

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>

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. ■■