

# Acceso al Hábitat para los "sin techo": la lucha por la tierra en la Ciudad de Posadas-Misiones

Myriam Elena Barone  
Secretaria de Inv. y Postgrado-Fac. de Humanidades y Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de Misiones- Argentina

Dumas Jonas  
Secretaria de Inv. y Postgrado-Fac. de Humanidades y Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de Misiones- Argentina  
[jonas.dumas00@yahoo.fr](mailto:jonas.dumas00@yahoo.fr)

Dachary Mariela  
Secretaria de Inv. y Postgrado-Fac. de Humanidades y Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de Misiones- Argentina  
[mariela.dachary@gmail.com](mailto:mariela.dachary@gmail.com)

DraganchukCelia,  
[celchuk@hotmail.com](mailto:celchuk@hotmail.com)  
Secretaria de Inv. y Postgrado-Fac. de Humanidades y Ciencias Sociales  
Universidad Nacional de Misiones- Argentina

## Resumen

Esta ponencia analiza en un territorio urbano determinado, Posadas, capital de la Provincia de Misiones, las intervenciones del Estado –en sus diferentes versiones: nacional, provincial y municipal- en el fenómeno social contemporáneo etiquetado en las ciencias sociales como asentamientos informales. El documento forma parte de un proyecto de investigación de la secretaria de Investigación de la FHyCS-UNaM- denominado "Ocupación de Tierras y formación de Asentamientos en la Ciudad de Posadas, Misiones. Estrategias de luchas por la regularización y urbanización en el marco de las Políticas de Planificación urbana". El mismo propone la observación del aspecto de las políticas de urbanización de los asentamientos desde la perspectiva de los pobladores.

La revisión de diferentes materiales de carácter teórico, el análisis de las Políticas Públicas implementadas en las últimas décadas, sobre todo aquellas referidas al territorio bajo estudio, permiten sostener como hipótesis que la intervención del Estado en relación con los asentamientos informales prioriza la radicación de estos sobre las acciones de erradicación. En este marco, el reconocimiento de los derechos de los habitantes a ocupar determinados espacios urbanos entra en una dinámica de "laissez-faire" del estado como un tipo de intervención progresiva a posteriori de la inserción e inclusión urbana de estos hábitats populares.

Las disposiciones técnico-políticas de acceso habitacional para los sectores que no pueden "comprar" la tierra urbana mediante los mecanismos dominantes del mercado, ni a través de las políticas de viviendas sociales, contemplan 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, entre otros. Pero las políticas de regularización y urbanización de estos espacios territoriales aparecen una vez que la demanda de las poblaciones ocupó la escena pública: medios de prensa, solicitud a candidato cargos electivos, etc. Acciones o decisiones que responden a una lógica de atención ex post del Estado a la problemática habitacional de estos sectores, sin tener en cuenta sus estrategias habitacionales.

Además, estos procesos de urbanización y mejoramiento del hábitat generan presión sobre los pobladores para adaptarse a nuevas exigencias del mercado en términos de costo de acceso a la ciudad. Desde esta lógica, estas políticas pretenden incorporar nuevos consumidores de servicios y bienes de manera formal. En este sentido, es preciso preguntarse si las políticas de urbanización y mejoramiento del hábitat destinado a estos sectores no terminan siendo funcionales a la especulación inmobiliaria y a las demandas de otras categorías sociales.

En este texto, interesa analizar algunas de estas políticas impulsadas por el estado local y nacional en relación con las estrategias habitacionales de los pobladores que se encuentran viviendo en situaciones precarias e informales. Asimismo, se indaga las tensiones que la implementación de estas intervenciones genera entre los diferentes actores gubernamentales y los habitantes.

**Palabras claves:** políticas de Urbanización- estrategias habitacionales- asentamientos populares

## **Posadas, Misiones: Una ciudad renovada y dispersa**

La Ciudad de Posadas en estos últimos 2 décadas se ha expandido territorialmente de manera excepcional. Las grandes obras de la represa Yacyretá por su necesidad de recuperar los espacios de las costas del río Paraná ha construido grandes obras de conjuntos habitacionales en distintos espacios periféricos del centro urbano para relocalizar a los pobladores. Además, durante los últimos 20 años las políticas de desarrollo habitacional y de construcción de viviendas sociales en la Ciudad han abandonado las construcciones horizontales, para priorizar la construcción de barrios alejados del centro con gran capacidad poblacional y cierta autonomía en términos de accesibilidad los servicios y bienes básicos.

Estos procesos de transformación han provocado una gran extensión territorial con un fuerte desequilibrio socio económico. Asimismo, las necesidades habitacionales y los problemas relacionados al acceso a la tierra urbana se ven directamente relacionados con estos procesos de renovación urbana. La ciudad se fragmentó en una dinámica de homogeneización del centro tradicional y residencial versus una heterogeneidad poblacional en las periferias. Puesto que, se conceptualizó una ciudad con nuevos contenidos simbólicos, materiales para satisfacer las aspiraciones burguesas. (Barreto:2000) En los planos discursivos el gobierno de territorio bajo estudio promueve una ciudad que sintetiza en el lema:

*“Posadas Portal turístico urbano de la selva Misionera...Una ciudad que crece de cara al río”*

El río que constituía la principal fuente de trabajo para muchas familias que habitaban la zona costera, deja de serlo para dar lugar a la construcción de una importante costanera y transformarse en el balcón de los grandes edificios. Se generó un proceso de gentrificación con intervención directa del estado, relocalizando de manera arbitraria a grandes grupos poblacionales, asimismo la hidroeléctrica Yacyretá, a partir de los trabajos de rehabilitación y renovación de ciertos sectores urbanos está provocando la especulación inmobiliaria y formas de desalojos sin intervención directa del Estado. (Brites:2016).

## **Los asentamientos populares en Posadas: tipología**

Hasta el año 2018, la ciudad de Posadas registraba un total de 69 asentamientos populares con serios déficits en infraestructuras urbanas, un ambiente habitacional precario y una situación dominial en conflicto. A partir de trabajos de relevamientos realizados por el gobierno Municipal<sup>1</sup>, un 80% de estos tienen una antigüedad de 20 años y el restante de los más antiguos se encuentran entre 35 a 40 años de existencia. Identificamos heterogeneidades socioeconómicas entre los diferentes asentamientos y entre los pobladores de estos. Cuanto mas periféricos es el asentamiento con relación al centro de la ciudad, mas grado de vulnerabilidad socioeconómica presenta.

Hemos tipificados los asentamientos de la ciudad de Posadas considerando distintas dimensiones: el tipo de terreno y entorno ocupado, el proceso de conformación, el perfil socioeconómico de los pobladores, identidad y apropiación del territorio y por ultimo la Ubicación. A continuación, presentamos únicamente una caracterización los mismos considerando solamente la ubicación:

---

<sup>1</sup> 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 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 (69), con una población aproximativa de 7000 familias sin tierras/techo.

- *Los céntricos*: existen los asentamientos populares que se constituyeron históricamente en las zonas costeras y el centro de la ciudad. Algunos de estos fueron productos de procesos de relocalización de pobladores post catástrofes naturales.
- *Los suburbanos*: aparecen como continuidades de los barrios de familias relocalizadas y/o en las intersecciones de complejos habitacionales de viviendas sociales. Generalmente estos asentamientos son autoproducidos por descendientes de las familias que habitan estos fragmentos territoriales de la ciudad.
- *Los periurbanos*: son relativamente distanciados del centro de la ciudad y de los aglomerados periféricos. Los pobladores de estos suelen caracterizarse por la práctica agrícola familiar y ciertos trabajos productivos solidarios. Considerando la reconfiguración territorial de Posadas que generó estas nuevas estrategias habitacionales y de acceso a la ciudad por parte de los sectores populares. Se ha implementado muchas políticas de planificación urbana que han contribuido a la reducción de la distancia socioespacial: La construcción de vías o rutas costeras, el sistema integrado de transporte, la habilitación de nuevos aglomerados urbanos en las periferias de la ciudad. Sin embargo, las diferenciaciones sociales no se configuran por el aislamiento e incomunicación territorial, sino por las maneras diferenciadas de habitar los mismos espacios urbanos.

### **La lógica de las políticas de urbanización y habitacional en los asentamientos**

La intervención del estado en la problemática habitacional en la Argentina 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, coincidimos con (Oztrak: 2011:2). 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." En relación a las políticas urbanas, Guevara (2015), las conceptualiza como las diferentes modalidades de intervención estatal que entienda como "aquellas acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables, sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades" (Pradilla, 2009: 198, citado por Guevara, 2015). Este último tipifica las intervenciones estatales en: la planificación indirecta u orientadora; las regulaciones, que refieren a las normas de zonificación, subdivisión y usos del suelo; las acciones directas vinculadas a la promoción y la urbanización por parte de algún organismo estatal, etc. La orientación a la que está sujeta la acción estatal beneficia de manera diferenciada a los diversos sectores sociales en términos sociales, económicos, pero también en términos de localización (Di Virgilio: 2007). La intervención estatal "cualifica" el espacio de manera desigual, lo que posibilita una diferente vinculación o integración de los grupos sociales a la estructura social (Gorelik: 2004). Por lo tanto, incide en los procesos de estratificación y diferenciación socio-territorial de la población a través de la definición de estructuras de oportunidades que delimitan la capacidad de acceso a bienes y servicios, y en el desempeño de actividades relevantes, condicionando de esta manera el nivel de bienestar de los hogares (Di Virgilio:2011).

En Posadas, Misiones, el gobierno durante muchos años priorizó la construcción de viviendas sociales para los sectores de la población con ingresos suficientes. El Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional en su resolución interna requiere codeudor y bancarización de los ingresos de las familias para poder tener posibilidades de ser beneficiarios de las viviendas sociales.

Con respecto a los sectores más vulnerables económicamente que se encuentran desarrollando estrategias de autoproducción informal del hábitat, el gobierno atiende estos sectores a través de permiso de ocupación de terrenos fiscales, plan de mejoramiento habitacional (techo, baño), servicios solidarios de energía eléctrica y agua. Los pobladores de los asentamientos suelen acceder a la vivienda social, cuando ocupan un espacio público (avenida, espacios verdes) y el estado necesita recuperar el mismo. En estos casos puntuales, aparecen los procesos de reubicación y relocalización de los asentamientos en barrios concebidos especialmente para estas familias. Sin embargo, en muchas ocasiones las personas suelen abandonar estos barrios viendo la imposibilidad de seguir reproducirse en estos barrios alejados de todos los servicios urbanos y pocas estructuras de oportunidades para desarrollarse.

Con relación a las políticas de urbanización de asentamientos en Posadas, se puede observar que son muy limitados los casos. Se han urbanizado 5 asentamientos históricos en la ciudad en el marco del Programa de Mejoramiento Barrial (Promeba). Estos barrios fueron seleccionados en el marco de un plan estratégico de la ciudad para revalorizar ciertos sectores, considerando sus ubicaciones estratégicas para la expansión y el embellecimiento de la zona metropolitana.

Estas políticas de urbanización responden a aquellas promovidas a partir de los años 80 por el Banco Mundial donde se financió dos formatos de programas parecidos: "lotes con servicios" y "mejoramientos barriales". Éstos implicarían que los Estados no construyeran viviendas para los pobladores más pobres, sino que solo proveyeran terrenos con servicios. Es decir, sería la promoción desde el estado de la autoconstrucción, que el Estado facilite la acción privada en materia de urbanización y vivienda, incluso para los más pobres. (Cravino: 2012)

Si bien estas políticas logran un mejoramiento en infraestructuras urbanas, no obstante, suelen generar un proceso lento de expulsión de los primeros pobladores de los asentamientos por no poder enfrentar ciertas obligaciones (nuevos impuestos, pagar los servicios de manera regular, etc.). Además, tienen que lidiar contra la especulación inmobiliaria, las ofertas económicas encantadoras de otros sectores para ocupar los nuevos espacios renovados y codiciados.

### **Pagar lo que se construyó socialmente**

De modo coincidente con (Cravino,2012) los pobladores de los asentamientos son productores de la ciudad. Disputan el espacio urbano e invierten sus recursos y saberes en la construcción del hábitat, otorgando al territorio valores simbólicos y materiales. Transcribimos las palabras de una referente de comisión vecinal de la Chacra 145<sup>2</sup> de la ciudad de Posadas:

*Siempre salimos a gestionar para mejorar nuestra calidad de vida, decidimos vivir acá más o menos en el año 1990...hace mucho que vivimos acá, lo llamaban la villa del basural...Todo tipo de discriminación afrontamos, de políticos, funcionarios nadie nos tenía fe, vivir dignamente*

---

<sup>2</sup> Es uno de los pocos asentamientos que está siendo intervenido con un plan de urbanización integral desde hace aproximadamente 4 años, donde los gobiernos provincial y Municipal tienen un protagonismo particular, contrariamente a los casos de urbanización del programa PROMEBA.

*solo era un sueño. Pero empezamos a luchar y a gestionar años tras años, golpear puerta a puerta y pedir lo esencial, el primer cable de luz, primera canilla publica...nadie mas sabe lo que vivimos acá, sabemos que nada es fácil y lo que nos costo de ser escuchado. ¡Hoy somos un barrio con orgullo!... Hoy nos quieren cobrar estos terrenos el mismo gobierno que nos ignora durante tantos años de sufrimientos, de exclusión... (María, Ch.145)*

En el año 2015 se inició el proceso de urbanización de este asentamiento (chacra 145). Es producto de un trabajo entre el gobierno provincial (IPRODHA), el municipio de Posadas y la Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat. Consiste en un plan de mejora integral del barrio: apertura de calle, conexión a los servicios de agua, luz, cloacas. Además, se construyó viviendas de maderas para las familias que se encontraban en situación de extrema precariedad habitacional. En el marco de este proyecto, se experimentó la contratación de cooperativas para la realización de las obras incentivando la incorporación de mano de obras de habitantes del asentamiento.

El gobierno provincial a través del Instituto Provincial De Desarrollo Habitacional quiso implementar un proceso de recupero de los fondos invertidos en el mejoramiento de los lotes, antes de iniciar el proceso de regularización y titularización de los terrenos ocupados. Frente a esta situación los habitantes del asentamiento iniciaron un movimiento de lucha para resistir a la pretensión del gobierno.

Lo relevante de este caso analizado, es que los habitantes del barrio se negaban a pagar algo que se apropiaron y que construyeron socialmente. Lograron a través del tiempo transformar un lugar inadecuado en un hábitat propicio. Desde la perspectiva de estos pobladores, ya pagaron este espacio con sacrificios, sufrimientos y perseverancia. Invirtieron sus recursos y capitales durante años en la construcción de este territorio, hasta lograr un reconocimiento, una identidad y ser incluidos en la ciudad como “Barrio”. Es este segmento de ciudad que han vivido y construido colectivamente, con historias que han internalizadas. No logran concebir que esta creación hoy tiene un valor de mercado, un precio económico que tienen que pagar.

## **Conclusiones**

Los asentamientos en la ciudad de Posadas proliferan con la permisividad del Estado, frente a su desatención a las necesidades habitacionales de los sectores más empobrecidos.

Las políticas de urbanización y regularización de los asentamientos populares responden a los intereses estratégicos de la ciudad promovida por el estado, para la satisfacción de intereses y necesidades de categorías sociales más acomodadas. En este sentido, estas políticas solamente logran incorporar nuevos consumidores en el marco del crecimiento de la ciudad formal. Los asentamientos populares aparecen como reservas de espacios urbanos aguardando el avance de la ciudad formal.

De hecho, las políticas de integración de los asentamientos a través de la urbanización parecen estar generando un efecto parecido a las aquellas viejas políticas de erradicación. Desaparecen de ciertos lugares de la ciudad para reaparecer en otros espacios menos codiciados. A pesar de todas las tentativas del estado para evitar la venta de los lotes regularizados, las personas logran realizar estas transacciones de manera informal. Este fenómeno es percibido de manera negativa por los actores gubernamentales, sin embargo, no representa un problema real, si las personas que compran también tienen las mismas necesidades habitacionales que aquellas que ocupaban originalmente el espacio.

Consideramos que las políticas de urbanización de asentamientos tendrían mejores resultados, si tuvieran en cuenta los motivos e intereses que determinan las estrategias habitacionales de las familias que optan por habitar estos espacios en la ciudad.

## Bibliografía

- 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.
- Brites, W. F. (2015) Obras de infraestructura y cambios en el entorno urbano. Acerca del avance de la ciudad legal sobre los asentamientos informales urbanos. *Revista Urbano*, 18 (32) pp. 6-15.
- (2014) La mega-hidroeléctrica Yacyretá en el vórtice de las reconfiguraciones urbanas. El caso de las ciudades de Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 4(2) pp. 91-107.
- (2016) Grandes proyectos y sus efectos sociales. Tendencias a la sustitución social en espacios urbanos revalorizados. *ACE: Architecture, City and Environment*, 11 (32). pp.13-32.
- Veiga, D. (2009). Desigualdades sociales y fragmentación urbana. En: Poggiese, H. y Cohen Egler, T. [Comp.] *Otro desarrollo Urbano, Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cravino, M. C. (2012) *Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos*. Quito: FLACSO, Instituto de la Ciudad, CLACSO.
- Harvey, D. (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad: la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Aka!
- Di Virgilio, M. M. (2014). Diferencias Sociales en los Procesos de Movilidad residencial intraurbana en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Quivera*, 16 (1), pp. 11-37.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Eure*, XXXIV (102), pp. 25-38.

ISBN 978-987-4415-60-8

