

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arguedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2	
I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	495

Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada

Walter Fernando Brites*

Resumen

Los procesos de relocalización desencadenados en la ciudad de Posadas, Argentina, han estado vinculados a grandes obras de infraestructura, lo cual ha generado consecuencias dramáticas para los asentamientos desplazados hacia las afueras de la ciudad. El área en la que se localizan los conjuntos habitacionales que albergan a la población relocalizada se caracteriza por situarse en la periferia, en los límites de la ciudad, en zonas con hábitats precarios y en donde se evidencian carencias de infraestructura y de servicios necesarios para la vida urbana. En ese marco, la situación de relocalización imprime características muy específicas, como segregación y problemas del hábitat.

Palabras clave: Relocalización, segregación, periferia, desigualdad socio-espacial.

Abstract

The relocation process carried out in the city of Posadas, Argentina, has been linked to major infrastructure projects, creating a dramatic impact on disadvantaged settlements shifted to the outskirts of the city. The area, in which are located the houses that are home to the relocated population, is characterized to be at the periphery, in the city limits, in areas with fragile habitats and where, incidentally, there are deficiencies in services and infrastructure which are necessary for urban life. In this context, the situation of relocation prints very specific characteristics, such as segregation and habitat problems.

Keywords: Relocation, segregation, periphery, socio-spatial inequality.

* Antropólogo Social y Magíster en Políticas Sociales. Profesor e investigador de la Universidad de la Cuenca del Plata y la Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Doctorando en Antropología Social – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Correo electrónico: briteswalter@yahoo.com.ar

Introducción

Lejos de constituir una visión marcadamente peyorativa del traslado compulsivo, este artículo pretende desentrañar los efectos colaterales que los procesos de relocalización han desencadenado en la ciudad de Posadas (Argentina), en donde la reubicación masiva de barrios carenciados se ha amalgamado a otros procesos que presentan incidencia sobre el espacio urbano. En este sentido, abordamos dos dimensiones estrechamente interconectadas, relocalización y segregación, en tanto estructurantes de nuevos hábitats para la población movilizada.

Las características que asume la actual estructura urbana de Posadas resulta no solo de la acción de la propia población (construcciones residenciales, nuevos comercios, *shoppings*, etc.), sino fundamentalmente de la intervención estatal al menos en tres niveles diferenciados: a) desde el plano municipal, a partir de planes de renovación urbana, ordenamiento territorial y construcción de obras públicas, b) desde el nivel provincial, a partir de la acción del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (Iprodha) y la consecuente construcción de nuevos barrios, y c) desde el nivel supra-nacional, con el mega-emprendimiento hidroeléctrico Yacyretá (Paraguay-Argentina), su plan de tratamiento costero y los programas de relocalización de población asentada bajo cota de afectación.

La relocalización masiva de población pobre de las zonas de influencia del llenado del embalse de Yacyretá (río Paraná/arroyos urbanos) y la construcción de grandes obras de infraestructura, sumados a otros procesos más espontáneos como el desplazamiento, sin acción estatal, de aquellos sectores carenciados asentados en espacios intersticiales que el propio crecimiento inmobiliario re-valoriza, son un conjunto de situaciones que no solo han generado nuevas áreas, sino también segregado y diferenciado el espacio residencial urbano en su conjunto.

El aislamiento de los conjuntos habitacionales, donde además hay carencias de servicios e infraestructura, más allá de desatar un conjunto de situaciones privativas y problemáticas para las poblaciones relocalizadas, genera un nuevo enclave de pobreza y una fuerte tenencia hacia la homogeneidad social interna. Además de disparar en aumento situaciones de segregación en magnitudes antes no alcanzadas por la población reubica-

da, esta periferia, distanciada y desfavorable, ha incidido en la creación de un hábitat cargado de adversidades.

La ciudad de Posadas

Posadas es la ciudad capital de la provincia de Misiones (Argentina), y se ubica a orillas del río Paraná, frente a la ciudad paraguaya de Encarnación. Desde el año 1872, en que se constituyó como municipio, ha funcionado como principal centro administrativo, comercial y de servicios para una provincia cuya economía se basa fundamentalmente en la producción agropecuaria y agroindustrial.

Las mayores densidades de población se registraron históricamente en la zona que actualmente ocupa el centro de la ciudad y las adyacencias. La configuración del borde ribereño como área de trabajo generó los primeros asentamientos irregulares con características diferentes a la ciudad legal (Borio, 2007). En ese sentido, la población de escasos recursos se fue acomodando a los espacios residuales, ubicándose fundamentalmente en la franja de la costa ribereña, ocupando completamente los primeros espacios aledaños disponibles a la zona céntrica.

En este contexto, el proceso de expansión de la trama urbana se ha caracterizado por la espontaneidad: la distribución y ocupación del espacio por parte de los diferentes sectores sociales han resultado cada vez más anárquicas. La ausencia de una planificación urbana ha posibilitado que sectores altos, medios y bajos accedan al espacio urbano, proceso que, además, ha incidido en la configuración de áreas urbanas heterogéneas: un bricolaje de sectores sociales integrados en la ocupación del espacio urbano.

En las últimas décadas, Posadas, con más de 300 mil habitantes, se ha transformado en uno de los núcleos urbanos de tamaño medio más importantes de la región. Las transformaciones generadas en la ciudad pueden ser atribuidas a tres fuentes principales: a) un crecimiento demográfico acelerado por el flujo migratorio producto de la expulsión de la población rural, debido éste, a su vez, a la prolongada crisis del sector agrario de Misiones, b) el vertiginoso crecimiento y expansión de la trama

urbana, y c) el impacto generado por las grandes obras de infraestructura y los programas de desarrollo urbano implementados hasta el momento. A esta matriz de situaciones se acopla el acelerado ritmo que han adquirido las obras complementarias del emprendimiento hidroeléctrico Yacyretá, a partir del Plan Terminación Yacyretá (PTY).

La represa Yacyretá y el fenómeno relocalizadorio

La represa de Yacyretá, construida por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), ha sido un proyecto energético de marcado protagonismo en la transformación de Posadas. Su construcción sobre el río Paraná, a 90 kilómetros de la ciudad, genera un lago de 140 mil hectáreas, de las cuales 30 mil afectan a territorio argentino. Específicamente en Misiones, el impacto del embalse es paradigmático, ya que la elevación de los niveles de cota del embalse afecta a 28 mil hectáreas de territorio provincial.

La proximidad del emplazamiento de la represa con respecto a la ciudad de Posadas generará dramáticas consecuencias, entre ellas la inundación del 8,24% del territorio municipal (ver mapa 1), la pérdida de alrededor de 3 mil propiedades y la relocalización de aproximadamente 25 mil personas. Estas estimaciones iniciales hoy ascienden a cifras más elevadas, situación generada por el atraso de las obras y el paulatino repoblamiento de las áreas de afectación. Hacia el año 2005, la EBY registró un total de 18.004 familias afectadas (9.031 en Argentina y 8.973 en Paraguay), lo que representa un horizonte poblacional de aproximadamente 80 mil personas. (PARR, 2009: 3).

El proyecto Yacyretá supone la construcción de un conjunto de obras principales y de obras complementarias. Las primeras tienen que ver exclusivamente con la producción de energía hidroeléctrica y se localizan en la misma zona de la represa. Las construcciones complementarias suponen acciones orientadas a mitigar los efectos no deseados de la represa: tratamiento costero, recuperación ambiental, reposición de infraestructura y construcción de conjuntos habitacionales para población relocalizada.

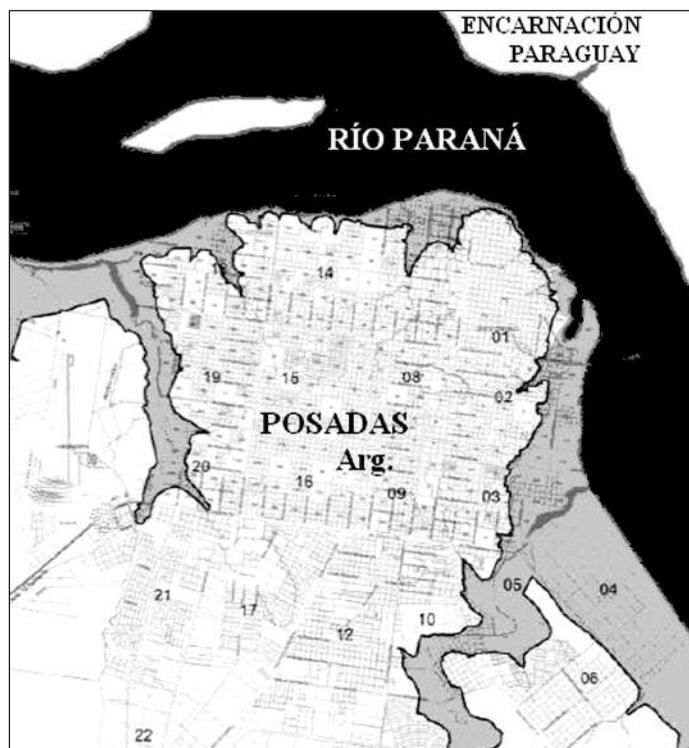
En los últimos 20 años, el proyecto Yacyretá ha sido crucial en el proceso de urbanización de Posadas. El impacto de la obra ha sido múltiple no solo por los desplazamientos de población hacia otras zonas de la ciudad –hecho que ha dado lugar a graves problemas–, sino por los procesos especulativos que ha generado en los terrenos que quedarán situados a lo largo de la nueva línea de costa sobre el río Paraná (Sintes et al., 2000: 104).

Puede afirmarse que la EBY ha impuesto una impronta particular sobre el espacio urbano de Posadas contribuyendo al inédito proceso de segregación socio-espacial. La amplia distancia (entre 10 y 15 kilómetros) que separa los conjuntos habitacionales con respecto a las áreas céntricas de la ciudad es uno de los impactos considerados negativos por la población relocalizada, pues el acceso a los mercados de trabajo urbano requiere el pago de transporte. Además, en los nuevos barrios hay deficiencias de infraestructura y servicios de consumo colectivo.

En el caso de Posadas, la relocalización y la segregación han desencadenado un efecto sinérgico. A los problemas generales de la relocalización se suman aquellos específicos que libran los procesos de segregación. En ese sentido, el desplazamiento de la población hacia las periferias, más allá del evidenciado desarraigo, actúa profundizando las dinámicas de segregación y fragmentación del espacio urbano.

Un estudio pionero señala que las relocalizaciones desencadenan un “efecto entrópico” caracterizado por un agudo empobrecimiento de la población, así como crisis tanto en las estrategias de adaptación como en los mecanismos de organización colectiva que hacen su ajuste con el medio físico y social (Bartolomé, 1985). La alienación relacionada con el “apego al lugar” (Cernea, 1988) es un efecto muchas veces notorio de las relocalizaciones, conjuntamente con la desarticulación de redes sociales y la fisura de los lazos comunitarios que “la disposición del espacio” hacía posible antes del traslado.

Mapa 1
Ciudad de Posadas y área de afectación a cota 84



Fuente: Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial, Municipalidad de Posadas (2008).

Centrar el análisis en reasentamientos poblacionales generados por las obras complementarias de una gran represa, como es el caso de Posadas, sitúa nuestro problema del traslado forzoso de población en un proceso denominado eufemísticamente “relocalizaciones para el desarrollo” (Colson y Scudder, 1982), un tipo de visión que da por supuesto que los programas sociales relacionados con grandes emprendimientos están necesariamente destinados a beneficiar a la población afectada.

En términos generales, la relocalización aparece como la fuente de una compleja trama de efectos perturbadores que se concentran no solo en el

plano doméstico de los hogares, sino en la dimensión colectiva de los nuevos barrios de destino. Es en los periféricos conjuntos habitacionales donde comienzan a manifestarse nuevas secuelas de la relocalización: problemas ligados a la segregación, el aislamiento, la escasez de oportunidades laborales, los déficits de servicios e infraestructura, entre otros. En otras palabras, el traslado de población pobre y marginalizada a las periferias limita las capacidades que tienen las familias de integrarse a la dinámica social urbana y, por lo tanto, de lograr inclusión social.

De la mano del emprendimiento Yacyretá, el supuesto prevaleciente era que las obras de tratamiento costero le darían una particular distinción a la ciudad. En este marco, la relocalización de numerosas barriadas ha sido el hecho emblemático de estas transformaciones, y los programas de relocalización han minimizado u ocultado sus efectos negativos. En concordancia con estas intervenciones, los programas de renovación urbana “embellecieron selectivamente” áreas claves de la ciudad, al tiempo en que crearon nuevas áreas distantes y periféricas destinadas a los sectores carenciados que (vía relocalización) debieron ceder espacios al avance de la ciudad legal, acción que, por otro lado, incidió en la transformación del espacio urbano y en la incorporación de nuevas y valorizadas áreas al mercado inmobiliario.

Los procesos más recientes de renovación urbana, así como las nuevas modalidades de segregación y jerarquización del espacio urbano que éstos conllevan, son manifestaciones generales y propias del modelo de acumulación flexible, cuyos efectos se despliegan a escala mundial (Harvey, 1995). La ciudad de Posadas, a pesar de su especificidad (centro regional de tamaño medio), concentra y permite visualizar parte de los fenómenos producidos por el nuevo modelo de capitalismo tardío, cuyos efectos urbanos son trascendentales¹.

Las experiencias acumuladas en materia de programas de relocalización implementados en Posadas señala que las decisiones involucradas en su planificación tienden a compensar prioritariamente la pérdida del bien

¹ La consecuencia sin precedentes para Posadas es la apertura de nuevas áreas urbanas y una marcada zonificación residencial socialmente diferenciada, lo que, más allá de evidenciar la transformación del espacio de la ciudad, pone de relieve un desarrollo urbano diferenciado, desigual y polarizado, como expresión de un creciente proceso de relocalización y segregación urbana.

más visible: la vivienda. No obstante, la localización en nuevos barrios construidos en espacios no articulados a la trama urbana, donde el suelo es barato y no hay servicios ni infraestructura básica, es una descompensación que desata nuevos problemas.

Para poner en marcha el proceso relocalizador, la EBY debió establecer inicialmente la categoría de “beneficiarios”. Con ella se concedería ciertos derechos de reasentamiento a la población afectada. En términos concretos, ese derecho se objetivaría a partir de la adjudicación de una vivienda en un nuevo barrio, para lo cual se partió de la elaboración de un censo, en el año 1979, de todas las familias asentadas en el área de influencia del embalse.

La población que fue censada en la zona de afectación (bajo cota 84), durante los censos comprendidos en los años 1979 y 1989, fue clasificada como “beneficiaria”. Los hogares no registrados en estos censos, por su residencia posterior en el lugar, aunque asentados bajo cota de afectación, recibieron la categoría de “adicionales”, sin una garantía de efectiva relocalización en conjuntos habitacionales de la EBY. Sin embargo, en el año 1994, la firma de un convenio específico entre la EBY y el Gobierno Provincial posibilitaba que éste último, a través del Iprodha, generara programas de reasentamientos para “casos muy específicos”, como el de los adicionales o extra-censales².

El proceso de relocalización de los últimos tiempos fue dramático y generó especulaciones, temores e incertidumbres entre las familias involucradas, lo cual desató intentos aislados de resistencia. Sin embargo, no tardaron en aparecer soluciones para paliarlos. Constantes visitas domiciliarias de técnicos del organismo, alternativas de una nueva vida legal o de una vivienda nueva, y acceso por vez primera a títulos de propiedad fueron elementos convincentes que neutralizaron el conflicto y posibilitaron el traslado³.

2 En ese entonces, la EBY se encargó de trasladar a las familias “titulares” que fueron censadas y registradas en los años 1979 y 1989. Dentro de esos programas de relocalización, las familias censadas fueron movilizadas a complejos construidos exclusivamente por la EBY: A-4 y A-3.2. Por otro lado, el Iprodha se encargó de trasladar a familias derivadas (hijos de los matrimonios censados) que, con el tiempo, constituyeron su hogar en el mismo terreno o vivienda. Estas familias fueron trasladadas al periférico complejo Itaembé Mini, también localizado al sur de Posadas.

3 Situación que, por otro lado, fue vista en primera instancia como una importante concesión del ente relocalizador.

En los últimos tiempos, el proceso de relocalización se ha acentuado como resultado de la elevación gradual de los niveles del río, pero también como consecuencia de los programas de tratamiento costero y del avance de las obras complementarias de la EBY, como la construcción de la avenida costanera que bordea la ciudad de Posadas. Esta ejecución del “Proyecto Costanera” significó el mayor programa de renovación urbana en la ciudad.

Hacia 1997, el inicio de la construcción de la majestuosa obra costera fue presentado, por los funcionarios de ese entonces, como la obra del siglo. El argumento fue que la ciudad había crecido de espaldas al río y que el paisaje urbano debía recuperar la vista al Paraná. Se señaló, además, que la costanera no sería solamente una carretera, sino un espacio público de recreación para toda la ciudadanía⁴. Esta visión fue evaluada positivamente por amplios sectores de la sociedad local, así como también por medios de comunicación oficiales que fomentaron la creación de una opinión pública a favor de la obra. Así, en el contexto de inicio de las obras de la costanera, se instaló la idea de que los asentamientos carenciados cercanos al centro urbano afeaban a la ciudad. El Proyecto Costanera, en realidad, trató de recuperar un área marginal ubicada en una zona estratégica contigua al centro, zona que nunca había sido urbanizada ni reclamada.

En otras palabras, las obras de la costanera han conllevado a la ampliación del área central de la ciudad mediante la incorporación de nuevo suelo urbano, posibilitando con ello nuevos usos comerciales, recreativos, inmobiliarios y también residenciales. Sin duda, las obras de la costanera generaron una mejora sustancial para los barrios localizados en las proximidades, lo que, por otro lado, ha desencadenado la especulación y la invasión de sectores de mayores ingresos que desplazan a aquellos hogares de ingresos medio-bajos. Éstos, a pesar de no haber sido relocalizados, han terminado por malvender sus propiedades.

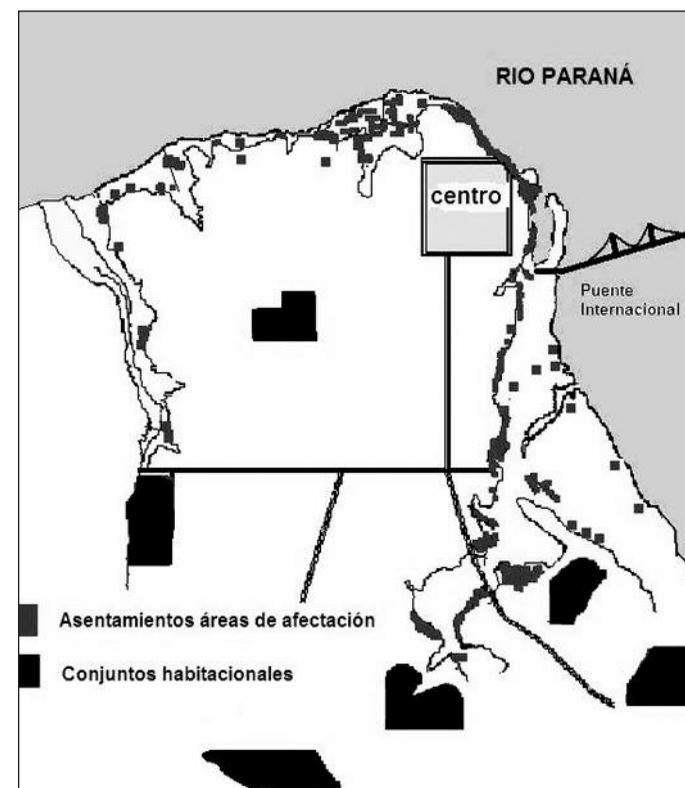
4 Desde sus inicios, la construcción de la avenida costanera puso el acento en una histórica y anhelada necesidad de articular la ciudad al río Paraná. Las obras complementarias de la EBY ofrecían un escenario propicio para el desarrollo de una mega obra costera influyente no solo en la modificación física de la ciudad, sino también en el origen de nuevos y drásticos cambios en los patrones de ocupación del espacio urbano.

El espacio urbano costero manifestaba una pobreza ribereña muy visible debido su proximidad al centro urbano de la ciudad. Desde diferentes niveles del gobierno, esa situación fue interpretada como indeseable en la medida en que atentaba contra una imagen de progreso y desarrollo. Las características específicas de la zona ribereña en la que residía la población carenciada a ser relocalizada oficiaba como una estructura de oportunidades. Aquella población poseía como principal ocupación la albañilería, el servicio doméstico y la realización de una gran variedad de actividades informales englobadas en el sistema de “changas” (trabajos temporales remunerados a destajo). Además, la proximidad al centro posibilitaba la venta ambulante. La relocalización puso en jaque aquellas actividades al expulsar a la población ribereña hacia zonas distantes de la ciudad y ubicándola en nuevos conjuntos habitacionales con carencias urbanas (ver mapa 2).

En términos generales, los efectos de la relocalización pueden ser analizados a través de la noción de segregación urbana, siendo ésta la “tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (Castells, 1999: 203). Esta segregación, además, es concebida como un proceso forzado e involuntario que hace a las personas residir en un lugar determinado, lo cual, además, genera exclusión y discriminación de parte de sus habitantes (Marcuse, 2004).

En este marco, detrás de la idea de una ciudad que se embellecería mirando el río, Posadas ha asistido a una transformación diferencial del espacio urbano. Ello derivó en la inversión y des-inversión objetivadas en ámbitos socio-espaciales diferenciados, así como en la producción de una ciudad dual y discontinua que expresa la desarticulación entre zonas urbanizadas y zonas periféricas. En estas últimas reside la población relocalizada y los sectores populares: zonas en donde los hogares experimentan las adversidades de la segregación y todas las dificultades para la inclusión social que eso conlleva.

Mapa 2
Localización de asentamientos en áreas de afectación
y conjuntos habitacionales



Fuente: Elaboración propia.

Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada

En Posadas, los conjuntos habitacionales son construidos por el Iprodha y la EBY. El primero construye barrios para familias sin posibilidad de acceso a la vivienda, aunque también ha realizado programas especiales de relocalizaciones. La EBY, por su parte, posee la exclusiva competencia de

relocalizar a hogares afectados por el proyecto hidroeléctrico Yacyretá. En materia habitacional, ambos organismos se caracterizan por realizar una común modalidad de intervención: construcción de barrios en las afueras de la ciudad, habilitando hábitats con carencias urbanas que dificultan la integración socio-urbana y territorial.

Hasta la actualidad, la EBY ha construido cinco grandes conjuntos habitacionales destinados a población relocalizada: el A-1 (barrios Yohasá y Yacyretá), el A-3.2, (Villa Lanús), el A-4 (Nueva Esperanza), el Virgen de Fátima y el reciente conjunto San Isidro (ver Cuadro 1). El Iprodha también ha construido grandes barrios de viviendas sociales. Los más emblemáticos son Itaembé Miní y Cocomarola, barrios en continuo crecimiento en función de la disponibilidad de espacio sub-urbano.

Cuadro 1
Hogares relocalizados según conjuntos habitacionales

Año de poblamiento	Conjunto habitacional	Hogares relocalizados
1983-1984	A-1 (Yacyretá)	1.797
1988-1989 y 1998-2003	A-1C (Yohasá)	
1990-1992	A-3.2 (Villa Lanús)	974
2002-2004	A-3.1 (Virgen de Fátima)	1.374
1998-2004	A-4 (Nueva Esperanza)	1.664
2008-2010	San Isidro 1º etapa	1.431
	2º etapa (en construcción)	153
	Total	7.393

Fuente: elaboración propia en base a datos del Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación (PARR-EBY), 2009.

De manera creciente, el área en la que se localizan los conjuntos habitacionales se caracteriza por situarse en la periferia urbana, en los límites de la ciudad, zonas asediadas de abundante vegetación, en donde se evidencian muchas carencias de servicios e infraestructura necesaria para la vida urbana. En ese marco, la situación de relocalización imprime características muy específicas.

Los conjuntos habitacionales para población relocalizada (EBY) adquieren doble importancia analítica. En primer lugar, poseen la parti-

cularidad de albergar a hogares con deprimidas condiciones socio-económicas que, además, por los efectos del traslado, han agudizado sus situaciones estructurales de carencias; en segundo lugar, en ellos emergen problemas colectivos vinculados a la dimensión del hábitat y la constitución de nuevos modos de vida en contextos de vulnerabilidad.

Más allá de las particularidades de los conjuntos habitacionales EBY, cada uno de ellos puede ser tomado como un emblemático caso testigo en tanto evidencia una serie de situaciones y procesos representativos del conjunto de la población relocalizada. Así, la segregación, la pobreza, la marginalidad y la precariedad del hábitat son manifestaciones generales del proceso de pos-traslado hacia la periferia urbana.

Las unidades habitacionales destinadas a los relocalizados son de mampostería tipo económica, siendo la característica más sobresaliente su homogeneidad arquitectónica, ya que los conjuntos habitacionales (a pesar de algunas variaciones) fueron el resultado de un diseño estandarizado. Entre otros detalles, las viviendas son de dimensiones reducidas y están construidas en pares, compartiendo una pared divisoria. Cada una de ellas tiene dos dormitorios, cocina-comedor, baño, galería y un lavadero en la fachada posterior. La experiencia indica que, apelando a necesidades cuantitativas, su diseño “eficientista” se ha centrado en la provisión de la casa-techo y ha minimizado los componentes sociales del hábitat.

Partimos del supuesto de que, en esta nueva periferia, la relocalización/segregación no solo impacta los hogares, sino el plano colectivo del barrio. La forma en que se da inicio al poblamiento de los conjuntos habitacionales, con ausencia o déficits de servicios urbanos básicos –agua potable, alumbrado público, escuelas, centros de salud, espacios recreativos, transporte, equipamiento comunitario, etc.– incrementa las adversidades del hábitat.

Los modos de vida de las familias ubicadas en esos barrios se transforman como resultado de residir en una zona alejada y aislada del centro urbano. Así, simultáneamente al desarraigo que generan las relocalizaciones, la dificultad de movilidad territorial es la primera restricción emergente en estos nuevos entornos de vida. El traslado cotidiano implica elevados costos en tiempo y dinero para una población pobre y con altos niveles de carencia. Morar en las afueras de la ciudad genera, por otro

lado, dependencia respecto al centro urbano, donde está la mayor parte del comercio, el empleo, la administración, los servicios, etc. Un diagnóstico realizado por la EBY en uno de los conjuntos habitacionales afirma que “el pesar se focaliza en las distancias y el deplorable acceso que tiene el barrio, además del informal suministro de agua y el inevitable uso del colectivo para desplazarse...” (Parr, 2001: 7).

En un contexto de pre-traslado, la ubicación de los barrios de origen facilitaba el desarrollo de trabajos informales eliminando gastos en transporte y posibilitando un acceso más amplio al mercado de trabajo urbano, así como facilitando el sostenimiento de redes sociales estructuradas de acuerdo al prolongado tiempo de residencia. La relocalización en un nuevo barrio, muy distante de las zonas urbanizadas de la ciudad, ha fracturado redes socio-comunitarias cruciales para la subsistencia. “A mi hermana la llevaron al A-3.2, y a nosotros nos trajeron acá [San Isidro]. Antes vivíamos cerca y compartíamos los gastos de la casa” (entrevista a Carlos, habitante de San Isidro, 2009)⁵.

Antes del proceso de relocalización, una proporción muy importante de familias vivía en las cercanías del centro, por lo que caminar o andar en bicicleta era parte de sus desplazamientos cotidianos. El transporte no constituía un servicio imprescindible. No obstante, en los nuevos barrios, los pobladores colocan al transporte público entre los servicios de necesidad prioritaria, y, en consecuencia, el cuestionamiento vecinal generalizado reclama por ese servicio. En otros términos, los nuevos barrios constituyen un espacio de relegación residencial en el que los habitantes encuentran dificultades para movilizarse en función de sus condiciones estructurales de carencia (ahora incrementadas) y de su ubicación aislada. Este es apenas uno de los constreñimientos inherentes al contexto periférico en el que residen.

La drástica relocalización de aquellos lugares de vida tradicionales no solo ha eliminado viejas prácticas productivas, sino que ha generado, en forma explosiva, una pérdida de capital social. Muchos pobladores admiten la desestructuración del vasto y consolidado campo de sociabilidad del

5 Siguiendo al principio ético del trabajo de campo, los nombres de los informantes que se exponen en este artículo no son verdaderos.

que disponían antes del traslado y que posibilitaba la obtención de variados recursos, como conseguir trabajo, pedir fiado, recibir ayuda de vecinos para situaciones especiales etc. De esa manera, el capital social con el que contaban los hogares –y que quizá llevó años construir– comenzó a sufrir importantes signos de debilitamiento y fractura.

El empleo femenino en el trabajo doméstico remunerado también ha sido sensible al proceso de relocalización. La lejanía, el tiempo de traslado y, fundamentalmente, el costo del transporte han generado ciertas dificultades para la continuidad de aquellas actividades ancladas en un viejo entorno de vida. La informalidad y la baja remuneración que tradicionalmente caracterizan al trabajo doméstico no compensa los costos de ir a trabajar y, por lo tanto, la productividad de esa actividad ha sido evaluada negativamente. En otras palabras, esas fuentes de trabajo, de hecho funcionales y productivas en un contexto de pre-traslado, perdieron esa significación en un nuevo entorno barrial, inclusive hasta tornarse inconvenientes (Brites, 2002: 89).

En la mayoría de los casos, en los barrios para relocalizados, a la felicidad inicial por la vivienda nueva le ha seguido una drástica frustración por los problemas de desempleo y de escasez de ingresos. El nuevo barrio y la vivienda no solucionan la falta de trabajo. En ese sentido, los problemas suscitados por la falta de empleos conllevan de manera muy seguida a una dependencia más directa del asistencialismo estatal. En otras palabras, se trata de hogares cuyas formas de vida se encuentran más desestructuradas y con peores condiciones para alcanzar la sobrevivencia mínima que antes del traslado. “En el barrio hay familias que dependen de la asistencia para vivir; casi todos viven de algún plan del gobierno más lo que da la EBY en los comedores del barrio. Por suerte tenemos almuerzo y merienda” (entrevista a Juan, conjunto A-4, 2007).

Al margen de la adversa situación laboral, las quejas sobre la calidad y el tamaño de las viviendas, la ineficacia de los programas de asistencia, la falta de infraestructura comunitaria y las irregularidades en la provisión de algunos servicios son evidentes en los conjuntos habitacionales. A ello se suma el malestar generalizado por la responsabilidad que impone la nueva vida legal: el pago por servicios de agua, luz, transporte, impuestos, etcétera. A diferencia de su forma de vida anterior, el incremento de una

nueva estructura de gastos hace que las familias dependan cada vez más de una economía doméstica monetarizada⁶.

La población relocalizada que reside en esos conjuntos habitacionales se ha caracterizado por constituirse de familias con altos niveles de carencias y vulnerabilidad: grupos numerosos de bajos ingresos y nivel elevado de desocupación. Actualmente, los problemas de la economía doméstica están relacionados con las inestabilidades de ingresos monetarios. “Acá changas [trabajo] no hay. Estamos lejos de todo. Para hacer algo se necesita salir del barrio. [...] Antes todo nos quedaba más cerca y no teníamos tantas necesidades” (entrevista a Fátima, 2008).

Durante los primeros momentos, la constitución de estos conjuntos habitacionales pareció obedecer a un proceso experimental. Luego, la relocalización destapó varios problemas, algunos de orden individual relativos a cada familia (pobreza, desempleo, etc.), y otros de orden más colectivo. Todo ello juntó elementos para la escenificación del barrio (falta de componentes sociales referidos a la dimensión de hábitat). En este marco, las problemáticas se multiplicaron y las soluciones se realizaron a medias, cuando no se postergaban. Las “políticas de parches” parecieron primar: al tiempo en que algunas necesidades se solucionaban, otras nuevas afloraban en un contexto en donde se hacían progresivas entregas de nuevas viviendas y se continuaba poblando por etapas los conjuntos habitacionales⁷.

La emergencia de estos problemas individuales (de los hogares) y colectivos (del barrio) no es de manera exclusiva inherente a la relocalización, sino que también se relacionan a manifestaciones de segregación socio-espacial. De este modo, la fractura de las redes sociales y de las estrategias de subsistencia, la falta de empleo, la pobreza, el aislamiento, la

6 Los deprimidos niveles de ingresos monetarios generados por el desempleo o el empleo muy precario sitúa a los hogares en una posición muy difícil frente a las obligaciones formales de gastos mensuales (agua, luz, impuestos), servicios a los que antes accedían por tomas clandestinas.

7 A fin de paliar las situaciones de carencias causadas por los efectos no deseados de las relocalizaciones, la EBY implementó, simultáneamente a la relocalización, el Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación (Parr), acción que contempla acompañamiento social y asistencia alimentaria. En otras palabras, la EBY se encontró ante la necesidad de generar complementos paliativos como una manera de dar continuidad y legitimidad a los programas de relocalización.

carencia de bienes y servicios de consumo colectivo y la precariedad del hábitat en general responden a una conjunción de procesos que conjugan relocalización y segregación.

En el proceso de poblamiento de los conjuntos habitacionales, los problemas colectivos de los barrios planteados por los vecinos han quedado como cuestiones pendientes a resolver. Estos asuntos pendientes se refieren, por lo general, a los “componentes sociales” de los que debe disponer todo conjunto de vivienda “antes de ser habitado” (Feijoo, 1984: 7). Las acciones eradicativas de los programas de relocalización han implicado tener que compartir similares condiciones de existencia. Hogares desarraigados de sus tradicionales lugares de vida son puestos a compartir no solo un mismo hábitat, sino las mismas problemáticas, necesidades y adversidades.

En los conjuntos habitacionales, los reclamos y las demandas vecinales por los servicios de salud y educación son constantes, a pesar de los intentos de solución. A ello se suman reclamos por mayor seguridad, espacios verdes, frecuencia de trasportes, fuentes de trabajo, mejoramiento de la atención comunitaria, recolección de residuos, prevención del vandalismo, combate a la desnutrición, etc. Hacia mediados del año 2003, en el conjunto A-4, un monitoreo realizado por la EBY afirmaba contundentemente que “al igual que el centro de salud, la escuela está desbordada, a pesar de haberse implementado un tercer turno intermedio” (Parr, 2003: 6). Más allá de los arreglos institucionales, como la creación de nuevos turnos y la asignación de aulas destinadas a otros usos, la falta de equipamiento mobiliario (pizarrones, mesas, sillas, etc.) fue notable. A futuro, el panorama se ve poco alentador, ya que en ese barrio se espera la progresiva llegada de más de 200 familias. Todas ellas requerirán cupo en las escuelas para el ingreso de sus hijos. Esta situación ha sido de alguna manera recurrente en otros conjuntos habitacionales.

La experiencia de habitar en esos territorios señala que, en la medida en que nuevas familias fueron relocalizadas, nuevas problemáticas comenzaron a manifestarse en el plano barrial. En muchos casos, los precarios servicios existentes se tornaron deficitarios y los pobladores enfrentaron como problema el conjunto de necesidades colectivas. Así, al redimensionar la importancia del entorno, muchos vecinos tomaron conciencia de

que la relocalización en un nuevo barrio era mucho más que la mera adquisición de una casa, si bien ésta constituye un recurso muy valorado.

Este contexto –la profundización de las carencias de bienes y servicios de consumo colectivo– exigió nuevas y complejas intervenciones de las que tuvieron que hacerse cargo tanto el municipio –en tanto proveedor de servicios urbanos– como otras dependencias del Estado, generando nuevos desafíos a la administración gubernamental. La EBY –en tanto principal responsable de los proyectos de relocalización– dio continuidad prioritaria a las actividades de “rehabilitación y contención social” de los hogares, además de ejecutar aisladas obras de infraestructura en los conjuntos habitacionales. Escuelas, centros de salud, guarderías infantiles y destacamentos policiales fueron construidos, pero, a juicio de los vecinos, su funcionamiento fue y es deficitario. “En la escuela no hay asientos, y en la sala de salud no hay médicos ni enfermeros, [...] falta atención. Cuando se necesita algo, hay que salir del barrio. Aquí no hay nada” (Entrevista a un morador de San Isidro, 2009).

La habilitación de estos hábitats en zonas de relegación puede ser interpretada como un proceso tendiente a la formación de guetos. La lejanía –y su consecuente dificultad de movilidad espacial y social– contribuye al aislamiento y la territorialización de prácticas en espacios sociales cada vez más homogéneos. La falta de servicios e infraestructura, la pobreza, la delincuencia y el problema de la estigmatización se presentan con mayor fuerza en estos nuevos lugares de vida. En ese sentido, el incremento de los niveles de pobreza y exclusión implica que los moradores deben apelar a diversas estrategias de subsistencia, entre las que emergen algunas de último recurso: prácticas ilegales y delictivas como una alternativa de obtención de satisfactores (Wacquant, 2001: 64). Así, la desocupación, la deserción escolar, el vandalismo juvenil, la emergencia de la ilegalidad, los problemas de convivencia, etc. son algunos de los nuevos problemas que se objetivan en espacios segregados.

La relocalización como un proceso segregativo desató una situación socialmente excluyente al implicar una nueva y forzada forma de vida para los hogares desplazados. La segregación socio-espacial de los nuevos barrios generó excesos de incertidumbre, vulnerabilidad y situaciones de riesgo, con incidencia en lo que Castel (2004) denomina la inseguridad

social. La degradación del hábitat, la desocupación, la precariedad laboral, la marginalidad, la delincuencia y la drogadicción son factores detonantes de inseguridad. “Antes de que nos traigan acá, no teníamos todos estos problemas de delincuencia, no éramos tan mal vistos como ahora” (Entrevista a Roberto, del conjunto A-3.2, 2007).

Una de las adversidades de estos hábitats es la estigmatización, proceso que limita la inclusión social en el plano más amplio de la ciudad. Los relocalizados comenzaron a ser percibidos por la sociedad local como peligrosos, estigmatización asociada no solo al espacio físico, sino en general a la percepción social. La identidad asignada a los pobladores de estos conjuntos habitacionales reviste connotaciones muy peyorativas: “Barrios de negros, villeros, delincuentes...”. Esta situación actúa estereotipando y asignando tanto identidades como acciones a la población relocalizada. En otras palabras, morar en un espacio segregado y pobre es condición para la atribución de una identidad colectiva.

Más allá de las adversidades de los hábitats, los nuevos lugares de vida constituyen escenarios para la socialización comunitaria y vecinal, es decir, espacios en donde emergen discursos, representaciones y significados. Así, de acuerdo a Milton Santos (2000), la proximidad física anclada territorialmente puede crear solidaridad, lazos culturales y, de ese modo, identidad. No obstante, el morar en esos barrios no solo implica procesos de creación de identidad, sino un conjunto de carencias comunes y, por ende, la necesidad de organizarse para construir demandas y prácticas orientadas a transformar un entorno barrial visualizado como problemático.

Al margen de los constreñimientos estructurales incrementados por la relocalización y su consecuente segregación, la población se sitúa frente a la posibilidad abierta de generar capacidad de acción para sortear las dificultades más próximas. La vivencia vecinal y cotidiana, la idea de condiciones de vida comunes, la conciencia sobre problemas compartidos, etc. han engendrado eventuales acciones colectivas/reivindicativas orientadas a mejorar estos nuevos lugares de vida atravesados por la segregación. La constitución de estas potenciales prácticas evidencia otra faceta –aquí apenas presentada– de los procesos que despiertan la relocalización y la segregación.

Conclusiones

En la ciudad de Posadas, Argentina, los nuevos ordenamientos y objetivaciones territoriales, con fuerte impacto en la dinámica socio-espacial, se han iniciado bajo la impronta del Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá. En este marco, como parte del plan de contingencia a los efectos de la represa, la masiva relocalización de población empobrecida ha sido un hecho notable.

La amplia distancia que separa a los conjuntos habitacionales con respecto a las áreas céntricas de la ciudad es uno de los impactos considerados negativos por la población relocalizada. El acceso al mercado de trabajo urbano requiere pago de transporte desde los nuevos hábitats, los cuales, a su vez, muestran deficiencias de infraestructura y servicios de consumo colectivo. La segregación, más allá de establecer diferencias entre los sectores sociales, desiguala la calidad de vida de aquellos hogares que residen en la periferia (los contornos de la ciudad). Las condiciones de vida de los sectores carenciados, más allá de la necesidad de trabajo e ingresos, dependen de su articulación con procesos socio-urbanos a nivel de la ciudad. Así, morar en la periferia es una situación adversa que genera variadas desventajas.

En el contexto de una ciudad que ha habilitado nuevas zonas de distinción socio-espacial, las desigualdades sociales de los relocalizados se reflejan en sus condiciones de vida, pero también en la segregación y en la nueva imposibilidad de acceso al espacio urbano. La localización periférica de los conjuntos habitacionales dificulta la movilidad espacial y el acceso a servicios, lo que trae como consecuencia la falta de oportunidades para la vida urbana.

En este trabajo hemos sostenido que, más allá de los conocidos efectos de las relocalizaciones, los problemas de la segregación socio-espacial persisten en el largo plazo. La relocalización/segregación implica un conjunto de transformaciones en las condiciones y estilos de vida de aquellas familias que son obligadas a vivir en la periferia urbana. Los problemas de la pobreza, la marginalidad, la estigmatización y la carencia de servicios emergen de manera extraordinariamente adversa en esos nuevos hábitats.

Bibliografía

- Bartolomé, Leopoldo 1985 “Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto entrópico de la relocalización compulsiva” en Leopoldo Bartolomé (comp.) *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas* (Buenos Aires: Ides) pp. 69-115.
- Borio, Carlos 2007 “¿Quo vadis Posadas? Reseña sobre la evolución urbanística de Posadas” en <<http://www.scribd.com>>. Acceso 27 de junio de 2007.
- Brites, Walter 2002 *Relocalizaciones: más allá del desarraigo. Estrategias reproductivas en un contexto de vulnerabilidad* (Santa Fe: El Cid Editor).
- Castel, Robert 2004 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Castells, Manuel 1999 *La cuestión urbana* (Madrid: Editorial Siglo XXI).
- Cernea, Michael 1988 “Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Banks-Financed Projects” en *World Bank Thechnical Paper* (Washington D.C.) N.º 80.
- Colson, Elizabeth y Scudder, Thayer 1982 “From Welfare to Development. A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People” en Hansen, A. y Smith, Oliver (comps.) *Involuntary Migration and Resettlement. The Problem and Responses of Discolated People of Latin America* (Boulder, Colorado: Westview Press).
- Feijoo, María 1984 *Buscando un techo. Familia y vivienda popular* (Buenos Aires: Editorial CEDES).
- Harvey, David 1995 *The Condition of Postmodernity* (Oxford: Blackwell).
- Marcuse, Peter 2004 “Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado” en *Espaço & Debates* (Río de Janeiro) N.º 45.
- Parr (Plan de Acción para el Reasentamiento y la Rehabilitación) 2001 “Informe” (Posadas: Convenio Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Entidad Binacional Yacyretá) Marzo.
- Parr (Plan de Acción para el Reasentamiento y la Rehabilitación) 2003 “Informe” (Posadas: Convenio Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Entidad Binacional Yacyretá) Octubre.