

## Recuperando historia

# Asentamientos en el Sur del Gran Buenos Aires como experiencia fundacional

**Andrea Echevarría\***

Fecha de recepción: 17 de noviembre 2015  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2015  
Correspondencia a: Andrea Echevarría  
Correo electrónico: andrea\_e0306@yahoo.com.ar

\* Lic. en Trabajo Social (UBA). Magíster en Hábitat y Vivienda (UNMdP). Profesora e investigadora en Carrera de Trabajo Social UBA.

### **Resumen:**

En este artículo se revisa la experiencia de los asentamientos producidos en San Francisco Solano en 1981. La misma fue considerada fundacional, una referencia para las ocupaciones colectivas de tierra vacante producidas en los años siguientes por parte de los sectores populares. Revisar esta historia forzosamente lleva a analizar también el contexto en que se produjeron y las políticas urbanas vigentes en ese momento. Las estrategias populares para acceder a la ciudad no pueden ser entendidas fuera del contexto social, económico y político en que se producen, y en estrecha interacción con las estrategias de otros actores. Se completa el análisis con una breve caracterización de las formas diversas que las ocupaciones de tierras adquirieron en años posteriores, las políticas que desde el Estado se implementaron al respecto y una reflexión final sobre los desafíos a futuro.

**Palabras clave:** Asentamientos – Acceso a la ciudad – Políticas de suelo urbano.

*Abstract*

*This article examines the experience of settlements produced in San Francisco Solano in 1981. It was considered foundational, a reference to the collective occupations of vacant land, produced in the following years by the working class. Reviewing this story inevitably leads to also analyze the context in which it occurred and urban policies at that time. Popular strategies for city-access cannot be understood outside of the social, economic and political context in which they arise, and in close interaction with the strategies of other actors. Analysis is completed with a brief characterization of the different forms that occupations of lands acquired in later years, policies that were implemented in the regard and a final reflection on future challenges.*

*Key words: settlements - access to the city - urban land policies.*

## Introducción

Entendemos el territorio, y particularmente el territorio urbano, como producto de la acción de múltiples actores, que van configurándolo, "marcándolo" con sus acciones e intervenciones. Tomando los aportes del filósofo francés Henri Lefebvre, pensamos la ciudad como proceso, como horizonte, 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. Estas cualidades y propiedades del espacio urbano son resultado de sus interacciones, de sus estrategias, de sus éxitos y fracasos." (Lefebvre, 1972: 133)

El espacio urbano se convierte entonces en expresión objetivada de relaciones sociales (Segura, 2006), de cómo se resolvieron determinados conflictos entre actores con bases de poder diferentes. El territorio es entendido de esta manera como realidad a ser "develada", leída, interpretada.

A su vez, ese entramado de actores y relaciones que moldean un espacio determinado se inscribe en procesos históricos más amplios. La singularidad de un territorio se explica entonces por sus características inéditas y particulares, pero también por su inserción en esos procesos más amplios que lo contienen.

Las ocupaciones de tierras en San Francisco Solano (sur del Gran Buenos Aires) en 1981 pueden ser leídas vinculadas a un contexto nacional y re-

gional específico, pero también como resultado de la acción de actores concretos que fundaron una realidad nueva, disruptiva, instituyente. Se las consideró, y se las considera hoy día, como la primera ocupación colectiva de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) con trabajo organizativo previo a la toma. Desde estas reflexiones nos proponemos recorrer entonces esta experiencia fundacional para los sectores populares del AMBA, en relación con su contexto de origen y con una necesaria proyección a futuro, que es la esperanza de inserción de esos mismos sectores en la realidad socialmente construida a la que llamamos "ciudad".

## Proyecto disciplinador de la dictadura: ordenar el espacio para ordenar trabajadores

En términos generales, la dictadura militar (1976-83) instaló los cimientos de lo que sería el proyecto neoliberal en nuestro país: desmantelamiento del Estado de Bienestar, desregulación de mercados, apertura de importaciones, fortalecimiento del sector económico ligado al sector financiero y a los capitales transnacionales, desarticulación de la noción de derechos sociales. El proceso de desindustrialización, consecuencia de las políticas económicas mencionadas, permitió a los sectores conservadores que impulsaron el golpe, por un lado, ahogar al incipiente sector de capitales nacionales volcado al sector secundario y, por otro, disciplinar a la clase trabajadora con la reducción de su salario, la pérdida de derechos laborales y la persecución sistemática a sus principales dirigentes y organizaciones.

A nivel sectorial, la política urbana implementada por el Gobierno de facto 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 los mismos. Entre las acciones ejecutadas -o proyectadas- podemos mencionar:

- Construcción de autopistas (favoreciendo los medios de transporte individuales y privados por sobre los colectivos, y públicos).
- Derogación del control sobre los precios de alquileres (que, controlados en etapas anteriores, 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 abruptamente los precios de los lotes.
- Ley de erradicación industrial de la Región Metropolitana de Buenos Aires (desplazó la localización de industrias hacia el segundo cordón del Gran Buenos Aires).
- Aplicación del proyecto CEAMSE para la disposición de residuos (estableció la disposición final de los residuos de todo el AMBA en el Gran 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, con los consecuentes 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: se los “erradicaba” (liberando el precio de los alquileres; desplazando hacia las afueras las villas, pero también lo que quedaba de actividad industrial), a la par que se pensó y proyectó la

ciudad central para los sectores dominantes (por ejemplo, con la construcción de autopistas).

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. La ciudad ya no era entonces un espacio de acceso público, sino que había que “merecerla” (expresión del Brigadier Cacciatore, intendente durante la dictadura, quien fomentó la erradicación, y que rescata Ozlak en el título de su libro «Merecer la ciudad»). La frase condensa un sentido excluyente que comienza a disputar el imaginario colectivo de la población urbana).

## Ocupación y resistencia

En consonancia con esta acumulación de situaciones irresueltas y tensiones que generó este contexto, entre septiembre y octubre de 1.981 (todavía bajo el gobierno militar), 4.600 familias ocuparon terrenos en las localidades de Solano (partido de Quilmes) y Rafael Calzada (partido de Almirante Brown), al sur del Gran Buenos Aires. La ocupación se produjo en tres etapas (Fara, 1.985): una primera, entre agosto y septiembre, en la que las familias fueron, de a una o dos, ocupando lotes. Una segunda, planificada junto con los vecinos ya asentados y con la colaboración de la iglesia de la zona. Y una tercera, en noviembre del mismo año, también planificada, aunque en parte “desbordada” -en cantidad de personas-. Producto de estos procesos se conformaron varios barrios: El Tala, Santa Lucía, La Paz, San Martín, Monte de los Curas.

La Parroquia de la zona fue un punto de referencia y un ámbito que facilitó la organización, en un contexto sumamente adverso. El cura párroco no sólo permitió este trabajo, sino que lo acompañó y lo impulsó. La experiencia presentó importantes diferencias con los barrios que hasta

1. En las villas, la ocupación del espacio suele darse de manera individual, es decir, las familias entran “una a una”, mientras que en el asentamiento varias familias (en este caso, miles) ocupan de manera simultánea. En cuanto a la distribución espacial, se observa en los asentamientos preocupación por respetar la trama urbana, tanto en la medida de los lotes, como en la liberación de espacio para el trazado de calles (que continúan el trazado del resto de la zona) y para equipamiento comunitario. La constitución del barrio, desde sus orígenes, de acuerdo a la trama urbana da cuenta del deseo de los tomadores de integrarse bajo la misma normativa que el resto de la ciudad, y de la proyección a futuro del proyecto (deseo de “formar un barrio” que permanezca).

entonces se habían formado en condiciones de informalidad, conocidos como "villas miseria": entre otras, el carácter colectivo de la misma y las características físicas del barrio que se forma, que respeta la trama urbana<sup>1</sup>.

La primera respuesta del gobierno de facto fue contundente: primero, las topadoras.

*"Una vez mandaron las topadoras. Dijimos, ¿con qué contamos? ¿de qué tenemos cantidad? "De perros", dijo alguno en broma. No, gente. Tenemos mucha gente en el asentamiento. Entonces, se puso el cura, con toda la gente de las comunidades de base, las mujeres con los chicos, los hombres. Los empleados municipales dijeron "nosotros no vinimos a matar gente", se fueron. Dejaron las topadoras y se fueron. Tuvieron que mandar a buscarlas." (Dirigente del Barrio Santa Lucía)*

El 27 de noviembre de 1981, cuando ya estaban ocupados la totalidad de lo que hoy son los cinco barrios mencionados, los habitantes amanecieron con un cerco policial. Podían salir o entrar (previa identificación) pero no podían entrar materiales de construcción, ni siquiera comida o medicamentos. Nuevamente, la respuesta fue colectiva:

*"Así fue, a las dificultades que ya tenían los vecinos se les sumó además un férreo cerco policial que rodeaba toda la ocupación y que buscaba impedir la organización de los vecinos e implantar el miedo entre ellos. Para todos estos males la organización fue la respuesta." (Documento CTA Regional Solano)*

De esta manera, se genera en los barrios un modelo organizativo, que fuera luego replicado en otras ocupaciones de tierra: un delegado elegido entre los vecinos de cada manzana; una comisión interna en cada barrio; una comisión coordinadora que articulara los cinco barrios. Al respecto, Inés Izaguirre identifica en este esquema una forma de organización similar a la de los obreros en la fábrica. Lo novedoso sería "su adaptación a la base territorial" (Izaguirre y Aristizabal, 1988: 16).

Por otra parte, se planteó "cercar el cerco": es decir, frente a la realidad del cerco policial, generar

un "cerco" de adhesiones de referentes políticos, sindicales, eclesiásticos, etc. El clima reinante era de temor, pero, a la vez, de tenaz perseverancia:

*"Todo cercado. Había entradas que eran puestos fijos. Y después estaban todos dando vueltas. Estaba la montada adentro. Estábamos así (gesto de temor). Y nosotros teníamos que hacer reuniones. Hacer reuniones escondidos, hacíamos las reuniones un ratito y cuando veíamos que venía la caballería rajábamos. Porque había que seguir esto. Había que seguirlo, pero la policía estaba ahí, cercándonos." (Dirigente de Santa Lucía)*

### **Del yo al nosotros: lo colectivo como eje principal**

La experiencia de los pobladores de los cinco barrios que se generan con el proceso descrito fue retomada y replicada años más tarde en otros asentamientos del Gran Buenos Aires. Detengámonos un momento en el carácter autogestivo de la misma.

En materia habitacional, "el concepto de autogestión (...) se vincula con formas de producción del hábitat colectivas y organizadas, sostenida por organizaciones sociales que persiguen en forma explícita el desarrollo de distinto tipo de procesos políticos de construcción de poder popular." (Rodríguez y otros, 2007: 30)

Entendemos que la autogestión, definida de esta manera, se enmarca en un proceso más amplio, el de la autonomía de las clases dominadas respecto a las dominantes (Thwaites Rey, 2004).

"... (Ésta es) la no subordinación a las imposiciones sociales, económicas políticas e ideológicas de éstas. Ganar autonomía es, por ende, ganar en la lucha por un sistema social distinto. Es no someterse pasivamente a las reglas del juego impuestas por los que dominan para su propio beneficio" (Thwaites Rey, 2004: 18).

Sin pretender un rastreo exhaustivo del término, el prefijo "auto" remite entonces a las propias capacidades, las propias fuerzas. La primera pregunta que podríamos hacernos aquí es ¿las capacidades de quién? O, en otros términos, ¿quién

es el sujeto autónomo?<sup>2</sup> En este caso, el sujeto es necesariamente un sujeto colectivo. Cobra relevancia entonces el testimonio del Padre Raúl Bernardo, párroco de la zona: “Para que no los sacaran, había sólo una forma de hacerlo: tenían que entrar todos juntos.” Este “todos juntos” habla no sólo de la relevancia del número, a los fines de dificultar desde el punto de vista operativo un desalojo. Habla también de un pasaje del “yo” al “nosotros”.

Hablamos de “nosotros”, porque ese sujeto colectivo que se funda no es simplemente la sumatoria de individuos (Rodríguez y otros, 2007), sino un creciente proceso de identificación e integración con el otro, que irá decantando en distintas formas y estrategias organizativas.

### Logros, festejos y “afloje”

Con el relativo debilitamiento de la dictadura tras la derrota militar en Malvinas, se levantó el cerco policial. Meses después, ya en un escenario de campaña política para las elecciones que permitieran la reapertura democrática, los habitantes de los asentamientos se dieron a una nueva tarea: la de generar un anteproyecto de ley que permitiera regularizar la tenencia de las tierras y asegurar su permanencia en ellas. Para ello, trabajaron, especialmente a través de la comisión Coordinadora de los cinco barrios, con el asesoramiento del SERPAJ. Se elaboró el anteproyecto y se buscaron adhesiones escritas de un conjunto de referentes. Se trabajó especialmente en comprometer a los candidatos de los diferentes partidos políticos.

La reapertura democrática trajo a los habitantes de los asentamientos de San Francisco Solano el instrumento legal que les permitió asegurar la tenencia de la tierra. El proyecto de ley de expropiación fue el segundo que el gobernador Armendáriz envió a la legislatura bonaerense cuando al mismo volvió a funcionar tras los siete años de dictadura.

La nueva ley fue recibida como triunfo en los barrios. A partir de la misma, la organización comenzó a trabajar en las comisiones de trabajo para su aplicación, la elaboración de planos con los organismos gubernamentales correspondientes, las tramitaciones, etc.

Avanzados ya los '80, la participación comenzó a modificarse. Se definió que la Comisión Coordinadora se mantuviera al margen de la puja partidaria, que comenzaba a desplegarse en el territorio como parte de la dinámica socio política en el nuevo contexto democrático. No obstante, gradualmente, los dirigentes comenzaron a enlazar en uno u otro grupo. Muchos protagonistas de esta historia identifican en la aparición de los partidos políticos la declinación del modelo descrito de organización barrial. Pero también es real que al desaparecer del horizonte de posibilidades la amenaza del desalojo, la participación de vecinos y delegados decae. Al respecto, pueden apuntarse las palabras de Mabel Thwaites Rey:

“Es difícil perpetuar los momentos catárticos de la crisis, donde el impulso de la acción participativa no se delega, porque al estadio máximo de tensión le sigue siempre el tiempo de reflujo, en el cual se decanta el núcleo activo movilizador y movilizad y aparecen las formas de delegación.” (Thwaites Rey, 2004: 51).

La gradual disminución de la participación de los vecinos cuando se aleja la posibilidad del desalojo, su repliegue en el ámbito doméstico, es una situación que se repetirá luego en otros procesos de toma de tierras similares al que hoy nos ocupa.

### Democracia(s) y acceso al suelo urbano. Políticas y no políticas

El año 1983 fue el inicio de un nuevo (y definitivo) período democrático en nuestro país. Desde entonces, se han desplegado diferentes discursos y propuestas a nivel nacional y particularmente, distintas políticas vinculadas al acceso al suelo urbano.

2. Mabel Thwaites Rey amplía este interrogante, señalándonos “pistas” para futuras indagaciones: “¿Quién es el sujeto real o potencialmente autónomo? ¿el individuo, la clase, el grupo social, la organización, la multitud, la comunidad, el pueblo, las masas, la sociedad? ¿Cómo se practica y extiende la autonomía? ¿Cómo se define y conforma su subjetividad?” (Thwaites Rey, 2004: 28)

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) supuso mayor tolerancia hacia los procesos populares de ocupación de tierras. Las villas urbanas comenzaron a re poblarse tras la agresión sufrida en el gobierno militar (se duplica la cantidad de habitantes en las mismas), se producen nuevas tomas de tierras (planificadas previamente por sus protagonistas) en distritos del Gran Buenos Aires: en Quilmes, Almirante Brown, La Matanza, Merlo y Morón. En ellas, se repiten esquemas organizativos similares a los desarrollados en San Francisco Solano. La cantidad de familias involucradas en estos procesos no está relevada con exactitud. En parte, se debe a que, una vez instaladas las primeras familias, otras seguían llegando hasta ocupar el espacio disponible, incrementando la población de estos nuevos barrios día a día. Así, por ejemplo, mientras que Inés Izaguirre y Zulema Aristizábal (1.988) identificaban alrededor de 1.800 familias en los asentamientos producidos en La Matanza en 1.986, Denis Merklen (1991), releva -tres años más tarde- 4.100 hogares en los mismos barrios<sup>3</sup>. Quienes han encarado el estudio del fenómeno (Izaguirre y Aristizábal, Merklen, Fara), así como sus propios protagonistas, coinciden en que, una vez instaladas las primeras familias, la "noticia"- la posibilidad de acceder a un espacio de tierra aún libre- "corre" rápidamente a través de canales informales (familiares, vecinos, allegados).

En su estudio sobre las tomas de tierras en La Matanza durante esta década, Denis Merklen (1991) identifica factores que, si bien no explican mecánicamente la existencia del fenómeno, sí constituyen las condiciones en las cuales los asentamientos se desarrollaron. Entre otras: el contexto urbano (los procesos de segregación socio espacial que tienden a concentrar a la población con altos ingresos en Capital Federal y desplazar a los más pobres hacia las periferias); la democracia, en el sentido de tolerancia y un discurso de reivindicación de los derechos humanos; y -nos interesa destacar éste-: el antecedente de las tomas de Quilmes, dato que resulta revelador, ya que el autor, da cuenta de vincula-

ción concreta entre los protagonistas de los dos procesos, fundamentalmente, a través de los militantes de algunos sectores de la Iglesia Católica (fundamentalmente, de las Comunidades Eclesiales de Base).

No obstante, "en los primeros años luego de la recuperación institucional no se modificó mayormente el papel estatal en la ciudad. No hubo ninguna acción importante en el nivel nacional ni provincial que alterase el sentido de la configuración metropolitana." (Pérez, 1.994: 14) Así, los sectores populares, no fueron "reprimidos" en su lucha por el acceso al suelo urbano, como en el período anterior, pero tampoco se instalaron los mecanismos para facilitar ese acceso, ni para revertir un patrón de segregación que, si bien se había originado en las primeras épocas de la ciudad, había sido fuertemente acentuado durante la dictadura.

Ya en la década de los '90 se consolida en nuestro país el proyecto neoliberal (cuyos cimientos había plantado la dictadura). A nivel productivo, se completó el pasaje de un modelo basado en la industrialización, la producción en serie y el consumo interno, a otro definido por la producción flexible, el flujo de información y capitales a través de medios informáticos, y la búsqueda de competitividad como principio ordenador. Las consecuencias de desindustrialización, reducción del poder adquisitivo de los trabajadores y desempleo tardó unos pocos años en llegar. El gobierno de Carlos S. Menem (1989-1999) puso como meta los equilibrios macroeconómicos y la reducción del déficit fiscal, a expensas de un altísimo alto costo social. En este esquema, el rol del Estado requirió ser redefinido. Se abandonó el modelo de un Estado planificador, con injerencia en la economía y en la resolución de necesidades (y, por lo tanto, garante de derechos) para pasar a una propuesta de políticas signadas por procesos de privatización, descentralización, tercerización y ajuste.

En este nuevo modelo societal, el mercado se erigió (en los discursos y en las propuestas) como el

3. Asentamientos El Tambo y 17 de Marzo, en la localidad de Isidro Casanova y 22 de enero, en la localidad de Ciudad Evita. Todos en el partido de La Matanza.

principal ámbito para acceder a la concreción de los derechos sociales. En materia habitacional, el impacto de esta lógica fue evidente: se privatizaron los servicios públicos, componente esencial del hábitat, con la consecuente aplicación de criterios costo - beneficio, cortes de servicio, dificultades para extensión de redes, etc. La construcción estatal de vivienda se re orientó a sectores con mejor capacidad de pago, llegando incluso a privatizarse el Banco Hipotecario Nacional, que había cumplido un importante rol social en períodos anteriores. En términos de acceso al suelo, se dio impulso a políticas de regularización del dominio, entre otras, a través de la creación del Programa Arraigo en 1991 (que pauta la transferencia de tierras fiscales a sus habitantes) y la Ley 24.374 en 1994 (que permite regularizar en terrenos privados).

En los hechos, ambos programas se encontraron -como en muchos países de América Latina- con múltiples obstáculos y limitaciones. Entre otras, la complejidad y lentitud de los procesos, que genera desgaste en organizaciones de base y pobladores; la falta de financiamiento; la superposición de organismos y funciones, o los cambios de rumbo ligados a cambios electorales; la imposibilidad de gran parte de la población afectada de pagar el costo de la tierra o los costos adicionales posteriores (impuestos, servicios), etc. (Clichevsky, 1.997)

Pero una de las mayores limitaciones de las políticas de regularización dominial fue el abordaje unidimensional del problema. Se trabajó casi exclusivamente sobre el aspecto jurídico, sin atender a cómo este aspecto se articula con otras dimensiones (urbanas, sociales, económicas, ambientales, culturales, etc.) del hábitat y, específicamente, de la tierra. De esta forma, desde esta concepción, se reduce el acceso al hábitat a una cuestión que se resuelve a través de los ingresos individuales, por mecanismos de mercado... ..es decir concibiendo a la vivienda como un bien de derecho privado.

Es preciso en este punto no perder de vista que lo jurídico constituye una expresión de las relaciones sociales y políticas de una sociedad que

se modifican a lo largo de su historia. En este sentido, las políticas de regularización dominial fueron fuertemente recomendadas por organismos internacionales. En el documento *"Housing: enabling markets to work"* ("Vivienda: facilitar el trabajo de los mercados"), el Banco Mundial propone, como uno de los instrumentos para facilitar el funcionamiento de los mercados, "desarrollar el derecho de propiedad", que se supone relacionado con la inversión en mejoras por parte de las familias. De hecho, durante los '90, ambos programas se aplicaron sólo como un "saneamiento" de la situación dominial. Se contemplaron sólo los aspectos jurídico-formales de la regularización, sin complementarlos con acciones de regularización urbana y dominial.

Ya en el 2.000, pero en la misma línea, el Banco Mundial plantea en su documento *"Cities in Transition"*:

"Integrar comunidades marginales e informales como ciudadanos urbanos integrales, pagadores de impuestos y consumidores de servicios públicos, es una meta importante." (Banco Mundial, 2.000, traducción y subrayado propios)

De este modo, las políticas de regularización, sin negar lo altamente valoradas que son por los ocupantes, no se plantearon originalmente como el reconocimiento del derecho universal a un lugar para habitar, sino como mecanismo de "integración al mercado".

Mientras tanto, en los asentamientos de Solano (como en tantos otros de todo el país) las consecuencias de un modelo económico basado en el ajuste, la concentración económica, el disciplinamiento de los trabajadores (esta vez a través del desempleo y la amenaza del mismo) se hacen sentir. Apenas superada la crisis social y económica de fines del 2001, un grupo de mujeres nucleadas en la CTA Solano realiza un relevamiento de peso y talla de niños que concurren a comedores comunitarios de la zona. Avaladas por instituciones de salud del distrito, denuncian públicamente la existencia de casos de desnutrición avanzada y leve entre las familias relevadas.

## Estrategias populares en tiempos de ajuste ¿Cómo definimos a los asentamientos?

Como se mencionó, los primeros asentamientos presentaron diferencias importantes con las anteriores formas de acceso al suelo por parte de los sectores populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Esto generó que, tanto desde los medios de comunicación, desde los organismos y funcionarios estatales, como desde la academia, se los abordara como fenómenos relativamente novedosos. En uno de los primeros trabajos sobre los mismos, el de Inés Izaguirre y Zulema Arisitizábal (1.988), se sistematizan estas diferencias en torno a la meta y el producto obtenido: barrios ordenados desde el punto de vista urbano y la forma organizativa, "que se va perfeccionando a medida que las tomas se desarrollan" (Izaguirre y Arisitizábal, 1988: 3).

Otros trabajos continuarán esta línea de análisis con el acento puesto en la organización interna: el ya mencionado de Denis Merklen (1.991) respecto a los asentamientos producidos en La Matanza durante 1.986; el de Luis Fara (1985). En su trabajo sobre las formas de asentamiento de los sectores populares en relación con las políticas de ajuste, Oscar Grillo (1.994) puntualiza algunas diferencias entre los asentamientos y las villas de emergencia: estrategia colectiva frente a estrategia individual o familiar; organización previa frente a organización posterior; diferentes formas de uso del espacio, de búsqueda de regularización de la tenencia, entre otras.

Estos fueron, entonces, los principales ejes desde los que se abordó la cuestión de los asentamientos durante los '80 y los '90: fuerte organización interna, generalmente anterior a la ocupación de los terrenos; respeto por legislaciones y trama urbana; voluntad de legalizar la tenencia.

Estos ejes fueron luego cuestionados. Comparando estos trabajos con producciones similares del resto de América Latina, Francois Tomas (1.997) afirma que el carácter organizado de las invasiones masivas de tierras (término más abarcador utilizado en la producción académica latinoame-

ricana para describir el tipo de fenómenos que aquí nos ocupa) era una impresión "engañoso, en la medida que los casos analizados presentaban un carácter excepcional." (Tomas, 1.997: 32).

No pareciera ser éste el caso del Gran Buenos Aires, donde la mayor parte de los casos registrados en los '80 y principios de los '90 tenía un trabajo organizativo -previo o paralelo a la toma- muy fuerte, similar al de los asentamientos de Solano. No obstante, en los '90, sí se verifican cambios en las modalidades de ocupación desarrolladas. Muchos de estos procesos no tienen ya un componente de organización y planificación previa tan fuerte. Algunos de sus protagonistas, incluso, las identifican como espontáneas:

*"...no había nada pensado de antemano, ni nos conocíamos. Simplemente, alguien empezó, y a ese le siguió otro, y de repente, éramos un montón, clavando estacas para medir los terrenos, tratando de ocupar un lote..."* (dirigente del Barrio 8 de mayo, formado en 1.998, en el Partido de San Martín)

No obstante, el uso del espacio en forma ordenada, de acuerdo a la normativa y a la trama urbana, requiere, sino de formas asociativas previas consolidadas, sí, al menos, de acción colectiva organizada. En este sentido, aun cuando el asentamiento se origine de forma más o menos espontánea, la articulación y organización de los ocupantes 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.

Cabe aclarar también que durante ese período (década del '90 en adelante) los procesos de fragmentación de los sectores populares, originados en la dictadura, se expresaron con crudeza bajo la supremacía del proyecto político - ideológico neoliberal a nivel continental. Al mismo tiempo, en el caso del Gran Buenos Aires, las organizaciones sociales durante los '90 entraron muchas veces en competencia con formas asociativas impulsadas desde programas sociales con prácticas instrumentales y, en algunos casos, clientelares, lo que acentuó la fragmentación del entramado organizativo.



De este modo, no hay una lectura equivocada o “idealizada” de la organización interna de los asentamientos en los primeros trabajos que los abordaron. La presencia de entramados organizativos fuertes sí se verifica durante los ’80 y primeros años de los ’90 en los asentamientos, durante el ciclo inicial de la recuperación democrática, lo cual guarda relación con la dinámica sociopolítica general. Decae luego, al igual que decae su importancia en muchos ámbitos de la vida social y comunitaria con la consolidación de un modelo de sociedad neoliberal basado en valores individuales y en un uso instrumental de la política<sup>4</sup>.

Así, si bien la referencia a la forma organizativa que tuvieron aquellos primeros asentamientos en Solano se mantiene, las ocupaciones de terrenos asumieron luego formas diversas, teniendo en cuenta niveles de organización, características de los terrenos ocupados, dimensiones, etc. Es posible identificar, entonces, algunas modalidades diferentes dentro de lo que llamamos asentamientos:

Tomas de parcelas colectivas (más de un lote) en forma colectiva, previamente organizadas, generalmente con el apoyo de organizaciones gremiales, políticas o pastorales. Se desarrollan formas organizativas previas al momento de la ocupación.

Tomas de parcelas colectivas (más de un lote) en forma colectiva, donde sólo un núcleo se ha reunido previamente (la toma se extiende luego con la llegada, más o menos espontánea de nuevas familias), o, incluso, nadie lo ha hecho. En esos casos, se desarrollan formas organizativas inmediatamente después de la ocupación.

Tomas de parcelas colectivas (más de un lote) en forma individual, las familias “se van instalando” una a una, aunque el control del uso del espacio se organiza en forma colectiva (se preservan espacios para calles, equipamiento, se respetan las medidas de los lotes, etc.). Se desarrollan formas

organizativas (con distinto nivel de formalidad) después de instaladas las familias. Las familias se reconocen como “asentamiento”.

En todas las formas mencionadas, se mantiene el uso del espacio de acuerdo a la trama del resto de la ciudad, es decir: tamaño apropiado de los lotes, espacio para calles, para usos comunitarios, etc.

Resulta significativo, entonces, construir una conceptualización acerca de los asentamientos que contenga la heterogeneidad de situaciones que se presentan durante más de dos décadas del fenómeno en el Gran Buenos Aires, pero que, a la vez, identifique rasgos o características en común.

## Nuevo milenio, nuevas conquistas y el desafío del acceso a la ciudad

En este cuadro de diversidad de situaciones y complejidades crecientes (en el acceso al suelo urbano como en otros planos de la vida cotidiana) comenzó el nuevo milenio. A partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y el de Cristina Fernández (2007-2015) el Estado recupera progresivamente su capacidad de incidencia en las necesidades sociales. Como parte de este rol activo, se incrementaron de manera sostenida las inversiones en infraestructura y en construcción de viviendas. Posteriormente, la creación de la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat y el programa PROCREAR fueron nuevas herramientas que permitieron intervenir sobre el campo más complejo del acceso al hábitat: el suelo. En el primer caso, a través del impulso de políticas y proyectos que abordan el acceso y la regularización integrando los aspectos dominiales, urbanos, ambientales y sociales. Y en el segundo, a través del acceso al crédito para vivienda familiar con destino a hogares de diversas capacidades de pago.

Señalábamos en trabajos anteriores que en este “regreso”, el Estado encuentra un nuevo territorio: uno habitado por “nuevos sujetos, nuevos

4. Por otra parte, y durante el mismo período, se dan procesos de rearticulación del entramado de organizaciones que, ante la crisis económica, se vuelcan hacia el eje del desempleo (Svampa, 2.003).

actores que han ido construyendo institucionalidad en ausencia del Estado.”(Echevarría, 2014: 88) En los asentamientos, como señalamos, el uso del espacio respetando la continuidad de la trama urbana supuso siempre el establecimiento de acuerdos colectivos, una forma de fundar institucionalidad. Pero además, durante sus primeros años muchas veces han resuelto colectivamente cuestiones como la extensión de redes de energía eléctrica, de agua, apertura de calles, etc. Se trata, entonces, de territorios y comunidades con una intensa vida organizativa, más o menos articulada, más o menos fragmentada, pero que interpelan a las políticas públicas, que demandan ser parte de las decisiones. Señala Carlos Vilas (2011) esta motivación de los actores por participar en las políticas públicas como una característica del actual contexto socio político. Como ejemplo, podemos citar el intenso trabajo de organización y movilización de organizaciones de base en la zona de los asentamientos de Solano entre el 2006 y 2007 que tuvo como finalidad la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios en la zona (programa que, efectivamente, comenzó a implementarse en diciembre del 2009).

O también, a nivel provincial, la elaboración y sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449/12). Considerada una ley de avanzada en materia de protección de derechos y de planificación del territorio, la ley introduce herramientas que permiten al estado (fundamentalmente a los estados municipales) intervenir en el mercado de suelo, evitar la especulación en torno a tierras ociosas e impulsar proyectos de hábitat popular. Lo que nos interesa particularmente resaltar aquí es que la misma “demandó más de cuatro años de discusión en la que participaron organizaciones de base (fundamentalmente del conurbano),

organizaciones no gubernamentales con conocimientos técnicos de la temática, universidades, legisladores y funcionarios” (Echevarría, 2014: 91) y se convierte, de esta manera, en una fructífera experiencia de articulación entre sectores de un Estado activo y sectores populares organizados.

Lo que queda por delante es la necesidad de profundizar el acceso a la ciudad con igualdad de posibilidades para todos. Esto ha demostrado ser uno de los aspectos de la vida social y económica más difíciles de regular. En un reportaje reciente, Eduardo Reese afirma: “El mercado inmobiliario tiene una capacidad de lobby impresionante. Díganoslo brutalmente: nosotros fuimos capaces de meter preso a Videla pero no somos capaces de cobrarle un impuesto al que especula con una vivienda o con el suelo. Hay una cuestión muy seria a discutir en ese punto. Profundizar el modelo es redistribuir la renta del suelo, y esa redistribución es la mejor política que podemos tener.” (Reese, 2014)

Es imposible, para la construcción de una sociedad más justa, dejar este aspecto librado a las fuerzas del mercado. Desde Habitar Argentina se explica cómo “El mercado de suelo opera a través de mecanismos que producen un territorio urbano y rural económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregado y ambientalmente insostenible.” (Habitar Argentina, 2014: 3)

El desafío, entonces, es que el Derecho a la Ciudad, conquistado a través de asentamientos y ocupaciones de tierras en 1981 y tantas veces desde entonces, comience a tener garantías institucionales y dispositivos que lo protejan, promoviendo políticas reparatorias y anticipatorias para el acceso al suelo.

## Bibliografía

- Banco Mundial (1993), *Housing: Enabling Markets to Work*.
- Banco Mundial (2000), *Cities in Transition: A Strategic View of Urban and Local Government Issues*
- Clichevsky, N. (1997), *Regularización dominial ¿solución para el hábitat "popular" en un contexto de desarrollo sustentable?* En CUENYA, Beatriz y FALU, Ana, Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina. Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Echevarría, A. (2006) *Estigmatización territorial y asentamientos en el Gran Buenos Aires*. Vinculaciones entre representaciones sociales, segregación socio-espacial y formas de inserción urbana de los sectores populares. Tesis de Maestría. Universidad de Mar del Plata.
- Echevarría, A. (2014) *Estado y sujetos populares: hacia una nueva institucionalidad en el territorio*, en Arias, A.; Gracia Godoy, B.; Manes, R. (comps.) Debates en torno a la construcción de institucionalidad. Aportes para la reconstrucción de lo público. Espacio Editorial y Facultad de Ciencias Sociales UBA, Buenos Aires.
- Fara, Luis (1985), *Luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario*. Los asentamientos de San Francisco Solano, en JELIN, Elizabeth (Comp.), Los Nuevos Movimientos Sociales, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Grillo, O. (1994), Notas sobre las formas de asentamiento de los sectores populares en relación con los impactos de las políticas de ajuste, en GRILLO, Oscar, LACARRIEU, Mónica y RAGGIO, Liliana, *Políticas sociales y Estrategias Habitacionales*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 1995.
- Izquierre, I. y Aristizabal, Z. (1988), *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Lefebvre, H.(1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial. Madrid.
- Merklen, D. (1991), Asentamientos en La Matanza. *La terquedad de lo nuestro*, Catálogos editora, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES-Humanitas.
- Pirez, P. (1994), Buenos Aires Metropolitana. *Política y Gestión de la Ciudad*, Centro Editor de América Latina., Buenos Aires.
- Rodríguez, M.C; Di Virgilio, M.; Procupez, V., Vio, M., Morales, B. (2007), *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y SEDECA.
- Segura, R. (2009) *Si vas a venir a la villa, loco, entrá de otra forma*. Distancias sociales, límites espaciales y efectos de lugar en un barrio segregado del Gran Buenos Aires. En: GRIMSON, Alejandro; Ferraudi Curto, Ma. Cecilia y Segura, Ramiro. (comp.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Svampa, M.y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio*. La experiencia de las organizaciones piqueteras, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Tomas, F. (1997), *Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina*, en AZUELA, Antonio y TOMAS, François (coords.) *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thwaites Rey, M. (2004) *La autonomía como búsqueda*, el Estado como contradicción, serie Libros de Confrontación, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Torres, H. (1993), *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Vilas, C. M. (2011) *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Remedios de Escalada, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

#### Documentos

CTA Regional Solano (2001) documento "20 años de lucha, 1981 - 2001".

Habitar Argentina y CELS (2014) Consenso Nacional para un Hábitat Digno.

Reese, E. (2014) Reportaje realizado por la Agencia Paco Urondo, disponible en: <http://www.agenciapacourondo.com.ar>