especial si consideramos que los ingresos de gran parte de la población local tienen un ritmo de crecimiento más lento (Usach y Freddo, 2016). La informalidad en esta ciudad se da en dos escenarios, por tomas de tierra fiscal y/o privada; en áreas con riesgo ambiental debido a la topografía local, zona de bordes de barrios consolidados; y en áreas alejadas del casco urbano, con notables dificultades para acceder a servicios básicos como el gas, agua, luz y cloacas. Chanampa explica cómo en la conformación de asentamientos informales se da “la instalación organizada de personas que siguen y buscan una lógica de orden con respecto a barrios linderos” (2014: 74), varios de los cuales son llamados “extensiones” (Chanampa, 2014). Como respuesta a ello, desde los diversos niveles de Estado se han dado distintas intervenciones ante la informalidad que han ido desde desalojos, entregas de lotes, de viviendas sociales y la inclusión de algunos barrios, de los más antiguos y grandes en población, en el PROMEBA.

Por otro lado, en Puerto Madryn se ha dado un proceso de segregación residencial propiciado por un mercado inmobiliario restrictivo que generó una estructura urbana segmentada entre un sur y este para sectores medios y altos; y un oeste y noroeste popular, social y ambientalmente vulnerable (Kaminker, 2016). La informalidad urbana y la toma de tierras han estado presentes en la historia de la ciudad desde hace aproximadamente cien años, pero su problematización pública y sus respectivas estrategias de intervención, desde la década del 70, han ido desde desalojos, reubicaciones hasta extendidos procesos de regularización. En las últimas décadas, además de grandes tomas en el noroeste de la ciudad (Ferrari, 2018) se ha sumado que el principal agente de generación de informalidad urbana ha sido el Estado a partir de la entrega de lotes sin servicios para luego intervenir con el PROMEBA (Kaminker y Velásquez, 2016).

Marco teórico conceptual de referencia

La restricción en el acceso al suelo y al hábitat urbano se constituye en una problemática social contemporánea que tiene como principales protagonistas a los sectores sociales de menores ingresos, también denominados populares. Bachiller (2015) plantea que existen tres grandes lógicas de acceso al suelo urbano. El Estado y el mercado inmobiliario representan las formas convencionales y suponen instituciones que se basan en un marco normativo. La tercera vía opera mediante un mercado informal, por fuera de las regulaciones institucionales, y representa el modo predominante de acceso a la ciudad para muchas familias que no pueden hacerlo mediante los marcos clásicos. Reconocemos importante

señalar que no existe una división arbitraria entre el mercado formal y informal del suelo urbano, por el contrario, existe un único mercado. Lo que se denomina mercado informal se origina a partir de las fuerzas expulsoras del mercado formal que comienza en muchos casos con los procesos de toma de tierras. La tierra urbana se ha convertido en una de las mercancías máspreciadas y disputadas por las clases sociales. Para los sectores populares es la base material de reproducción de su subsistencia, mientras que para ciertos sectores *privilegiados* resulta uno de los soportes más redituables, que les proporciona enormes ganancias a través de las especulaciones y transacciones inmobiliarias (Giaretto, 2010).

Los asentamientos informales son espacios que ponen en evidencia la fragmentación, segmentación y segregación residencial de la ciudad; todos ellos aspectos vinculados a la marginalidad y a la desigualdad en la distribución de los recursos y los servicios urbanos (Suarez *et al*, 2014). Del análisis de la bibliografía sobre el tema, identificamos que en la noción de “asentamiento informal” existen fronteras conceptuales borrosas y arbitrarias. Una de esas presunciones consiste en imaginar a los “asentamientos” en oposición a los “barrios”. Las dificultades por delimitar el objeto de estudio responden a que los asentamientos informales se suelen identificar con las toma de tierras, pero no siempre es así. En este sentido, la literatura reconoce diferencias y similitudes respecto a las categorías de asentamiento y villa. Si bien la precariedad de las construcciones de los asentamientos también se observa en las villas, al igual que en la infraestructura y los servicios; las diferencias son más significativas.

Las villas surgen en Argentina hacia comienzos del siglo XX, generalmente localizadas en áreas centrales de las ciudades; en cambio los asentamientos tienen su origen a partir de 1980 en respuesta a nuevas condiciones de acceso a la ciudad más restrictivas (Cravino, 2009), originándose en un contexto de escasez de tierras vacantes, de ahí que se localicen en áreas periféricas de las ciudades o de bajo valor inmobiliario del periurbano. Durante la dictadura militar de 1976, la villa fue concebida en términos de ilegalidad y peligro ambiental y social, para justificar su erradicación violenta. Posteriormente, ya en democracia, se las concibe desde el Estado como urbanización o transformación de villas en barrios (González Duarte, 2015). En cuanto a la organización del territorio en relación con la toma de la tierra y cómo esto se plasma en el trazado urbano, las villas se caracterizan por un crecimiento desordenado, con calles irregulares, pasillos angostos y ante la insuficiencia de espacio, la predominancia de construcciones en altura. A su vez, la organización territorial surge tiempo después de la toma. En cambio, los asentamientos surgen a partir de la planificación de sus pobladores, imitando las urbanizaciones formales en cuanto a las dimensiones de los lotes y a la cuadrícula urbana (Bachiller, 2015). La formación de los asentamientos supone una planificación previa al momento de la toma, no sólo en cuanto a la división de la tierra destinada para la vivienda, sino también a los espacios de circulación y recreación; dado que desde la propia perspectiva de sus habitantes este hecho permitiría la integración con el resto de la ciudad (Cravino, 2009). En el caso chubutense, sostenemos que varios asentamientos informales han sido producto de la entrega de terrenos sin servicios para luego llegar con programas de regularización (Kaminker y Velásquez, 2016), lo cual muestra una serie de matices que, en la experiencia, nos dan brindan una imagen diferente a la típicamente construida sobre estos espacios.

Otro elemento diferencial reside en cómo los habitantes del asentamiento perciben el sitio como una solución habitacional; es decir, como una mejora pese a las condiciones de precariedad, como una forma de conquistar su derecho a la ciudad. En palabras de Segura, (2015:13) como un deseo manifiesto de que el “asentamiento devenga en barrio”. Entender el acceso al suelo urbano como factor decisivo del derecho a la ciudad, implica conocer a éste como más que la libertad de acceder a los recursos urbanos, en tanto se trata de un proceso de transformación del hombre, que se produce en simultáneo a la transformación

de la ciudad (Harvey, 2008). El derecho a la ciudad implica el derecho a la apropiación: usar, habitar y representar el espacio; y el derecho a la participación: controlar el proceso de toma de decisiones en la producción social del espacio (Pérez Ahumada, 2015).

Sobre la conceptualización propuesta por la DGEyC

Desde la DGEyC, luego de tener en cuenta las intervenciones y el trabajo de recopilación y análisis realizado, surgió el término “barriadas incipientes” para englobar las diferentes denominaciones popularmente conocidas, y que esté alejada de algún tipo de valoración subjetiva negativa (popular vs. no popular, barrio vs asentamiento, etc.)” (DGEyC, 2018b:1). En virtud de esta propuesta y de nuestro propio análisis, creemos que se deben considerar una serie de elementos en relación a la nomenclatura “barriada incipiente”. En primer lugar, no es un concepto que haya sido utilizado en la bibliografía sobre la temática, ni que tenga un origen explícito que permita comprender su génesis, implicancias y consecuencias. Creemos que no es una práctica adecuada innovar sin un anclaje claro a conceptos existentes, políticas públicas pasadas y futuras o la mirada de las distintas experiencias referidas a estos espacios, ya sea funcionarios/as públicos, la academia, y, en especial la población en cuestión.

Queremos explicitar que estamos de acuerdo en repensar la forma de categorización y caracterización de esta variable, pero la creatividad debe surgir de la experiencia previa, y en la medida de lo posible, recuperar las experiencias y el conocimiento disponible generado sobre la materia. En este punto, el término “barriada incipiente” resulta ambiguo y no responde a las características enunciadas previamente y resumidas en los documentos presentados por la DGEyC. La palabra “barriada” utilizada comúnmente como sinónimo de barrio popular y, en especial periférico, no recupera la mirada de ninguno de los especialistas del ámbito público, funcionarios/as o académicos/as, mucho menos de su población, dado que no aparece en el léxico cotidianamente escuchado en estos espacios. Si, en cambio, es una palabra utilizada en otros contextos de América Latina, como Perú para referirse a barrios o conjuntos de barrios de la periferia. Creemos que “barriada” no supone una sustitución adecuada para la palabra barrio o asentamiento en este contexto. A su vez, la palabra “incipiente” da cuenta de una temporalidad o situación que no es estática sino más bien dinámica en la realidad. Existen asentamientos informales en nuestras ciudades que tienen más de 10 años y que tienen una estructura edilicia aún mejor que otros barrios aledaños, dado que, como se explicitó en el encuentro, en muchas de nuestras ciudades, el habitar un asentamiento informal no es equiparable a una situación socioeconómica peor del hogar que en los barrios consolidados, porque antes que expresar un nivel de ingresos o inserción laboral, dan cuenta de las condiciones restrictivas de acceso a la tierra y la vivienda para las familias que allí viven.

Por último, en referencia a las razones esgrimidas, queremos explicitar que toda conceptualización contiene una forma de comprender y valorar la realidad social que busca describir. Distintos estudios sobre la historia de los censos y la estadística en nuestro país y otros dan cuenta de ello. No existe la neutralidad valorativa cuando hacemos una conceptualización, por lo tanto, sugerimos considerar formas positivas de nombrar, en especial porque ya está demostrado cómo esto termina teniendo efectos en la forma en que se abordan las problemáticas en las políticas públicas posteriores, por el propio carácter performativo del lenguaje. Dicho esto, creemos que “barriada incipiente” tiene una connotación negativa porque describe antes por la ausencia y la posición periférica en una estructura urbana que por una visión de un futuro posible o una necesidad.

Nuestra propuesta de conceptualización

Por esto, y en virtud del contexto nacional y provincial específico, sostenemos que para nuestra provincia se podría utilizar la conceptualización del RENABAP de “Barrio Popular en Proceso de Integración Urbana”, o en su defecto “Barrio en Consolidación”. Si bien en la bibliografía específica esta no es la nomenclatura que se suele utilizar, sí da cuenta de un proceso nacional que se está abriendo y que permitirá aportar información actualizada necesaria para políticas públicas. En relación a la palabra “barrio”, creemos que es la adecuada por una serie de cuestiones. En primer lugar, porque los asentamientos informales se conforman en la búsqueda de construir barrios.

En segundo lugar, porque los movimientos sociales y las políticas públicas que intervienen allí también denominan a estos espacios barrios. En tercer lugar, porque en nuestra experiencia y la de colegas, en la provincia estos espacios son llamados por su población como “barrios” o “extensiones”, dando cuenta de su intención de pertenencia a la ciudad y una forma de comprender el propio espacio habitado, de un anhelo de apropiación del espacio, aun cuando la población que allí vive tiene claridad sobre sus déficits. El agregado de “en proceso de integración socio-urbana”, como establece la ley, o “en consolidación”, da cuenta de la búsqueda, de un proceso de integración abierto y propuesta, no sólo por parte del Estado, sino sobre todo pensado en la estrategia de establecimiento en estas tierras, tanto en los casos de tomas de tierras organizadas comunitariamente, y, sobre todo, cuando es el propio Estado municipal el que las entrega. En virtud de ello, caracterizándolo de esta manera, creemos que se invierte la carga negativa de hablar de “informalidad” o de “incipiente”, y se da cuenta de una necesaria intervención pública sobre el espacio. Por último, en referencia a la idea de si estos barrios deben llamarse “populares”, si bien esta es una categorización debatida en la bibliografía, creemos que da cuenta de un proceso iniciado por los movimientos sociales de reconocimiento de estos espacios habitados por sectores populares de las distintas ciudades de nuestro país. El agregar a “barrio” o “barrio popular”, la noción de “en proceso de integración socio-urbana” o “en consolidación” permite evitar discusiones sobre otros espacios que puedan ser pensados como “populares”.

Otro de los aspectos a considerar al momento de nombrar a estos espacios de la ciudad son los imaginarios de las comunidades allí presentes. Los residentes de los asentamientos conciben a su espacio en función de una lógica de oposición a un espacio estigmatizado como el “asentamiento” y de proximidad a un sitio anhelado: “el barrio”. Entendemos que las formas de designar los espacios o lugares no son neutrales y que los diversos actores sociales tienen cuotas diferenciales y de poder a la hora de generar denominaciones y por lo tanto verdaderos efectos de lugar (Bachiller, 2015). Por tal motivo, destacamos la importancia de pensar muy bien la denominación de la variable, desde esta óptica planteada precedentemente, no estigmatizando a este tipo urbanización desde su denominación, sino más bien buscando que los actores allí presentes se vean reflejados en esa realidad a medir en el relevamiento censal.

Asimismo, nuestra intención al proponernos este debate y discusión es que los resultados surgidos del mismo sean de utilidad no sólo a la academia o a los organismos encargados de la estadística, sino en especial a la población que vive en estos espacios y a los organismos públicos que allí intervienen.

Referencias bibliográficas

- Bachiller, S. (2015) Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Miño y Dávila Editores.
- Canestraro, M.L. (2016) Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). Estudios Socioterritoriales. *Revista de Geografía*. N° 20, p. 57-74.
- Chanampa, M. (2014) El asentamiento informal Extensión 30 de octubre de Comodoro Rivadavia y sus problemas ambientales: una cuestión local indiferente. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* - Vol. 17 - N.º 17. Pp. 71-87.
- Cravino, M.C. (2009) La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Lider*. Volumen 15, Año 11, p.31-55.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Chubut (2018a): "Minuta", 1er Jornada de Charla y Debate sobre la Conceptualización e Identificación de las Villas de Emergencia y/o Asentamientos Irregulares", Programa Provincial de Estudios de Pobreza en el Marco Censal, Rawson, Provincia del Chubut.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Chubut (2018b): "Reflexiones y cuadro comparativo", 1er Jornada de Charla y Debate sobre la Conceptualización e Identificación de las Villas de Emergencia y/o Asentamientos Irregulares", Programa Provincial de Estudios de Pobreza en el Marco Censal, Rawson, Provincia del Chubut.
- Fernández, E. y Smolka, M. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. En: *Land Lines*, Vol. 16 N.º 3, julio. Lincoln Instituto of Land Policy.
- Ferrari, P. (2018) Un lugar para vivir: la toma de tierras en el asentamiento Nueva Madryn, Patagonia Argentina, Geografia em Questão, *Revista de la Asociación de Geógrafos Brasileños*, Vol. 11, N° 2, pp. 23-40.
- Giaretto, M. (2010) Las tomas de tierras urbanas y las posibilidades de una crisis del régimen de propiedad. *Universitas Humanística* N° 70, p.133-149, Bogotá, Colombia.
- González Duarte, L.D. (2015) *Villas miseria. La construcción del estigma en discursos y representaciones 1956-1957*. 1ra edición. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.
- Harvey, D. (2008) El derecho a la ciudad. Documento de Hábitat International Coalition (p. 2338) [consultado el 23 de julio de 2018]. Disponible en <http://www.hicnet.org/content/david%20harvey.pdf>
- Kaminker, S. y R. Velásquez (2015): Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia Central: Regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut, *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad*, Vol. 2015, N°18, junio, UNNE, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Resistencia, Chaco.
- Kaminker, S. (2016): Segregación Residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991-2010) Formas y efectos de una urbanización acelerada en una ciudad intermedia de la Patagonia Central, Tesis para obtener el título de Doctor en Sociología, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Ley N° 27.453 de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, 2018.
- Pérez Ahumada, M. (2015). Ciudadanía urbana y derecho a la ciudad: hacia una política del habitar. En I. Gásic, A. Narváez y R. Quiroz (Comps.) *Reapropiaciones de Henri Lefebvre: Crítica, Espacio y Sociedad Urbana* (1ra. edición, 99.10-39) Santiago de Chile: Ed. Triángulo.
- Segura, R. (2015) Geografías teóricas, sentido común y regulaciones sociales en el acceso a la ciudad en la Patagonia. En: Bachiller, S. (editor) *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia Central*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Miño y Dávila Editores, pp.11-19.

- Suarez, A.L.; Mitchell, A.; Lépore, E. (eds.) (2014) *Las villas de la ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social* (en línea) Buenos Aires. Educa. Biblioteca digital de la UCA.
- Usach, N y Freddo, B (2016) Dispersión y fragmentación socioespacial en el crecimiento reciente de una ciudad petrolera de la Patagonia argentina. *Papeles de Población* No. 90. (Pp. 254-301).

