

# SECTORES POPULARES Y ACCESO AL SUELO URBANO EN EL GRAN BUENOS AIRES. DINÁMICAS, CONFLICTOS Y DESAFÍOS PENDIENTES

ANALIZA LOS RASGOS QUE EN EL TIEMPO HA TENIDO EL ACCESO DE LOS SECTORES POPULARES AL SUELO URBANO EN EL GRAN BUENOS AIRES, ASÍ COMO LOS ASPECTOS PENDIENTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN HORIZONTE DE MAYOR INTEGRACIÓN.



por **ANDREA ECHEVARRÍA**. *Licenciada en Trabajo Social (UBA). Magister en Hábitat y Vivienda (UNMdP). Docente e investigadora. Directora de la Carrera de Trabajo Social (UBA)*



**E**n las sociedades capitalistas, la tierra adquiere la forma de mercancía. Fue –y es– apropiada por diversos sectores de manera desigual a lo largo de la historia. La propiedad privada de la tierra expresa, por lo tanto, una relación social. La forma en que los sectores populares acceden al suelo urbano en el Gran Buenos Aires da cuenta, por lo tanto, de relaciones sociales, de procesos que condicionan o posibilitan ese acceso.

Pero la tierra es una mercancía particular: no puede trasladarse, no se “fabrica”, ni se produce. Lo que sí se producen son subdivisiones, servicios, normativas que la definen como “urbana”, incrementando su valor. Dado que esos procesos de producción de tierra urbana son procesos históricos, en los que intervienen múltiples actores (loteadores, inmobiliarias, agencias estatales, grandes y pequeñas empresas constructoras, inversionistas, habitantes, organizaciones y movimientos sociales...), decimos que la ciudad es socialmente producida... aunque apropiada individualmente.

Las desigualdades inherentes a nuestras sociedades condicionan fuertemente las posibilidades de acceso a un bien que presenta –además– características muy disímiles (pensemos –solo en el Gran Buenos Aires– la multiplicidad de situaciones en cuanto a localización, acceso a servicios, condiciones ambientales, etc.). Es decir, los diferentes sectores de nuestra sociedad no han podido acceder a la tierra urbana de manera homogénea o igualitaria. Como señala Oscar Oszlak, la burguesía y la oligarquía urbana tienen mayor capacidad para disponer del espacio. La estructura espacial urbana –las desigualdades que exhibe– tiende entonces a reproducir la estructura social. Pero este condicionamiento, esta similitud entre injusticias espaciales y desigualdades sociales, no es simétrico. La concreción del derecho a la ciudad, del acceso al suelo urbano, es un proceso en permanente construcción, con avances y retrocesos, en los que por sobre los patrones tradicionales de segregación centro-periferia y norte-sur, pueden observarse contratendencias, resistencias y procesos virtuosos que, aunque en escalas minoritarias, buscan instalar otras lógicas.

Caracterizar las posibilidades de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en el Gran Buenos Aires, las tensiones que atraviesan esos procesos, las desigualdades que se plasman, implica entonces repasar los principales procesos históricos en los que ese acceso se construyó, identificando las “marcas” que dejaron sobre el territorio hasta hoy.

*Los asentamientos, entonces, constituyeron una nueva forma de construir ciudad, una experiencia histórica novedosa, donde la acción colectiva tuvo un papel central. El uso del espacio de acuerdo a la normativa da cuenta de la búsqueda de legitimidad, del deseo de permanencia, del objetivo de “formar un barrio”.*

## Industrialización, urbanización y expansión

El Gran Buenos Aires experimentó el momento de crecimiento más acelerado (en términos demográficos) durante el primer peronismo (1945-1955), en forma coincidente con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en el país y de fuertes corrientes migratorias del campo a la ciudad.

La forma más extendida fue la de los **loteos populares o económicos**: subdivisión de grandes extensiones de tierra periurbana (generalmente sin servicios), a pagar en un elevado número de cuotas, lo que la tornaba muy accesible. La autoconstrucción de la vivienda era la estrategia complementaria. De este modo, vastas extensiones conurbanas crecieron por esta combinación de estrategias familiares y comunitarias con acciones motorizadas por el mercado inmobiliario, en un contexto general que facilitaba el acceso al suelo urbano:

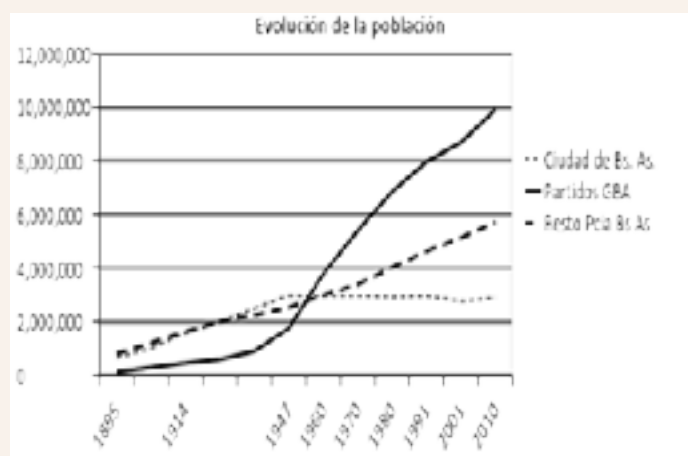
► Horizonte de pleno empleo (que permitía a los hogares asumir deudas con proyecciones de pago muy largas).

► Facilidad para el acceso al crédito para los trabajadores (el Banco Hipotecario Nacional, tras la reforma de 1948, asume un rol muy activo en este sentido).

► Ferrocarriles nacionalizados y tarifas subsidiadas, al mismo tiempo que se extendía la red de colectivos, que unen los puntos intersticiales.

La forma que asumió este proceso, si bien implicó que en los hechos el crecimiento urbano estuviera definido por la iniciativa privada, permitió que gran cantidad de hogares de trabajadores accedieran a la propiedad de la tierra. En estos barrios más alejados, barrios obreros, comenzó 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. 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 sigue aportando aún hoy a la intensa vida cultural conurbana).

La acción del Estado acompañó (aunque "a posteriori") este proceso. En 1950 se sancionó –a nivel nacional– la ley de condiciones de Transferencia del Suelo (ley 14.005) que creó un registro de las operaciones, para evitar estafas. En 1944 se crearon las áreas de Geodesia y de Catastro en el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Dos decretos del entonces gobernador proponían anchos mínimos de calles (decreto 7648/1950) y prohibían la subdivisión en zonas inundables (decreto 21.891/1949). Pero la presión inmobiliaria fue muy fuerte: fueron derogados en 1953, tras la renuncia del gobernador.



Elaboración propia. Fuente: INDEC.



## Dictadura y resistencias

El proceso de crecimiento por la expansión de los loteos populares continuó durante las décadas siguientes, si bien las condiciones generales se fueron modificando (incremento del costo de vida superior al incremento de los salarios, concentración y extranjerización del capital, etc.).

Fue la dictadura cívico militar (1976-1983) la que impuso mayores restricciones al acceso de los sectores populares al espacio urbano. Coherente con los objetivos de disciplinamiento de los sectores populares, la idea de “ordenar” a los trabajadores se asoció con la de “ordenar” el territorio en el que viven y trabajan los mismos. Las principales acciones ejecutadas en este sentido fueron:

- ▶ Construcción de autopistas (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 elevaron 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).

- ▶ Erradicación de villas miseria de la ciudad de Buenos Aires.

Esta última medida estuvo acompañada de un discurso fuertemente estigmatizante sobre los habitantes de las villas. En una de las expresiones más duras de ese discurso, el entonces responsable de la Comisión Municipal de la Vivienda, Del Cioppo, declaró: “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 unas pautas de vida comunitaria agradable y eficiente” (citado por Oscar Oszlak en su libro *Merecer la ciudad*).

Estas medidas y estos discursos oficiales dan cuenta de la intención de desplazar a los trabajadores hacia la periferia del Gran Buenos Aires, proyectando una ciudad central para los sectores dominantes. Se reforzó así el patrón de segregación centro-periferia, y se le sumaron esfuerzos por borrar del imaginario colectivo la noción de derechos sociales, entre otros, el derecho al suelo urbano.

Pero decía al inicio que en cada período histórico es posible identificar resistencias, conflictos, “contratendencias”. La historia

nunca es definitiva. Las derrotas del campo popular, tampoco. Entre agosto y noviembre de 1981 se produce en la localidad de San Francisco Solano (entre Quilmes y Almirante Brown) una ocupación de tierras protagonizada por miles de familias que marcó un hecho inédito y fundante. Estas ocupaciones presentaban características diferentes a otras formas de ocupación informal del suelo por parte de los sectores populares desarrolladas hasta entonces (las “villas miseria”).

- ▶ El espacio se ocupó respetando la trama urbana: se dejó espacio libre para calles y equipamiento comunitario, se respetaron las medidas de los lotes, se evitó el hacinamiento.

- ▶ La toma fue producto de un trabajo previamente planificado; los ocupantes entraron en tres tandas, pero en cada una de ellas, de manera simultánea (en parte, como estrategia para evitar el desalojo inmediato).

- ▶ Este trabajo organizativo se sostuvo y se acentuó durante los primeros tiempos: 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 y un cerco policial que duró varios meses. Pero los asentados recurrieron a la organización interna y la solidaridad externa para hacerles frente. Entre los apoyos que buscaron hubo sectores de la Iglesia Católica (que habían colaborado en la organización previa), organismos de derechos humanos, dirigentes políticos y sindicales. En democracia, las tierras fueron adquiridas por el gobierno provincial y vendidas a los ocupantes. A estas experiencias sucedieron más tarde otras similares en La Matanza, Morón, Merlo. Y luego, en muchos distritos del Gran Buenos Aires. Estos nuevos barrios fueron identificados (desde las ciencias sociales, desde el Estado, desde los propios habitantes) como **asentamientos**, para diferenciarlos de las villas.

Los asentamientos, entonces, constituyeron una nueva forma de construir ciudad, una experiencia histórica novedosa, donde la acción colectiva tuvo un papel central. El uso del espacio de acuerdo a la normativa da cuenta de la búsqueda de legitimidad, del deseo de permanencia, del objetivo de “formar un barrio”. Esta forma luego fue reconocida por el Estado, generando distintas políticas que, con distinto grado de contradicciones, implicaron también la construcción de ciudad.

## Década de los '90: persisten las dificultades, se multiplican los asentamientos

El proyecto político que gobernó nuestro país en la década de los '90 impulsó medidas de corte neoliberal, tanto en lo macroeconómico (apertura de importaciones, desregulación de mercados, prioridad en los equilibrios macroeconómicos, corrimiento del Estado de la atención de necesidades, cuestionamiento a las políticas universalistas) como en lo específicamente urbano. En este plano, los procesos de globalización (vigentes a escala planetaria), combinados con políticas aperturistas y de “libre mercado”, impulsaron procesos por los cuales las ciudades pugnan por atraer inversiones, compitiendo entre sí y escapando a cualquier intento de plan regional. También en el Gran Buenos Aires, los distritos impulsaron el establecimiento de nuevos objetos urbanos (countries, barrios cerrados, shoppings), actuando como promotores o facilitadores de estas inversiones. El sector inmobiliario, que había experimentado un relativo estancamiento en las dos décadas anteriores, se reactivó, pero esta vez, con nuevos destinatarios: los sectores medio-altos y altos, con la consecuente suba del valor del suelo.

Frente a un mercado cada vez más restrictivo, y en el contexto de desempleo y niveles de pobreza creciente, los asentamientos se multiplicaron en esta década en el conurbano. De las primeras experiencias de la década anterior, donde prevalecían formas de organización interna sumamente fuertes, se pasó gradualmente a experiencias más fragmentadas, donde la planificación previa es poco frecuente y los conflictos se instalan.

No obstante, los asentamientos siguieron sosteniendo un rasgo central: el deseo compartido de formar un barrio que permanezca en el tiempo, de acceder a la institucionalidad, a la formalidad, del espacio urbano. Aun cuando en algunos casos se originan en procesos relativamente espontáneos (o, al menos, así son relatados por quienes lo protagonizan), las formas de articulación interna aparecen como condición para poder organizar un uso del espacio respetuoso de la normativa (evitar que alguien ocupe el sector de la calle, o los predios destinados a un futuro equipamiento) o para resistir los primeros intentos de desalojo. Resulta muy fuerte para quien visita un asentamiento de poco tiempo cómo sus habitantes visualizan un espacio común (“Este es el lugar para el centro de salud...”) donde uno solo puede ver un descampado. Esa visión compartida habla de una búsqueda, de un objetivo común. Si seguimos al filósofo francés Henri Lefebvre, eso es la utopía: aquello que todavía no tiene lugar, no tiene forma. Pero ya existe como visión compartida.

La acción del Estado durante la década en relación al hábitat popular en el Gran Buenos Aires fue limitada y siempre “por detrás” de la acción colectiva de los habitantes. Una línea que sí se planteó desde el nivel nacional fueron las políticas de regularización dominial (creación en 1991 del Programa Arraigo, para regularizar situaciones de ocupación en tierras fiscales, y sanción de la ley 24.374/94,



para regularizar ocupaciones en tierras privadas). Estos programas vinieron a complementar las acciones que ya se estaban realizando a nivel provincial con las expropiaciones (procesos que, a medida que avanzaba la década, comenzaron a verse demorados o interrumpidos, ya que, aunque se sancionaba la ley de expropiación, la provincia –en un marco de ajuste presupuestario permanente– no pagaba luego las indemnizaciones a los propietarios, con lo que muchos procesos se detenían o incluso revertían).

Estos programas estuvieron también fuertemente recomendados por los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, BID, entre otros). El principal fundamento era que al convertir a las poblaciones más pobres en “propietarios”, estos podrían “movilizar” ese capital (por ejemplo, solicitando créditos poniendo su vivienda como garantía), adquiriendo así mejores herramientas para su integración. De este modo, se suponía que la integración se produciría a través del mercado.

La experiencia histórica nos revela que esto no es así. Las familias que adquieren un título no están deseosas de adquirir una nueva deuda, ni acceden al crédito bancario con facilidad. El mercado no es un buen asignador de bienes, por lo tanto, no es un ámbito que favorezca la integración. Por otra parte, estos programas se enfocaron únicamente en la dimensión dominial (jurídica) de la regularización, sin tener en cuenta los déficits ambientales, urbanos, de servicios, que muchos de los terrenos involucrados tenían, situaciones imposibles de subsanar sin la intervención estatal. Además, se trata de procesos largos, complejos, que en muchos casos condujeron al desgaste de organizaciones y vecinos involucrados.

En el caso de las expropiaciones, además, en muchas ocasiones, los habitantes pagan costos que involucran el proceso de valoración generado por ellos mismos en terrenos que habían sido originariamente inundables, o basurales, y que la propia comunidad, o la inversión estatal, valorizó.

## Casi hoy

El ciclo que se extendió entre los años 2003 y 2015 puede definirse como de cambio de modelo productivo, retomando una serie de medidas macroeconómicas que tendieron a la redistribución de bienes y recursos, la protección de la producción nacional y el fortalecimiento del mercado interno.

Para los asentamientos del Gran Buenos Aires, particularmente para aquellos “históricos”, más antiguos, fue tiempo de mejoras. Las mismas estuvieron dadas, por un lado, por el mejoramiento de las condiciones económicas generales, que permitieron a miles de hogares hacer inversiones y mejoras en sus viviendas. Los pequeños comercios locales asociados a esta actividad (corrallones, y toda la actividad comercial vinculada a la construcción, instalaciones, etc.) se vieron también beneficiados. Pero además se desarrollaron acciones y programas estatales destinados a abordar el problema de la informalidad urbana con grados importantes de integralidad: el PROMEBA (que se venía implementando en otras zonas del país, pero comenzó a implementarse en el GBA en el 2004), más tarde el programa de Asentamientos y Villas, el programa Federal de Construcción de Vivienda, el programa Techo y Trabajo, etc. Aunque no es el objetivo de este trabajo señalar el impacto de estos programas, solo acotaremos que los mismos tuvieron mejor impacto cuando se ejecutaron en combinación con otras líneas de acción y en articulación con organizaciones representativas de la población, con una fuerte coordinación de los gobiernos locales.

No obstante, durante toda la década continuaron las tomas de tierras en el conurbano, algunas en zonas muy degradadas y con situaciones de alta conflictividad. Esto podría parecer paradójico: en un período de mejoras en la situación económica de los más vulnerables, y de fuerte inversión estatal en vivienda y en hábitat, las ocupaciones de suelo continuaron. Sucede que

*Permitió que gran cantidad de hogares de trabajadores accedieran a la propiedad de la tierra. En estos barrios más alejados, barrios obreros, comenzó 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.*

la poca o nula disponibilidad de tierras a precios accesibles para los trabajadores no ha experimentado cambios significativos desde la dictadura militar. La fuerte desregulación de los mercados de suelo (histórica y casi estructural en los países de América latina) en un conglomerado con cada vez menos tierra vacante como el Gran Buenos Aires, produjo efectos en el valor de las tierras (que subió). El negocio inmobiliario se convierte en refugio de la renta financiera y capitales especulativos, que muchas veces terminan definiendo la forma de crecimiento de la ciudad, ante gobiernos locales con pocas herramientas al respecto. En este contexto, los asentamientos se presentan para muchos hogares como la única opción posible para acceder al suelo urbano.

Los procesos de tomas de tierras se enlazan con los mecanismos de un mercado informal en expansión, sumando presión, conflictividad y hasta situaciones de violencia. En su informe anual sobre derechos humanos publicado en el año 2016, el CELS analiza estos vínculos y señala que, aunque en las tomas de tierra pueden encontrarse vínculos con la actividad partidaria, el mercado inmobiliario y las redes de ilegalidad, no son estos factores los que explican los motivos de los asentamientos, sino las necesidades de sectores sociales vulnerados, que son “aprovechadas” por determinados actores.

Podemos agregar que, a partir del 2016, en muchos casos, los niveles de conflictividad se incrementaron por la respuesta represiva del Estado y sectores del sistema judicial, que impiden la búsqueda de soluciones consensuadas.

## Lo pendiente

Como se anticipó al inicio, el acceso de los sectores populares al suelo urbano en el Gran Buenos Aires está atravesado por tendencias históricas y por resistencias. Las políticas expulsivas se entrecruzan con las experiencias reivindicativas de derechos o las acciones inclusivas. ¿Cómo podemos sintetizar entonces los aspectos pendientes en materia de acceso al suelo, en la construcción de un horizonte de integración, de construcción de ciudades para todos y todas?

### ► **Recuperar para el Estado la capacidad de anticipar.**

Esto incluye tanto pensar herramientas de intervención en los mercados formales de suelo, de modo de evitar las prácticas especulativas, como ejecutar acciones específicas generadoras de suelo urbano. Podemos señalar como valioso antecedente el del Programa Pro Tierra, implementado en 1988.

► **Atención a lo construido de manera integral.** Los sectores populares han producido una porción significativa de nuestras ciudades, aunque muchas veces, con déficits todavía pendientes en cuanto a acceso a servicios, equipamiento, calidad de las viviendas, etc. En este sentido, es prioridad valorar lo construido y lo existente, pero complementándolo de manera integral.

► **Superar la política del fragmento.** La dinámica de la ciudad informal siempre está vinculada a la formal. Así, por ejemplo, los procesos de especulación que se originan en los mercados formales (de compraventa o de alquiler) afectan a la ciudad toda. Otro valiosísimo antecedente es la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (ley 14.449/12), que propone tanto una serie de instrumentos para la mejora del hábitat popular como herramientas para evitar la especulación en torno a tierras ociosas.

Las condiciones que generan desigualdades en el acceso al suelo digno están fuertemente arraigadas en la historia de la región y de todos los países de América latina. No obstante, no es posible renunciar al objetivo político de modificarlas. La constitución de territorios cada vez más justos, con oportunidades para todos y todas, es un desafío histórico.

