

Asentamientos y estrategias de los sectores populares en un territorio heterogéneo

POR ANDREA ECHEVARRÍA

Licenciada en Trabajo Social (UBA) y magíster en Hábitat y Vivienda (UNMDP). Docente en la Carrera de Trabajo Social (UBA) y en la Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU-FSOC, UBA). Se desempeñó en programas habitacionales y en organizaciones sociales en el Gran Buenos Aires. Investigadora en temáticas de pobreza urbana, hábitat y políticas públicas.

Avanza el tren como abriendo un apretado surco en el enjambre urbano del sur del Gran Buenos Aires. Altos edificios, casas bajas, fábricas en marcha, fábricas entumecidas, canchas de fútbol, puentes, plazas, chicos jugando, cartoneros, centros comerciales, edificios históricos, se suceden como instantáneas. Un poco más allá, un barrio cerrado convive con la barriada que se inunda si caen dos gotas. Si algo caracteriza al Gran Buenos Aires es la heterogeneidad.

El escenario se nos presenta así como territorio a ser develado, como texto a ser leído. Los procesos por los cuales se produce un territorio, que producen prácticas y sentidos que impregnan lo que allí acontece, no son unidireccionales ni responden a la lógica de un único actor. Por el contrario, se trata de un proceso forzosamente colectivo: la ciudad es un bien socialmente producido.

Pero la ciudad no es un archipiélago de cuestiones desmembradas, sino que cada sector de la misma se explica y se comprende por su relación con el todo. Hablar de un territorio urbano implica, siempre, tomar el mismo como parte de un proceso histórico e inscripto en procesos más amplios que lo contienen y lo condicionan. Hablar de asentamientos, de ocupaciones de tierras, es hablar de la historia de la ciudad y del Gran Buenos Aires.

PENSAR EL ESPACIO: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Al hablar de "realidad urbana" Henry Lefebvre (1972) plantea la idea de ciudad como proceso, más que como objeto. Según el filósofo francés, lo urbano no se define entonces como una realidad consumada y definitiva, sino como horizonte.

Ese proceso de producción de la ciudad tiene estrecha relación con las relaciones presentes en la sociedad que la habita y/o la produce. En este sentido, Lefebvre entiende la ciudad como "el resultado de una obra que debe concebirse como la obra de agentes o actores sociales, de sujetos colectivos, que operan por impulsos sucesivos, entendiendo y formando de manera discontinua (relativamente) capas de espacio. Las cualidades y propiedades del espacio urbano son resultado de sus interacciones, de sus estrategias, de sus éxitos y sus fracasos" (Lefebvre, 1972: 133).

La misma concepción de ciudad como producto de la acción de los actores nos permite identificar una caracterización de los mismos: aquéllos identificados con la lógica de la ganancia (actores económicos que encuentran en la ciudad el soporte de sus negocios, o el objeto de los mismos); los vinculados a la lógica de lo público (el Estado en sus distintos niveles e instituciones); o los relacionados con la lógica de la necesidad: actores comunitarios, individuales o colectivos (Rodríguez, 2007).

Cuando hablamos de ciudad, entonces, nos referimos a ese espacio que es socialmente construido, tanto en su manifestación material, como simbólica (discursos sobre la ciudad, estigmatizaciones, mitos, etcétera).

LA EXPANSIÓN DEL GRAN BUENOS AIRES

La ciudad de Buenos Aires había ejercido hasta las primeras décadas del siglo pasado un rol gravitacional. En un país asociado a la exportación de productos agrarios, el peso relativo de la ciudad puerto era central. Los territorios suburbanos habían crecido pálidamente a la sombra de la misma, generalmente alrededor de las estaciones del tren.



JUAN MARTÍN PETRUCCI

► El paisaje urbano presentaba ya por entonces fuertes contrastes: un centro vinculado en lo simbólico al ejercicio del poder, "engalanado" con avenidas y edificios suntuosos; un norte destinado a la residencia de sectores altos y un sur degradado, con casonas abandonadas tras las epidemias de fiebre amarilla (1871) y devenidas conventillos en pésimas condiciones de habitabilidad. Más allá, algunos mataderos, arroyos convertidos ya entonces en vertederos de residuos.

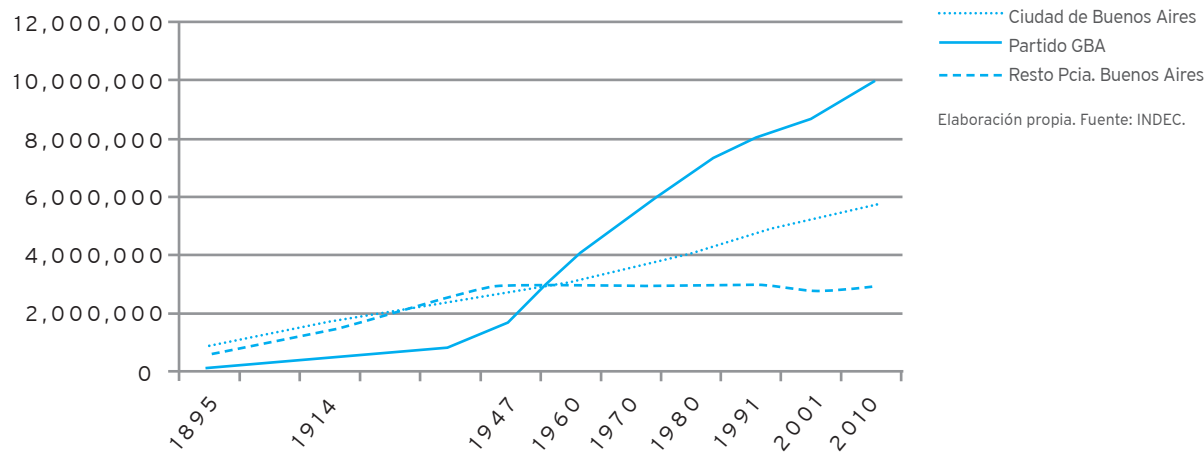
Alrededor de las estaciones de los trenes suburbanos, barrios habitados por sectores medios y altos, comercios, algunos edificios públicos. Al alejarse, poblados cada vez más dispersos y servicios escasos.

Pero fue durante el período de la industrialización por sustitución de importaciones que el conurbano bonaerense presentó altos índices de crecimiento, superando en la década de los '40 al total de población de la ciudad capital. (Gráfico 1).

La intensa migración interna (del campo a la ciudad) en busca de una nueva inserción laboral en los sectores industrial y de servicios generó fenómenos similares en varias ciudades del país. En el caso de Buenos Aires, las oportunidades de trabajo se encontraban generalmente en la ciudad capital o en las zonas más cercanas a la misma, que van consolidando ya en los '40 un primer anillo urbano a su alrededor. No obstante, la nacionalización de los trenes (con la consecuente baja en las tarifas) y el impulso dado a las líneas de colectivos que unían zonas intersticiales con los subcentros urbanos permitió que las localizaciones en el Gran Buenos Aires se tornaran accesibles.

El débil control estatal sobre el mercado de tierras incentivó la actividad privada, en muchas ocasiones mediante el loteo indiscriminado de tierra rural sin servicio alguno. Los terrenos eran vendidos en cuotas y las familias generalmente autoconstruían su vivienda. De esta

GRÁFICO 1
Evolución de la población



forma, el crecimiento urbano en el Gran Buenos Aires estuvo definido fundamentalmente por intereses privados sumamente especulativos. No obstante, también es cierto que gran cantidad de familias obreras accedieron a la propiedad de la tierra -y a un lugar en la ciudad- mediante estos loteos económicos¹.

De este modo, se van consolidando zonas del Gran Buenos Aires vinculadas a la actividad industrial y comercial, mientras que otras mantienen un claro perfil habitacional. Y entre éstas, es posible distinguir gradientes, desde subcentros cercanos a las estaciones del tren con mayor equipamiento, hasta barriadas y loteos más recientes, donde a duras penas se abre una calle.

En estos barrios más alejados, barrios obreros, co-

mienza a gestarse una intensa actividad organizativa vinculada generalmente al logro de mejoras (en infraestructura) y a actividades culturales, a través de sociedades de fomento, clubes barriales, uniones vecinales. En trabajos anteriores, recorríamos el surgimiento de organizaciones de este tipo y notábamos que su fecha de origen era posterior, a medida que nos alejábamos del primer anillo conurbano.

Lo que nos interesa destacar es cómo esta actividad dotó a los barrios de una vida organizativa y cultural que de alguna manera actualizaba en este nuevo escenario costumbres y prácticas traídas de nuestro interior profundo. Y cómo sigue aportando, aún hoy, a esta intensa vida cultural conurbana.

CONTROL DEL ESPACIO, ¿CONTROL DE LOS TRABAJADORES?

Planteábamos en líneas anteriores que el espacio urbano es generado, construido por actores sociales, es decir, es producto de relaciones sociales. Pero esa vinculación entre espacio y relaciones no es unidireccional, sino que es de mutuo condicionamiento: el espacio, la ciudad, es producto de determinadas interacciones sociales, pero, a su vez, incide, condiciona esas relaciones.

La localización de los sectores populares en el área metropolitana de Buenos Aires da cuenta de cómo opera un patrón de segregación centro-periferia (y norte-sur). En este sentido, el espacio aparece como expresión de relaciones sociales. Pero, dijimos, también la organización del espacio puede incidir en las relaciones. Uno de los intentos explícitos más fuertes para condicionar relaciones sociales a través de la manipulación y control del espacio podemos encontrarlo en la dictadura militar 1976-1983. La forma en la que desde la misma se concibió y ejecutó una política de expulsión sistemática de los sectores populares del ámbito de la ciudad de Buenos Aires da cuenta de esto. Se pretendió, desde una política de control del espacio disciplinar a los trabajadores, controlar las relaciones que pudieran establecer entre sí.

A nivel general, la dictadura militar instaló los cimientos de lo que sería el proyecto neoliberal en la Argentina: desarticulación del Estado de Bienestar, apertura de la economía, desregulación de los mercados, fortalecimiento del sector económico ligado al capital financiero. La consecuente desindustrialización del país les permitió, por un lado, ahogar al incipiente sector secundario de capitales nacionales y, por otro, fragmentar y disciplinar a la clase trabajadora. Este pro-

ceso se completó con la persecución sistemática de los principales referentes de las organizaciones sociales, gremiales y políticas y la prohibición de todo tipo de acción colectiva.

A nivel sectorial, la política urbana implementada respondió a este objetivo de disciplinamiento de una clase. Portadora de una línea de pensamiento con fuertes componentes positivistas, la idea de "ordenar" a los trabajadores se asoció con la de "ordenar" el territorio en el que viven y trabajan. Entre las acciones ejecutadas podemos mencionar:

- Suspensión del control sobre los precios de alquileres (que subieron rápidamente).
- Decreto-ley 8912 de Usos del suelo en la provincia de Buenos Aires. Los nuevos requisitos exigidos para parcelar tierra como urbana elevó los precios de los lotes.
- Ley de Erradicación industrial de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- Aprobación del Código de Planeamiento Urbano para la ciudad de Buenos Aires (cambió los usos del suelo de algunas zonas céntricas, en la que aún persistían los inquilinatos, impulsando procesos de especulación inmobiliaria y desalojos).
- Erradicación de villas miseria de la ciudad de Buenos Aires.

Todas estas medidas dan cuenta de la intención de desplazar a los trabajadores hacia la periferia, a la par que se pensó y proyectó la ciudad central para los sectores dominantes. Este disciplinamiento se complementó con la necesidad -para el nuevo sector dominante- de borrar del imaginario colectivo la conciencia de los derechos sociales, entre ellos, el del acceso a la vivienda digna y al suelo urbano.

El intendente de facto Osvaldo Cacciatore declaró en 1981: "Nadie puede dudar que es deber y función de las autoridades ordenar el espacio urbano... Buenos Aires, el mostrador europeo del país, no puede ver su imagen arruinada. Hay que darle jerarquía internacional, hay que ordenar el espacio físico según criterios selectos, que desplacen la pobreza o al menos la encubran de tal forma que vivir en Buenos Aires sea un privilegio" (publicado en *Revista Competencia*, marzo de 1981 y citado por Gutiérrez, 1999). En la misma línea, había dicho en marzo de 1980, para la misma revista: "Nosotros solamente pretendemos que vivan en nuestra ciudad quienes están preparados culturalmente para vivir en ella... Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente" (citado por Oszlak, 1991).

El patrón de segregación se instala así fuertemente, en su dimensión material pero también en su dimensión simbólica. Las expresiones de Cacciatore condensan un sentido excluyente sobre la ciudad central que disputa el imaginario de la población urbana. ►

**HABLAR DE UN TERRITORIO URBANO
IMPLICA, SIEMPRE, TOMAR EL MISMO
COMO PARTE DE UN PROCESO
HISTÓRICO E INSCRIPTO EN PROCESOS
MÁS AMPLIOS QUE LO CONTIENEN
Y LO CONDICIONAN.**

► RESISTENCIAS DE AYER Y DE HOY

Todavía bajo el gobierno militar, en un contexto donde el acceso al suelo urbano se había tornado cada vez más dificultoso para los sectores populares, se produjo un hecho inédito en el sur del conurbano: miles de familias ocuparon terrenos en la localidad de San Francisco Solano (distritos de Quilmes y Almirante Brown).

Estas ocupaciones presentaron condiciones diferentes a las que se habían formado hasta entonces en condiciones de informalidad, conocidas como "villas miseria". En primer lugar, el espacio se ocupó respetando la trama urbana: se dejó espacio libre para el trazado de calles y equipamiento comunitario, se respetaron las medidas de los lotes, se evitó el hacinamiento. Esto da cuenta del deseo de los tomadores de generar un barrio que se integre a la ciudad. Por otra parte, esta experiencia contó con una sólida organización interna desde un comienzo. Un delegado por manzana, una comisión en cada barrio, una coordinadora que nucleaba a los cinco nuevos barrios formados.

La primera respuesta del gobierno militar fueron los intentos de desalojo, el cerco policial. Pero los asentados recurrieron a la organización interna y la solidaridad externa para hacerles frente. A los sectores de la Iglesia Católica que habían colaborado en la organización previa se sumaron organismos de Derechos Humanos, dirigentes políticos y sindicales para apoyar la toma.

Ya en democracia, las tierras fueron adquiridas por el gobierno provincial y vendidas a los ocupantes. Luego, a estas experiencias sucedieron otras similares en La Matanza, Morón, Merlo (en los '80, pero en democracia). Y más adelante, en muchos distritos del Gran Buenos Aires.

Lo interesante aquí es que las tomas de tierras constituyeron una nueva forma de construir ciudad, una experiencia histórica novedosa, donde la acción colectiva adquirió un papel central. Forma que luego tuvo que ser reconocida por el Estado, generando distintas políticas que, con distinto grado de contradicciones, implicaron también la construcción de ciudad.

UN ESPACIO DESIGUAL

Generado entonces a partir de conflictos, negocios, políticas y luchas como las que describimos, el espacio producido no es homogéneo. En este sentido, Lefebvre plantea algunos conceptos que permiten analizar esas características del espacio: por un lado, la idea de isotopía, como aquellas "partes del espacio que son comparables, que pueden ser formuladas y leídas... de forma que es posible relacionarlas" (Lefebvre, 1972: 134). En contraposición, las heterotopías aluden a "el otro lugar y el lugar de lo otro, excluido e implicado a la vez" (Lefebvre, 1972: 134).

Isotopías y heterotopías, espacios similares y diferentes, se articulan y entretienen de manera dinámica,

EL ESPACIO, LA CIUDAD, ES PRODUCTO DE DETERMINADAS INTERACCIONES SOCIALES, PERO, A SU VEZ, INCIDE, CONDICIONA ESAS RELACIONES.

conformando el entramado que denominamos ciudad. Estas diferencias no son formas caprichosas, sino que implican también un proceso social de producción. En tanto el espacio construido expresa relaciones sociales, en una sociedad caracterizada por las desigualdades, el espacio refleja también este carácter.

Así, en los '90 la ciudad se acomoda a los nuevos requerimientos del capitalismo, en este caso, en la etapa de consolidación del proyecto neoliberal. Los cambios acontecidos en la dinámica económica global impulsaron un nuevo rol y una nueva importancia estratégica atribuida a ciertos territorios y, particularmente, a las ciudades como lugar de comando. De este modo, las principales inversiones en políticas urbanas en este período apuntan a consolidar ese papel en la ciudad central: grandes autopistas, construcción de complejos de oficinas, de centros de consumo suntuario (shoppings), barrios cerrados en el Gran Buenos Aires, recuperación de áreas centrales, etcétera.

Pero éste no es el único cambio en la ciudad en esos años: en las zonas periféricas del Gran Buenos Aires, se repiten las tomas de tierras. Pero cada vez los niveles de organización interna son menores. "No obstante, el uso del espacio en forma ordenada, de acuerdo a la normativa y la trama urbana, requiere, sino de formas asociativas consolidadas, sí, al menos, de acción colectiva organizada. En este sentido, aun cuando el asentamiento se origine en forma más o menos espontánea, la articulación y organización de los habitantes surge como necesidad para comenzar la organización del espacio y desarrollar una estrategia defensiva en las primeras épocas, cuando la amenaza de desalojo está presente. Y, más adelante, para asegurar el acceso a servicios y la regularización del barrio" (Echevarría y Espagnol, 2006: 92).

Las ocupaciones de terrenos asumieron entonces en

los últimos años formas diversas, según niveles de organización, características de los terrenos, etcétera. Incluso el límite entre "villa" y "asentamiento" ya no es tan preciso: hay asentamientos conformados por sucesivas instalaciones individuales; las villas reclaman regularización de la tenencia.

Estos procesos no son ajenos entonces a la dinámica del capital, que "prescinde" en este modelo de una importante masa de trabajadores. El producto resultante: una ciudad polarizada, donde las desigualdades se evidencian en forma creciente.

TENSIONES EN EL NUEVO MILENIO

El nuevo milenio encuentra tras la crisis un territorio donde las prácticas colectivas han construido ciudad. En el marco de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, el primero retoma a partir de 2003 un decidido rol en la redistribución de recursos en la sociedad. En lo habitacional, las primeras intervenciones se vincularon a programas centralizados de construcción de vivienda, reinstalándola como derecho, pero, fundamentalmente, colocando la generación de empleo en el centro de la propuesta. Luego siguieron otras inversiones en obras públicas, la nacionalización de la empresa de saneamiento Aguas Argentinas, entre otras medidas.

Hoy las tensiones y conflictos entre actores por el acceso al suelo urbano persisten. Frente a cada política implementada o anunciada para promover el acceso de los sectores medios y bajos a la ciudad (Plan Federal de Construcción de Viviendas, Pro.Cre.Ar, etcétera), se originan fuertes procesos de especulación por parte de actores económicos (propietarios de suelo, empresas vinculadas a la construcción).

Resulta relevante mencionar como avance, no obstante, la ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (Ley 14.449/12). La misma es fruto de un proceso de elaboración conjunta entre organizaciones sociales, universidades y legisladores. Provee a los municipios de herramientas para evitar la especulación en torno a tierras ociosas y para impulsar proyectos de hábitat popular. El cuestionamiento dirigido a esta norma por parte de los medios concentrados de comunicación da cuenta de los intereses que la misma puede afectar.

LO COLECTIVO Y EL LUGAR DE LA UTOPIA

Mencionábamos, páginas atrás, cómo los conceptos de "isotopía" y "heterotopía" nos permiten caracterizar el espacio. Resta introducir el concepto de utopía, como aquello que no tiene espacio, no tiene lugar.

Los primeros asentamientos fueron procesos de construcción de ciudad en los que la planificación y el proyecto colectivo eran centrales. Hoy los grados de organización interna no son tan altos, pero la simple ocu-

pación del espacio de acuerdo a normativas vigentes, requiere ya de acuerdos colectivos. Quien ha estado en una toma de pocos días sabe que los vecinos identifican la calle o el espacio para la salita allí donde uno de afuera sólo ve estacas y algunos hilos. Eso solamente es posible si comparten una visión sobre lo que ese barrio será en el futuro. Éste es, en términos de Lefebvre, el lugar de la utopía, "lo que carece de lugar, el lugar de lo que no ocurre y de lo que no tiene sitio" (Lefebvre, 1972: 135). Aquel espacio que "todavía no es".

El concepto es fundamental en el caso que nos ocupa: no es posible entender la estrategia y el proceso desarrollado por los sujetos que protagonizaron las tomas de tierras en 1981 sin comprender, sin asomarse a ese proyecto colectivo, todavía en estado casi latente, del "barrio". Aquí, parafraseando a Lefebvre, necesitamos comprender aquello que "no tiene sitio" (agregamos: "aún") para entender lo que sí ocurre y tiene un lugar concreto, en este rincón surcado por arroyos en el sur del Gran Buenos Aires. •

Nota

¹ Se produjeron, no obstante, intentos de regular esta actividad. La ley de Condiciones de Transferencia del Suelo (Ley 14.005/1950) proveyó cierta protección a los compradores, al organizar el registro de las operaciones, para evitar las estafas. Dos decretos del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires proponían anchos mínimos de calles (Decreto 7648/1950) y prohibían la subdivisión en zonas inundables (Decreto 21.891/1949). Fueron derogados en 1953, tras la renuncia del gobernador.

Bibliografía

- Echevarría, A. y Espagnol, M. J. (2006). "Las organizaciones territoriales y el proceso histórico de industrialización y urbanización", en Bráncoli, J. (comp.), *Donde hay una necesidad, nace una organización*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Gutiérrez, J. (1999). *La fuerza histórica de los villeros*. Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.
- Izquierre, I. y Aristizábal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid, Alianza Editorial.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES-Humanitas.
- Rodríguez, C., Di Virgilio, M. (2007). *Políticas del Hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el AMBA*. Área de Estudios Urbanos, IIGG.