

## LAS FORMAS DE LOS BARRIOS INFORMALES. Casos del Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2016)

Lucas Jordán DOMBROSKI

Los asentamientos, producto de tomas de tierra o loteos informales son un tema relevante en la bibliografía de América Latina, y han sido examinados en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde sus orígenes en la década de 1980. Diversos estudios han tratado sobre el proceso de construcción de éstos en su preocupación por guardar cierta regularidad para asemejarse a los barrios “formales” y diferenciarse de las estigmatizadas villas. Si bien su descripción en términos de regulares constituye una idealización, en los últimos años se evidencia nuevos entramados de actores con particulares relaciones, que construyen el hábitat de forma diferente y ponen en cuestión la idea de barrio formal a futuro. Con el objeto de dar cuenta de las distintas formas con que los barrios se construyen, se propone examinarlos desde la ocupación inicial y a lo largo del proceso de construcción, entendiendo que su conocimiento resulta en una contribución importante respecto del fenómeno, así como para reflexionar sobre el diseño e implementación de políticas públicas.

Palabras clave: asentamientos informales, formas, entramados de actores, Área Metropolitana de Buenos Aires.

## THE FORMS OF INFORMAL NEIGHBORHOODS. Cases of the Metropolitan Area of Buenos Aires. 2006-2016

*Settlements, the product of land seizures or informal subdivisions, are a relevant topic in the Latin American bibliography, and have been examined in the Buenos Aires Metropolitan Area since its origins in the 1980s. Various studies have dealt with the process of construction of these in their concern to maintain a certain regularity to resemble the “formal” neighborhoods and differentiate themselves from the stigmatized villas. Although its description in regular terms constitutes an idealization, in recent years new networks of actors with particular relationships have been evidenced, who construct the habitat in a different way and call into question the idea of a formal neighborhood in the future, which largely makes, to the conceptual definition of the phenomenon. In order to account for the different ways in which neighborhoods are built, it is proposed to examine them from the initial occupation and throughout the construction process, understanding that their knowledge results in an important contribution to the phenomenon, as well as to reflect on the design and implementation of public policies.*

*Key words: informal settlements, forms, network of actors, Metropolitan Area of Buenos Aires.*

### 1. Introducción

Los asentamientos informales son un tema de estudio relevante en la bibliografía de América Latina, sobre todo a partir de los años 60, cuando el pensamiento crítico de las teorías de subdesarrollo y de la dependencia suscitaron una amplia gama de debates y reflexiones acerca de las modalidades de suburbanización. En la actualidad, junto con las interpretaciones de gran escala, muchos de los aportes, desde lo metodológico, se dirimen sobre todo en los estudios de caso que permiten aprehender las particularidades del fenómeno en cada sitio. Por supuesto, más allá de los denominadores comunes, las diferencias del fenómeno entre las “invasiones” en Lima, las “favelas” de Río de Janeiro, o las “barriadas” de Caracas, son tributarias de los procesos e historias de cada una de las ciudades y sociedades además de las circunstancias específicas de cada uno de los procesos de construcción.

En Argentina el tema de la informalidad urbana ha sido una preocupación de las diferentes gestiones municipales y de los investigadores, sobre todo para el caso de las grandes ciudades. Entre las discusiones se destaca ampliamente el Área Metropolitana de Buenos Aires que, a principios del nuevo siglo, registraba más de un millón de personas viviendo en alrededor de mil barrios informales (Cravino, 2009a). En ese marco, los estudios coinciden y establecen importantes diferencias entre las “villas” y los “asentamientos”. A muy grandes rasgos, las villas resultan de una ocupación progresiva, se organizan mediante una morfología intrincada con pasillos que conectan edificios con pocos espacios libres. En contraste, los asentamientos resultan de ocupaciones de tierras, o de loteos informales, en las que los futuros ocupantes dibujan sobre el terreno un tejido regular de calles, manzanas y lotes, y se adjudican las parcelas donde generalmente una o dos familias van construyendo sus viviendas individuales. A nivel de la localización, las villas prevalecen en lugares urbanizados, con pocos terrenos vacantes, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios limítrofes, mientras que los asentamientos se han ido implantando en terrenos fiscales o vacantes en los municipios más alejados de las áreas de centralidad.

Siguiendo lo anterior, los asentamientos han sido examinados desde sus orígenes como un fenómeno diferente al de las villas, pues diversos estudios han considerado su proceso de construcción desde su preocupación por guardar

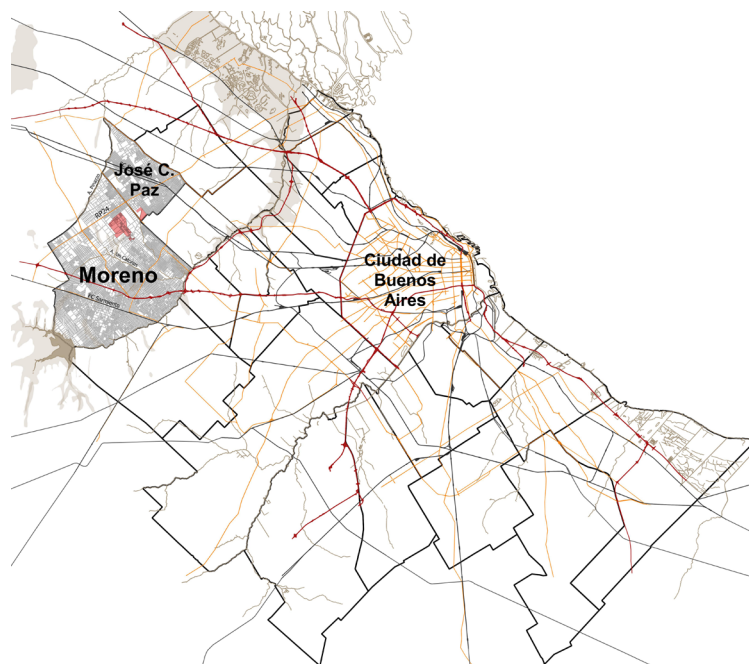


Fig. 1. Localización de los barrios en el Área Metropolitana de Buenos Aires

cierta regularidad en la definición de la cuadrícula, los lotes y la reserva de espacios comunes, en tanto condiciones de posibilidad para transformarse gradualmente en barrios formales. Se plantea que hay una intención en parecerse a los barrios formales, escapando así a la estigmatización, y la posibilidad de adecuarse, desde lo formal, a las reglamentaciones vigentes en vistas a una posible regularización futura (Izquierre, Aristizabal, 1988; Merklen, 1997; Cravino, 2009b; Di Virgilio, et al., 2012). No obstante, ese objetivo, o esa ilusión de quienes participan de la ocupación y construcción de los asentamientos no siempre se plantea en esos términos. En ese sentido, en los últimos años se evidencia una multiplicidad de configuraciones, resultado de la acción de sectores populares, organizaciones intermedias, autoridades públicas, sin soslayar el crimen organizado, que muestra los límites de esa ilusión inicial de “barrio futuro”.

El presente artículo es resultado parcial de una investigación doctoral en proceso, se da en el marco de un trabajo en equipo<sup>1</sup> con sede en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento que centra sus estudios en el AMBA y sus configuraciones recientes como objeto de estudio. Desde ese lugar, la propuesta consiste en contribuir al debate acerca

<sup>1</sup> Actualmente el equipo de investigación cuenta con financiamiento de proyectos PIO-CONICET-UNGS dirigidos por Novick y Catenazzi.

de los asentamientos desde un estudio morfológico detallado de las particularidades del proceso de ocupación y construcción del hábitat de una serie de barrios recientes, que se han ido configurando en el borde metropolitano, prestándole especial atención a la relación que se establece entre los actores que intervienen (con sus respectivos recursos y estrategias) y las formas resultantes (las edificaciones, parcelario, trazado, equipamientos y servicios) a lo largo del proceso.

Se trata de matizar y formular interrogantes acerca de las afirmaciones que sostienen que por detrás de la construcción de los nuevos asentamientos existe una idea de “barrio formal” que interpela a los gobiernos locales en función de una futura regularización. Se plantea, que si bien tal vez ese fue el horizonte de sentido de los asentamientos, estos se dirimen actualmente con problemáticas muy diferentes. En este contexto, resulta interesante revisar el proceso de construcción de dos asentamientos, en una zona de borde entre el límite de los municipios de Moreno y José C. Paz a lo largo de 10 años, desde 2006 hasta el 2016 (ver figura 1).

## 2. Los casos en contexto

Los dos municipios donde se localizan los asentamientos, desarrollaron durante los últimos 15 años políticas públicas muy diferentes en relación a la gestión urbana territorial y el hábitat popular. El municipio de Moreno, que tiene su origen en una fundación de mediados del siglo XIX cuenta con mayores recursos económicos, administrativos y humanos y ha logrado imponer políticas locales con fuerte incidencia en las transformaciones recientes, sobre todo a través de la acción de un Instituto Autárquico de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (en adelante IDUAR), fundado en 2001 en el contexto de la crisis nacional del mismo año. Sus políticas buscaron favorecer la producción del hábitat popular, desde el acompañamiento a los pobladores en la “autoproducción” con una fuerte presencia y gestión territorial, captando así financiamiento con programas específicos. En contraste, el municipio de José C. Paz, es de fundación muy reciente, resulta de la disolución del partido de Gral. Sarmiento en 1994, y ha sido más dependiente de las políticas centrales del gobierno nacional buscando inversión en la producción de viviendas de interés social con planes federales y otras obras públicas de gran envergadura.

Al igual que los demás municipios de la denominada “segunda corona metropolitana”, ambos poseen una cobertura de servicios básicos de agua potable y desagües cloacales que se encuentra por debajo de la mitad de la población servida, y un crecimiento que responde a una dinámica metropolitana muy significativa, de tipo extensivo sobre suelo antes rural, incorporando 16,2% y 13,5% de población, llegando respectivamente, a 452.505 para Moreno



Fig. 2. Barrios de Los Hornos (izquierda) y Unión Néstor Kirchner, con la VII Brigada Aérea mediante. 2016. Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

y 265.981 para José C. Paz, (en el último período intercensal 2001-2010). Este crecimiento se dio en un contexto nacional de fuerte inversión pública en materia de soluciones habitacionales, tanto de mejora del hábitat como en construcción de viviendas nuevas; pero que, sin políticas de suelo activas, habiéndose agotado en los años 90 el stock de lotes económicos<sup>2</sup> aprobados antes del decreto-ley de Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial N° 8912/77, simultáneamente, se dio una expansión de la ciudad informal producto de las mismas mejoras en las expectativas económicas y las consecuentes migraciones. En este contexto, en 2012 se sanciona la Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat que rectifica y ratifica algunos aspectos de la ley antes mencionada, he implica profundos cambios en relación a las políticas públicas que se pueden llevar adelante, habilitando a los municipios a darle marco de legalidad a los procesos y prácticas populares de autoconstrucción y autoproducción en el camino hacia una regularización formal del hábitat.

<sup>2</sup> Estos loteos populares fueron un fenómeno alternativo a las anteriores formas de hábitat popular, como las de los inquilinatos en conventillos o la ocupación en villas en las áreas centrales de la ciudad. Estos tienen un auge en las décadas de 1940, 1950 y 1960 durante las migraciones internas, producto del sistema de sustitución de importaciones. (Torres, 1993)

En la zona de estudio, la ciudad se extendió hasta la década del 70 por el eje noroeste, sorteando la base de la VII Brigada aérea, dejando un polígono de propiedad privada vacante atravesado por un arroyo, y por el norte junto a la Ruta Provincial n° 24 (RP24) encontró otro límite en el predio de una gran industria de cerámicas, que se había instalado en la década del '50 y que influyó fuertemente en el desarrollo de la ruta provincial. Desde entonces, el área entre la base y el arroyo Las Catonas permaneció con características rurales de producción extensiva e intensiva, pero en el sector donde se conformaron los barrios se desarrolló la explotación del suelo arcilloso.

En 2006 se inició el proceso de ocupación de tierras en continuidad con el tejido que databa de los años 70, sobre las zonas de cavas explotadas por familias y viveros de quintas en la zona de Moreno (ver figura 2). Entre el 2009 y el 2011 se dieron dos importantes transformaciones sobre áreas de tierras vacantes en los dos municipios, un proyecto de viviendas con servicios en Moreno, y una obra de canalización de un arroyo en José C. Paz, —en ambos casos, con otros proyectos latentes— que promovieron de diferentes maneras otras ocupaciones, con una serie masiva de tomas de tierra durante los dos próximos años, dando así lugar a los barrios de Los Hornos (Moreno) y Unión Néstor Kirchner (José C. Paz) sobre un total de 600 hectáreas de suelo y albergando aproximadamente 50.000 habitantes.

### 3. La construcción de los barrios

En la construcción de los barrios se identificaron momentos coyunturales de entramados de actores a partir de los cuales se entiende que se inauguran formas diferentes de ocupación y construcción del hábitat, constituyendo así áreas diferenciadas. Estos entramados se leen en torno a la aplicación de una política urbana, intervención o transformación específica.

A continuación se presentarán los casos de estudio y el análisis del proceso de ocupación y construcción del hábitat desde las formas y los actores que participan.

#### 3.1. Los Hornos. Cuartel V, Moreno

Tal como se verá en adelante, podría decirse que hay tres momentos distintos en la conformación de los barrios que inauguraron a su vez formas diferentes de ocupación y de construcción del hábitat. Estas formas diferentes coexistieron en el tiempo en la construcción de los barrios, pero morfológicamente se diferenciaron tanto en la ocupación inicial como a lo largo del proceso de urbanización. Primero, desde el 2006 en adelante se dio un inicio y expansión gradual del asentamiento a partir de una serie de tomas llevadas adelante por familias, mayormente organizadas, con un municipio que tenía

como política no acompañar los pedidos de desalojo. Segundo, desde fines de 2009 e inicio de 2010 se desarrolló un proyecto habitacional y de generación de redes de servicios, entre el IDUAR, una asociación civil y pobladores a reubicar, que más adelante activó actuaciones puntuales de algunos de los actores, así como dio lugar a la construcción de nuevos, en la extensión de la urbanización informal. Tercero, desde fines de 2012 se desató una extensión del asentamiento de ocupación veloz y de muy baja densidad a partir de nuevos actores que intervinieron desde un mercado inmobiliario informal de compra y venta de suelo y vivienda.

### 3.1.1. Familias organizadas en la ocupación de tierras y construcción de barrio

Desde el 2006 se dio el inicio y expansión gradual del asentamiento a partir de una serie de tomas llevadas adelante por familias mayormente organizadas, y con un gobierno local que tenía como política en esos años no acompañar los pedidos de desalojo, dando lugar así al barrio 18 de Julio. El proceso que se inició implicó, en primera instancia, una serie de tomas de suelo privado en predios lindantes al tejido urbano preexistente y zonas de loteos en quinta que databan de los años 70, en una segunda instancia, la extensión sobre polígonos rurales desplazando a algunas familias que explotaban el suelo arcilloso en la fabricación de ladrillos. Para fines de 2009 se había llegado a un total de suelo ocupado de aproximadamente 50 hectáreas entre los caminos rurales existentes (Ricchieri y Portugal), que eran por entonces los únicos ejes que atravesaban la zona (ver figura 3).

Esas primeras ocupaciones que se dieron en Los Hornos guardaban cierta relación con las de principios de la década del 80, que se caracterizaban por reproducir la cuadrícula, y tenían como protagonistas a grupos de familias que eran acompañadas por alguna organización política o eclesial que los asistía en el difícil camino que va desde la ocupación inicial, la resistencia a los posibles desalojos y la posterior autoconstrucción de las viviendas y autoproducción del hábitat. Los mismos habitantes realizaban los trazados de las calles, dejaban zonas libres para los futuros equipamientos, construían y acondicionaban los espacios públicos y desarrollaban o demandaban la provisión de servicios, colectivamente. Tal como se ve en la siguiente imagen, en estos loteos, la manzana regular era el elemento que se repeía y ordenaba el barrio, pero la dinámica de permanente transformación en la autoconstrucción progresiva del hábitat y la vivienda realizada por cada familia o en forma colectiva con la colaboración de los vecinos, implicó modificaciones de las edificaciones y también redefiniciones de límites medianeros y avances de lo edificado sobre el espacio público. En la figura 4 se observan los cambios en una manzana del barrio entre el 2008 y el 2017.



Fig. 3. Las primeras tomas. Barrio 18 de Julio entre los caminos rurales Ricchieri y Portugal. 2008 Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth



Fig. 4. Los cambios en una manzana del Barrio 18 de Julio. (2008-2017) Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

En coincidencia con estas ocupaciones en la zona, el municipio confeccionó un nuevo Código de Zonificación que terminó sancionándose en 2008, y que implicó una extensión de la zonificación del área complementaria (la normativa posee tres grandes usos del suelo –rural, complementario y urbano– dentro de cada uno de estos existen mayores especificidades sobre división de áreas e indicadores urbanísticos). Es decir, se habilitó la zona como susceptible de ser urbanizada con aprobación previa de la provincia. Así la zona, que hasta entonces era mayormente rural, se vio especialmente afectada por este cambio, y el sector de Los Hornos pasó a tener un área zonificada con uso residencial y de producción agraria intensiva, entre el sector rural extensivo al Oeste y la VII Brigada Aérea como uso específico al Este. Este

cambio en la zonificación le permitió al municipio intervenir en el sector en la extensión de la urbanización. Desde entonces intervino activamente sobre la calle Portugal. La aprobación del código pone de manifiesto el interés del municipio en el desarrollo de la urbanización en el área en cuestión.

### 3.1.2. Funcionarios públicos, organizaciones intermedias y pobladores en la construcción progresiva de un barrio planificado.

Desde fines del 2009 e inicio de 2010 múltiples actores se construyeron y se articularon desde la interacción y en relación a un proyecto habitacional y de generación de redes de servicios que dio lugar al Barrio de Los Hornos<sup>3</sup>. El proyecto se llevó a cabo sobre 9 hectáreas de suelo fiscal del banco de tierras municipal obtenido por prescripción adquisitiva administrativa (según ley n° 24.320/94), y con la extensión de los servicios y la mejora de la calle Portugal, más adelante se activaron actuaciones puntuales de algunos de los actores en la extensión de la urbanización informal sobre suelo privado y fiscal, que se ven reflejados en la figura 5.

A los fines de reubicar población que se había instalado en torno a un barrio planificado de otra localidad del municipio, el IDUAR inició un proceso de negociación convocando a la asociación civil Madre Tierra (en adelante MT) como mediadora entre los intereses del instituto autárquico municipal y el de los pobladores. El resultado de las negociaciones desembocó en la generación mancomunada del barrio de Los Hornos en sus etapas I (2009) y II (2010) en donde se evidencia un proceso abierto a una multiplicidad de actores intervinientes que tuvieron protagonismo, así como una articulación virtuosa entre MT y el IDUAR que demostró ser exitosa en la construcción progresiva de los barrios.

El área sobre el que se desarrolló el barrio de Los Hornos era suelo que ingresó al erario municipal ya parcelado, como parte del viejo remanente de lotes económicos anteriores al Decreto Ley 8912/77, que aún subsistían vacantes por la lejanía que tenían con respecto al tejido urbano. El IDUAR se encargó de proveer estos lotes con financiamiento para el desarrollo de los servicios, mientras que MT acompañó a los vecinos en el proceso de traslado, ocupación y construcción de la vivienda y el hábitat. Los Hornos se conformó rápidamente a partir de la materialización de las primeras calles de tierra abiertas por las máquinas del municipio y el relleno de las cavas. Entre los servicios provistos, cabe mencionar el tendido de electricidad y el saneamiento (red de desagües pluviales conectados a los arroyos, pozos y tanques de agua colectivos conectados a las viviendas a través de una red, y pozos negros individuales).

<sup>3</sup> El barrio que se inicia en 2009 es nombrado "Los Hornos" y es a partir de aquí que lo demás barrios del asentamiento adoptan esta denominación al ser englobados. Al mencionar "los barrios de Los Hornos" se hace referencia a todo el asentamiento.

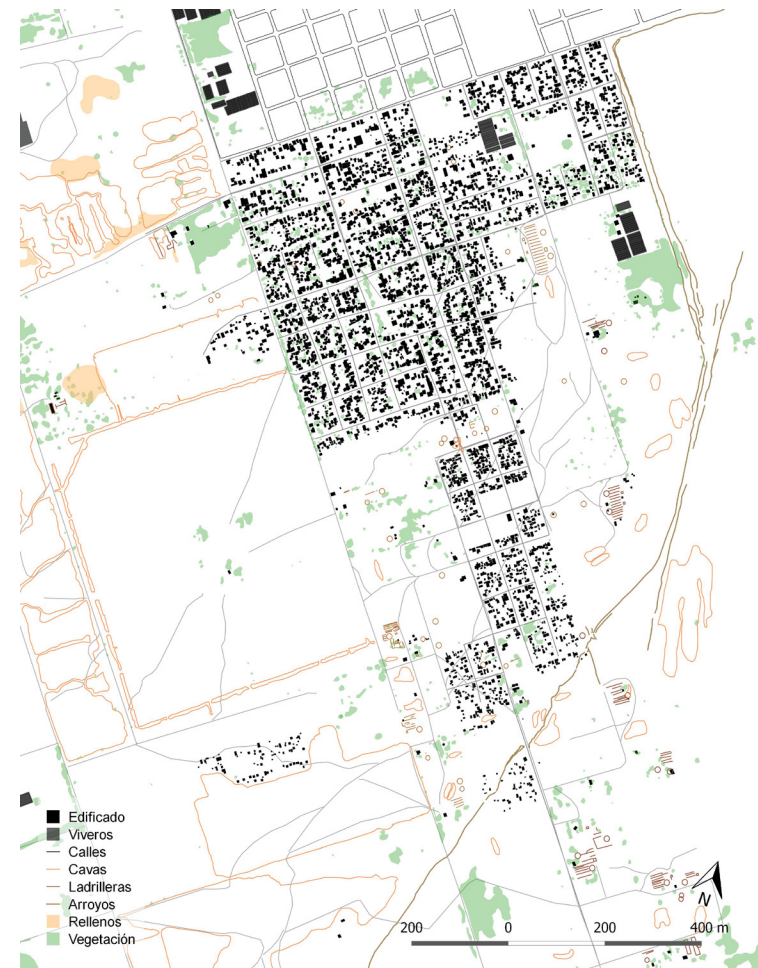


Fig. 5. Los Hornos I y II y otras ocupaciones. 2011. Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

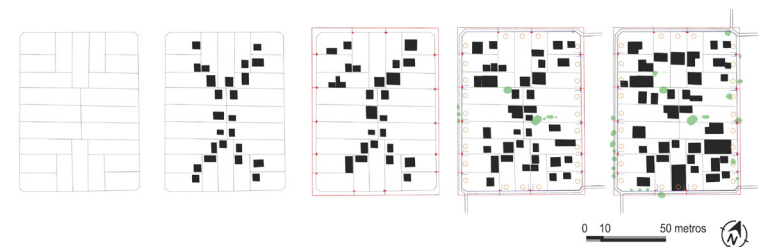


Fig. 06. Los cambios en una manzana del barrio Los Hornos I. (2009-2017). Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth



Fig. 7. Familias convocadas, representantes de MT y funcionarios públicos en Los Hornos (detrás SUM de MT). 2016. Fuente: toma propia (2016)

Luego de la generación del barrio de Los Hornos y de la apertura y mejorado de la calle Portugal desde el IDUAR y con aprobación del Juzgado de Paz se decidió relocalizar población proveniente de desalojos de otras zonas del municipio en las tierras fiscales en torno a Los Hornos<sup>4</sup>. Estas relocalizaciones, y otras tomas de predios privados cercanos, se dieron con distintas modalidades de una forma muy conflictiva, despertando contradicciones dentro de la gestión y en relación al accionar de los privados tenedores del suelo y las fuerzas de seguridad. Las relocalizaciones combinadas con algunas tomas organizadas dan lugar a los barrios Seis Manzanas y La Unión, que se ubicaron cerca del arroyo Cuartel V. Además, se ocupó parte de un predio fiscal reservado para la construcción a futuro de un polideportivo, así como otras sobre el margen del arroyo, que fueron desalojadas en múltiples ocasiones durante el 2011 y el 2012. Muchos de estos desalojos se dieron sin una respuesta de relocalización de la población, a pesar de que en diciembre de 2010 el Consejo Deliberante había declarado la Emergencia Habitacional en el territorio municipal.

Tal como lo muestra la figura 5 sobre los cambios en una manzana de Los Hornos I, las casillas se instalaron en los fondos de los lotes en un principio, para después en el tiempo, cuando llegaron los servicios les resultara más barato a las familias la extensión de la red dentro de la parcela hasta la nue-

<sup>4</sup> Esto, así como otros procesos de tomas de decisiones y articulaciones entre los actores, se determinó a partir del relevamiento de medios locales y de entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales y referentes barriales.

va vivienda que hicieran con materiales más sólidos al frente del lote. Esto implicó además, que no hubiera invasión de las construcciones sobre la línea municipal. Gracias al acompañamiento de MT con la asistencia técnica en la autoconstrucción y la obtención de financiamiento externo para la mejora del espacio público o de las viviendas, se ha logrado guardar la regularidad del barrio de Los Hornos, a partir de lo cual resultó factible la intervención del Estado con la implantación de equipamientos comunitarios y provisión de servicios urbanos en general.

Como ya se mencionó, las ocupaciones se venían dando sobre predios ubicados entre las dos calles rurales preexistentes, con excepción de algunas áreas que el municipio y los habitantes lograron reservar en función de proyectos comunitarios; en 2012 esto cambió y se da una primera ocupación sobre las tierras de la industria de cerámicas, por parte de unas 50 familias mayormente provenientes del barrio 18 de Julio, en una zona alta entre grandes cavas, así como también se dio la extensión del barrio 18 de Julio en la zona Norte (ambas extensiones se ven reflejadas en la figura 5).<sup>5</sup> Esto da cuenta de un dinamismo diferente que adquiere el proceso de tomas de tierra que implica una extensión más veloz y una mayor dispersión sobre nuevas tierras.

### 3.1.3. Loteadores piratas y crimen organizado.

Hasta fines de 2012 la extensión del asentamiento se venía dando en forma progresiva, con actuaciones puntuales del municipio en los últimos años que implicaron varios desalojos, hasta la llegada de nuevos actores con más recursos, tanto económicos como políticos, que se lograron imponer, apropiándose en sólo dos meses de una porción de suelo semejante a la que se había ocupado en los anteriores cinco años y que movilizaron un mercado inmobiliario informal disponiendo de lotes y viviendas construidas específicamente con el objeto de venderlas, dando lugar así a los barrios 8 de Diciembre, 23 de Diciembre y 8 de Enero. La figura 8 da cuenta de la extensión del asentamiento unos años después de darse la ocupación.

A diferencia de las primeras tomas, este proceso careció de la legitimidad que las otras tenían, ya que estuvieron marcadas por una fuerte impronta del mercado inmobiliario informal donde se puede apreciar una producción de suelo y viviendas con los fines específicos de venta, que extienden el asentamiento en baja densidad sobre grandes superficies sin una estructura inicial de espacios públicos o de circulación.

La ocupación de suelo en la conformación de los tres barrios mencionados se dio en baja densidad sobre 250 hectáreas. A partir de esta ocupación extensiva sobre el suelo, donde se delimitaron lotes que no se ocuparon inicialmen-

<sup>5</sup> "Nos organizamos en este predio porque hace dos años que el municipio nos prometió entregarnos tierra en Los Hornos y jamás cumplió. Venimos del barrio 18 de Julio a tomar la tierra" dice un protagonista de la toma a un medio local (<http://desalabr.com.ar>)

te, se abrieron espacios en donde los loteadores informales desarrollaron sus negocios. A partir de estas ocupaciones el municipio intervino activamente y gestionó la compra de 70 hectáreas de suelo a la industria de cerámicas, lo que le permitió actuar rápidamente en la generación de algunas calles.

A pesar de la velocidad con que se ocupan las tierras en este momento, las tomas estuvieron lejos de ser un fenómeno espontáneo, pues luego de la mencionada extensión del barrio 18 de Julio sobre suelo de la industria de cerámicas, y de la ocupación de las 50 familias en una zona alta entre cavas, se produjo un loteo “pirata”<sup>6</sup> sobre 35 has. antes de las ocupaciones más extensivas. Paradójicamente, el detonante de la construcción más veloz y desordenada del asentamiento, fue en gran medida, un loteo informal muy bien planificado que como proyecto antes había sido presentado ante el municipio y no resultó aprobado. Este loteador que decidió incurrir en la informalidad, luego de la negativa por parte del gobierno local, se diferenció fundamentalmente de otros actores del proceso porque era poseedor (propietario por derecho adquirido luego de varias décadas de residencia en el lugar, pero sin papeles) del suelo.

El loteo pirata se organizó en torno de la delimitación de 35 manzanas iguales con 24 lotes cada una, con una superficie que variaba entre 200 y 400 m<sup>2</sup>. La forma de ocupación de la manzana en el tiempo (fig. 9) permite visualizar la forma de los lotes y el trazado de la línea municipal (división entre espacio público y privado). Luego se registra una ocupación rápida de algunos de los lotes con viviendas precarias, de carácter provisorio, dispuestos para la venta. Un fenómeno diferente al proceso anterior, más heterogéneo, a lo largo del cual algunos lotes permanecieron vacíos, otros fueron unificados, y en algunos se construyeron edificaciones sólidas muy temprano en el tiempo.

Las ocupaciones posteriores al 2013, se vincularon, directamente, con el crimen organizado, (asociado a la venta de droga, armas, la trata de personas, y ahora a la urbanización informal). Se trató de un parcelamiento sobre los grandes macizos de suelo, pero sin una estructura de manzanas con calles que la definan (ver figura 10). Por detrás de esa operación, cada loteador –informal– fue poniendo en juego su capacidad de apropiación del suelo. En este proceso, el hábitat se fue conformando con algunas parcelas que subsistieron, se consolidaron y agruparon definiendo así, a lo largo del proceso de materialización, algunas manzanas. Mientras, otras parcelas desaparecieron y dieron paso a las calles de acceso. La particularidad de estos procesos es que el tejido se fue generando con la definición del lote, que a su vez definió las vialidades en el proceso de consolidación o desaparición, y sobre esa base resultaron las manzanas. En este sentido, a diferencia de las primeras ocupaciones el

6 Clichevsky (2003) plantea que en estos loteos piratas se realiza una convocatoria por parte de un urbanizador a los futuros ocupantes del terreno o vivienda, con una negociación mediante que incluye “la promesa de compraventa” y de un futuro legalizado, además del “apoyo” de políticos locales, que comprometidos con la urbanización intermediana frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo.

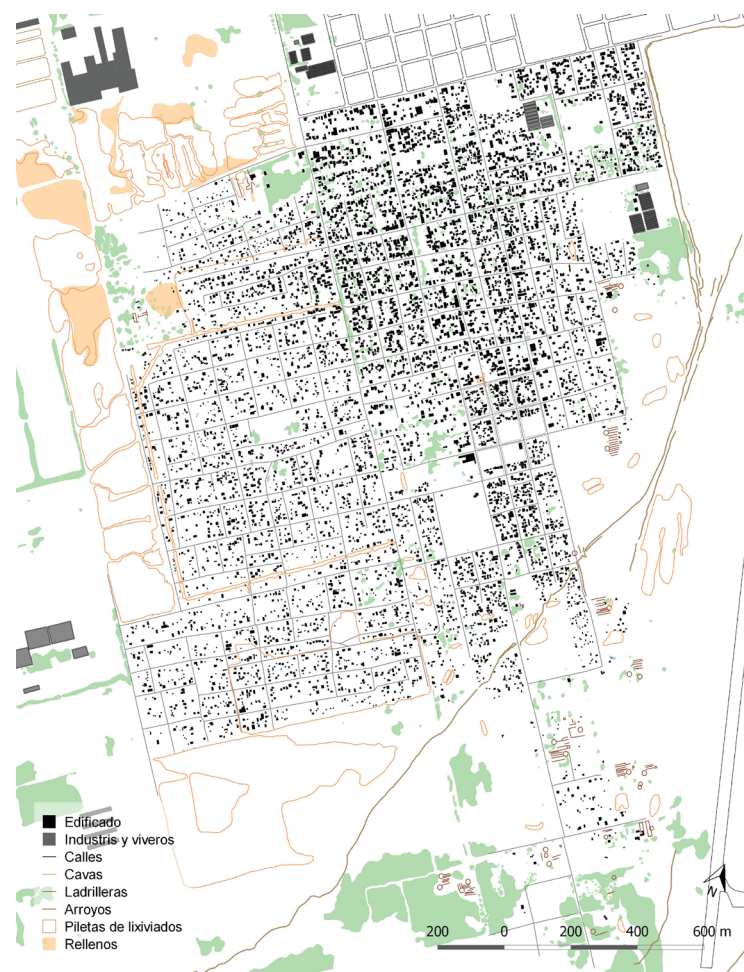


Fig. 8. Las últimas tomas. 2017 Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

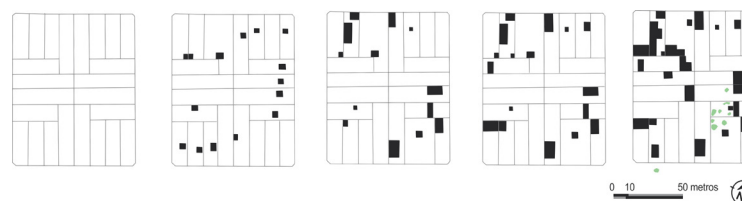


Fig. 9. Los cambios en una manzana del loteo pirata. (2012-2017). Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

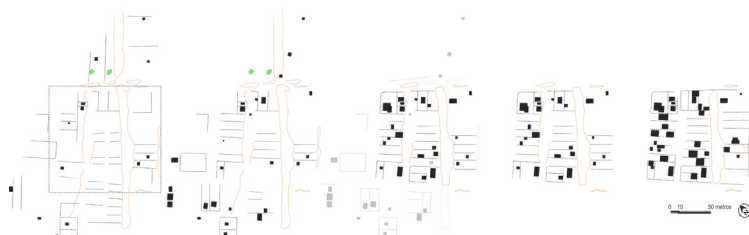


Fig. 10. Los cambios en lotes y edificaciones en las ocupaciones vinculadas al crimen organizado. (2012-2017). Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth



Fig. 11. El loteo pirata y los otros loteos y urbanización informales. (2012). Fuente: IDUAR

elemento ordenador aquí fue el lote y no la manzana que recién se define cuando muchas edificaciones ya se encuentran bien consolidadas.

En estas últimas ocupaciones no se reservaron áreas de uso común para la generación futura de espacios verdes o equipamientos, y con la venta informal de lotes entre áreas ocupadas y consolidadas se introdujeron usos distintos al puramente residencial como pequeñas industrias y comercios sobre parcelas más grandes. En relación a esto, a través de la Ordenanza Municipal N° 5.686 en 2016 el municipio crea un paquete de instrumentos en función de la Ley provincial 14449 que se aplica inicialmente sobre el territorio de los barrios de Los Hornos a los fines de resolver estos problemas vinculados a la extensión del asentamiento. Se crea el Consejo Local de Vivienda, Hábitat y Derecho a la Ciudad, el Registro de Cartografía Social y Participativa y el Fondo de Contribución para el Desarrollo Integral. También mediante la

misma, se designa al IDUAR como autoridad de aplicación de la ley provincial en el territorio municipal.

### 3.2. Unión Néstor Kirchner. José C. Paz

Existen dos momentos distinguibles en la ocupación y construcción del barrio en José C. Paz. Uno que se inicia desde 2011 con varias tomas y desalojos con la participación de grupos de familias y referentes políticos, a lo largo del cual se ocupa gran parte del área. El segundo momento, que se inicia en 2013, en contraste, consiste en el loteo pirata del área central del barrio –en torno del lugar de residencia del cuidador del predio- que se había mantenido sin ocupar hasta que se resolvió una causa judicial vinculada a la toma del predio.

#### 3.2.1. La toma organizada sobre tierra privada

En un contexto donde el gobierno local puso su atención sobre los predios vacantes de su territorio –tanto privados como fiscales-, a los fines de localizar planes de vivienda o realizar otro tipo de obras con financiamiento nacional, se logró la obtención de financiamiento para la canalización de un afluente del arroyo Catonas.

Con el avance de la obra, desde el 2011, el municipio propuso a los dueños del predio la instalación de un parque industrial sobre el polígono de 110 has. Sin lograr acuerdo sobre el proyecto, a mediados de ese año se dio una primera toma de tierra, sobre el predio, que fue rápidamente reprimida y desalojada. Un año después, a principios de 2012 se organizó una segunda toma, sobre alrededor de 80 has, que avanzó y se consolidó rápidamente, registrándose ya para marzo de 2012 alrededor de 1000 personas en unas 500 carpas y construcciones precarias a lo largo del predio<sup>7</sup> con algunos loteos informales de terrenos<sup>8</sup> (ver figura 12). Esta toma organizada de tierra, con la intervención de referentes políticos vinculados a la administración municipal, cambió la relación de fuerzas del municipio con los propietarios y se logró un acuerdo marco de desarrollo del parque industrial con una porción del predio destinado a vivienda social para los ocupantes. En paralelo, los propietarios de predio, iniciaron una demanda judicial contra el municipio denunciando su participación en la toma.

A pesar del acuerdo con los propietarios del predio para la realización del parque industrial, desde la administración no se logró desalojar a los habitantes, que contaron más adelante con la defensa de un diputado que impulsó medidas para la expropiación del predio desde la cámara legislativa provincial. Paralelamente, se dio el desarrollo de un proyecto de urbanización del barrio por parte de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social que fue

<sup>7</sup> Según denuncia de la comodataria de un club barrial y vecinos de San Miguel y José C Paz.

<sup>8</sup> Denuncia de la propietaria del predio. Donde consta carta documento del empleado de empresa dueña y cuidador del predio que intima al gobierno municipal a retirar camiones y maquinaria municipal.



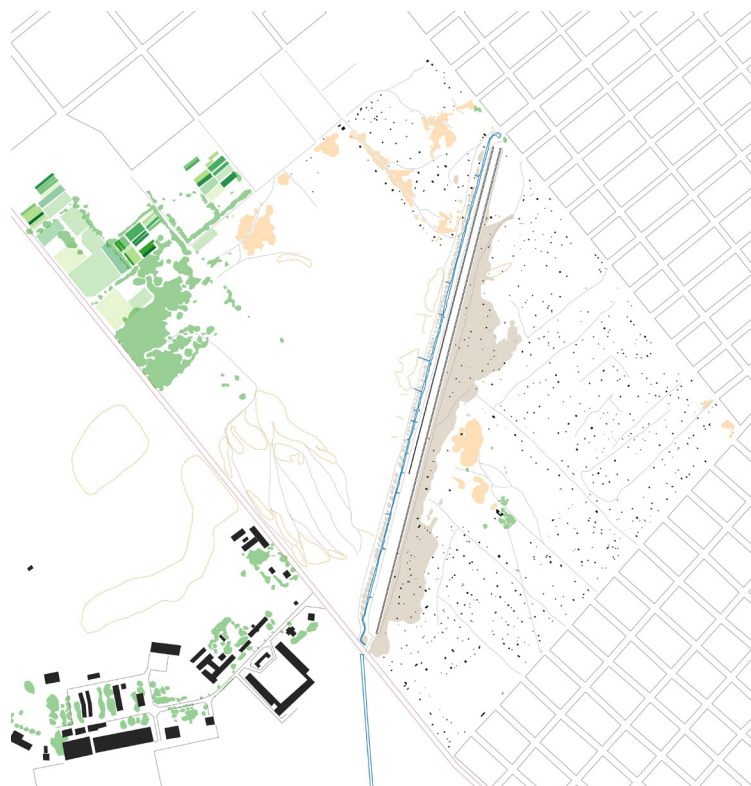


Fig. 12. Las tomas del Unión Néstor Kirchner. 2012 Fuente: Elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

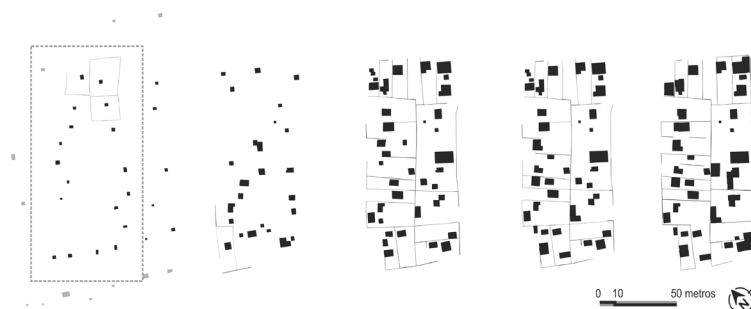


Fig. 13. La evolución de una manzana del Unión Néstor Kirchner. (2012-2017). Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

presentado ante el juez que llevaba la causa, con fundamentos muy claros sobre la política nacional respecto a no reprimir a las familias que participan en las tomas.

Si bien hubo una venta posterior de lotes que permanecieron vacíos luego de la toma, al darse ésta se ocupó de manera intensiva el predio con ranchos precarios y carpas, desde donde luego se empezaron a deslindar los lotes de alrededor de unos 200 a 300 m<sup>2</sup>. También, se delimitaron algunos trazados que permitieron el ingreso de camiones y máquinas durante el traslado de las familias. Consolidándose así rápidamente manzanas y lotes algo irregulares, tal como lo muestra la figura 13.

La participación en la construcción del barrio, por parte de las familias y posteriormente organizaciones políticas como el Movimiento Evita, supuso además el armado de un grupo con designación de delegados por manzanas que tenían por objetivo asegurarse de que no se instale alguna organización criminal, controlando además algunos aspectos de orden urbano, tributarios de los problemas que se fueron identificando a lo largo de la ocupación.

Este primer momento, se inició por las acciones directas del municipio sobre el predio, así como por otras de articulación con referentes y los propietarios, desde donde se dio el desarrollo de un proyecto luego frustrado, y donde además, incluso con acuerdos mediante, siempre el proceso se encontró atravesado por la judicialización. A pesar de las idas y vueltas de algunos actores, queda claro que en la ocupación el municipio tuvo una acción directa a través de referentes políticos y por las acciones que desarrolló previamente en el predio abriendo caminos por donde las familias ingresaron, mientras que las familias organizadas junto a organizaciones políticas por su parte fueron los protagonistas principales en la construcción del barrio.

### 3.2.2. Un loteo pirata en el corazón del barrio

La resolución de la causa judicial, caratulada inicialmente como “usurpación” se resolvió considerando que no existió delito –porque no hubo ejercicio de violencia- debido a que los ocupantes atravesaron el cerco perimetral por las áreas que el municipio había abierto durante la realización de la obra de canalización. Este fallo colocó en una posición diferente al cuidador que había logrado mantener la custodia sobre 6 has. de suelo en el área central del predio, y que dadas las circunstancias decidió comenzar a lotearlas desde el 2013.

El proceso de loteo resultó muy particular por la manera de ocupación desde los bordes de la anterior toma hacia la vivienda del cuidador que se mantuvo en el centro, en un momento en el que el asentamiento ya se estaba consolidando. En la venta de estos lotes se resignaron espacios de circulación a costa de áreas edificables. Esto se debió fundamentalmente a dos razones. La primera está vinculada al propio proceso de loteo, pues el resto del barrio se ha-



Fig. 14. Vecinos y militantes trabajando en la mejora de una Posta Sanitaria en el UNK. 2015. Fuente: dirigente social, Rodrigo Barrios de "El Pueblo es el Camino".

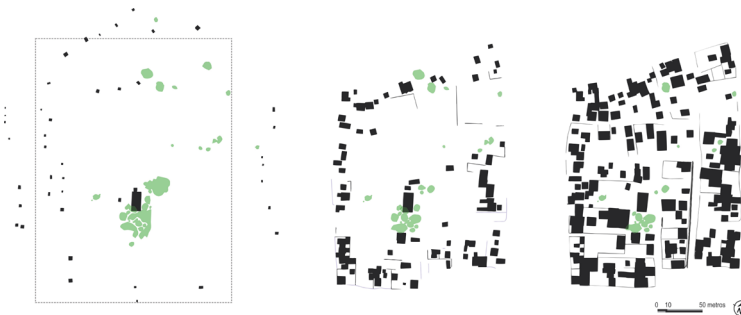


Fig. 15. El completamiento en el corazón del barrio. 2017. Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

bía organizado de espaldas a este espacio definiendo algunos ejes y lotes con viviendas que daban el fondo con él, con lo cual las vías de acceso se vieron reducidas. La segunda, remite a la estrategia de lograr un mayor aprovechamiento del suelo por parte del loteador pirata, permitiéndose además, mayor densidad por el nivel de consolidación que ya había adquirido el entorno.

La figura 16 da cuenta de la forma de lo que se podría entender como un completamiento del tejido dentro del asentamiento, que se encuentra estructurado por la vivienda del ex cuidador del predio en el centro, y el eje que conecta esta con el exterior del barrio, que a su vez estructura a partir de otras vías secundarias en formas de pasillos los accesos a las demás viviendas.



Fig. 16. El loteo pirata al interior del barrio. (2013-2017). Fuente: elaboración propia con Q-gis a partir de imágenes de Google Earth

Encontrándose las edificaciones del borde en las áreas inicialmente loteadas y las del centro como más recientes, puede evidenciarse en los lotes del borde un proceso de densificación, con edificios de hasta cuatro pisos de altura con departamentos mínimos en alquiler. Por otra parte, la configuración propia de ésta área, ha sido un elemento importante que permitió la instalación de una organización mafiosa vinculada a la venta de droga en la zona –por lo intrincado de sus pasillos y el poco control social existente sobre un área sin espacio público–.

#### 4. Discusión y reflexiones de cierre

El análisis de los asentamientos, fue enfocado desde la relación entre los entramados de actores y las formas urbanas con que estos construyen. En los términos planteados, ha quedado demostrado que la construcción de estos

barrios está lejos de ser un proceso lineal en donde las autoridades públicas definen políticas concretas e intervenciones, y actúan en consecuencia, mientras, las clases populares son grupos de familias que se instalan de manera espontánea u organizada en las áreas vacantes y definen estrategias con un horizonte de futuro claro. El análisis exige considerar las vinculaciones complejas entre múltiples actores que actúan a diferentes escalas y en dinámicas territoriales con lógicas propias, que obligan a redefinir constantemente, en el proceso, sus estrategias y posiciones. A lo largo del relato de los casos quedó en evidencia el papel que juegan familias organizadas, organizaciones políticas, funcionarios públicos, asociaciones civiles, loteadores piratas y el crimen organizado, en sus múltiples interacciones y articulaciones.

En las primeras ocupaciones que se dieron en los dos asentamientos, donde participaron grupos de familias y organizaciones políticas se evidencia una preocupación por la construcción de barrios con posibilidades de regularización a futuro. En estos casos los gobiernos locales tuvieron incidencia en el proceso de diferentes maneras, tanto siendo permisivos o directamente motivando la ocupación por medio de distintas estrategias. Siendo la construcción del barrio 18 de Julio en Los Hornos de modo progresivo y de manera más integrada en cuanto a la participación de los habitantes y en la definición de la espacialidad del barrio en comparación con las primeras ocupaciones del barrio Unión Néstor Kirchner.

Resultó relevante el papel que tuvieron los gobiernos locales en la articulación con otros actores, como organizaciones intermedias y pobladores, en su conformación como entramado, que ha demostrado ser exitosa en términos de resolver la problemática para algunas familias específicas. En el caso de Los Hornos se ha logrado desarrollar barrios de manera progresiva, en vistas de una regularización futura; pero que, sobre todo por su localización, desencadenó un proceso de tomas de tierra acelerado sobre otras áreas. Como contraparte, el caso del proyecto de desarrollo de un parque industrial con vivienda social en las áreas tomadas de José C. Paz resultó infructuoso a pesar de la insistencia del gobierno local. Aunque esto último no resulta extraño en la medida en que este gobierno local no apeló a una participación comunitaria que pudiera permitir a los habitantes sentirse parte del proyecto.

Es evidente, el tejido de conflictos y complicidades que se plantean con los loteadores piratas, y con el crimen organizado que operan como “promotores” inmobiliarios mediante formas de ocupación y construcción que difieren en los barrios estudiados. Los loteadores piratas desde sus estrategias por maximizar las ganancias, pusieron el foco en las ventas de los lotes, y adoptaron formas muy diferentes en la división de la propiedad y el espacio público yendo de ocupaciones que imitan la ciudad consolidada y “formal” a trazados intrincados similares a los de las “villas”. En cuanto al crimen organizado, la preocupación va más allá de la obtención de ganancias con la venta

de los lotes y las viviendas que producen, pues lo que está en juego es una estrategia por el control territorial, en disputa con las fuerzas de seguridad y las intervenciones de otras autoridades. Como resultado, obstaculizan las posibles regularizaciones futuras así como horadan la organización barrial y comunitaria. La traducción espacial de esta estrategia de control territorial se ve materializada en la reducción del espacio público y de circulación.

Volviendo a la idea de barrio formal a futuro que en parte hace a la definición conceptual del fenómeno aquí tratado, como ya se había adelantado, hay dos cuestiones fundamentales a considerar: la preocupación de los habitantes de que su barrio se asemeje a los barrios formales a los efectos de evitar la estigmatización, y la adecuación formal con respecto a las reglamentaciones vigentes para facilitar una ulterior regularización. Es decir, una disputa en el plano simbólico y otra en lo legal, que se traducen en una espacialidad dada. Como se ha podido ver, esa espacialidad supone la semejanza con la ciudad tradicional y “formal” dada por la cuadrícula. Sin embargo, las características que ha adoptado el fenómeno en los últimos años da cuenta de que mientras algunos actores se preocupan por la construcción de un barrio progresivo en vistas de una futura regularización, estos entran en pugna con actores portadores de intereses y estrategias diferentes. A veces son unos y otra veces otros, quienes logran imponer sus lógicas, en un contexto de administraciones débiles, instrumentos ineficaces o falta de voluntad política. La informalidad y la ausencia de poder público beneficia al crimen organizado y estimula la reproducción de la informalidad en el mercado de suelo y vivienda. La emergencia de un mercado inmobiliario que dispone de nuevos recursos vinculados a la promoción de sus productos<sup>9</sup>, así como el crimen organizado que se desplaza desde diferentes áreas hacia donde las fuerzas de seguridad ven limitado su accionar, han puesto en evidencia sus formas de apropiarse de las tierras y de ejercer el control territorial. La preocupación por la regularidad, que tenían como referencia los barrios tradicionales, visualizados como sinónimo de urbanidad, se va desdibujando frente a la incertidumbre de territorios y actores dinámicos y cambiantes, que se presentaron en los casos de estudio tratados.

Se intentó mostrar que es importante estudiar las formas, los procesos y los actores en torno de estos fragmentos de “ciudad nueva”, diferentes de las ciudades consolidadas. Desde esa perspectiva, este texto plantea algunas hipótesis de trabajo que es necesario seguir trabajando en “conversaciones” con otras investigaciones. En efecto, la comprensión de este fenómeno exige indagar más profundamente sobre la historia morfológica y sobre la multiplicidad de actores desde los años 80 a la actualidad, que están por detrás de los asentamientos. Por un lado, es necesario revisar más casos, encarando un estudio muy detallado del papel que juegan nuevos actores, como el cri-

<sup>9</sup> Internet a través de páginas web y redes sociales, así como cadenas de mensajes telefónicos han pasado a tener un papel muy relevante en relación a la promoción de estos productos inmobiliarios.

men organizado como promotor inmobiliario informal. Por otro lado, como siempre, los dilemas del presente requieren de una perspectiva histórica. Más ampliamente, este trabajo nos interpela acerca de la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos y políticas de reordenamiento y regularización capaces de incorporar los saberes populares en la producción de ciudad.

### Bibliografía

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL, Naciones Unidas (75).

Cravino, M. (org). (2009a). Los mil barrios (in)formales. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. (2009b). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Revista Lider, 15 (11), 31–55.

Di Virgilio, M., Arqueros Mejica, M. Y Guevara, T. (2012). Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.

Gobierno del Municipio de Moreno (2016). Ordenanza Municipal N° 5.686.

Gobierno del Municipio de Moreno (2008). Código de Zonificación del Municipio de Moreno.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2012). Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1994). Ley provincial N° 24.320 de Regularización de Títulos Jurídicos de Inmuebles del Domino Privado del Estado.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1977). Decreto Ley N° 8912. Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

Izaguirre, I. Y Aristizábal, Z. (1988). Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Merklen, D. (1997). Organización Comunitaria y Práctica Política. Las Ocupaciones de Tierras en el conurbano de Buenos Aires. Revista Nueva Sociedad, (149).

Torres, H. (1993). El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990). Ed. Dirección de investigaciones, FADU, UBA. Buenos Aires.

### Fuentes electrónicas

Diario digital Desalambrar. Sección: Territorio. "Toma de tierras en Los Hornos". Publicado el 6 de enero de 2012. Tomado de: <http://desalambrar.com.ar>. (Consulta: 20/01/2018)



Los Hornos, Moreno, Buenos Aires, Argentina

Lucas Jordán Dombroski  
 Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Instituto del Conurbano (ICO)  
 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
[jordan.dombroski@gmail.com](mailto:jordan.dombroski@gmail.com)