

# Construcción de asentamientos y comunidad en Buenos Aires

El caso de Los Hornos, Moreno, 2003 a 2015<sup>[1]</sup>

Construction of settlements and community in Buenos Aires

The case of Los Hornos, Moreno, 2003 to 2015

Construction de implantations et d'une communauté à Buenos Aires

Le cas de Los Hornos, Moreno, 2003 à 2015

Construção de assentamentos e comunidade em Buenos Aires

O caso de Los Hornos, Moreno, 2003 a 2015

▲ Fotografía: toma del autor. Los Hornos Moreno, 2015.

Autor

Lucas Jordán Dombroski

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

jordan.dombroski@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-3940-1632>

Recibido: 30/05/2020  
Aprobado: 03/07/2020

## Cómo citar este artículo:

Dombroski, L. (2021). Construcción de asentamientos y comunidad en Buenos Aires. El caso de Los Hornos, Moreno, 2003 a 2015". Bitácora Urbano Territorial, 31 (1): 67-81. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n1.87819>

[1] La investigación posee financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina CONICET. Se desarrolla en el Área de Urbanismo del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

## Resumen

---

Los “asentamientos” o “tomas de tierra” en el gran Buenos Aires fueron objeto de estudios y debate en los últimos años, muchas discusiones giran en torno a las características de las áreas ocupadas, sus formas espaciales y quienes intervienen desde diferentes lugares en el proceso. No obstante, algunas relaciones entre esas especificidades fueron poco exploradas. En ese contexto, el objetivo de este trabajo es dar cuenta de las articulaciones multiactorales y el espacio construido en el proceso de extensión de estos asentamientos, a los fines de poner en consideración los territorios de los que se trata en cuanto a sociabilidad y construcción de comunidad. Para esto se recurrió a diferentes textos, cartografías, entrevistas semiestructuradas y otras fuentes primarias. Desde ese lugar se muestra cómo los entramados de actores construyen

los espacios de socialización de manera diferente según las estrategias que despliegan, y su relación con la conformación de comunidad.

**Palabras clave:** Pobreza, Vivienda, Hábitat, Comunidad, Urbanización, Política pública.

## Autor

---

### Lucas Jordán Dombroski

Licenciado Urbanista por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, ICO, UNGS. Doctorando en Estudios Urbanos por la misma institución, con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, CONICET.

## Abstract

The “settlements” or “land occupations” in Greater Buenos Aires have been the subject of studies and debate in recent years, many discussions revolve around the characteristics of the occupied areas, their spatial forms and who intervenes from different places in the process. However, some relationships between these specificities were little explored. In this context, the objective of this work is to account for the different actors articulation and the space built in the process of extension of these settlements, in order to take into consideration the territories in question in terms of sociability and construction of community. For this, different texts, cartographies, semi-structured interviews and other primary sources were used. From that place it is shown how the frameworks of actors construct the spaces of socialization in a different way according to the strategies that it deploys, and its relation with the conformation of the community.

**Keywords:** Poverty, Housing, Habitat, Community, Urbanization, Public Politics.

## Résumé

Os “assentamentos” ou “grilagem de terras” na Grande Buenos Aires têm sido objeto de estudos e debates nos últimos anos; muitas discussões giram em torno das características das áreas ocupadas, de suas formas espaciais e de quem intervém em diferentes lugares do país. processo. No entanto, algumas relações entre essas especificidades foram pouco exploradas. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é levar em consideração as articulações de múltiplas partes interessadas e o espaço construído no processo de extensão desses assentamentos, a fim de levar em consideração os territórios em questão em termos de sociabilidade e construção de comunidade. Para isso, foram utilizados diferentes textos, cartografias, entrevistas semiestruturadas e outras fontes primárias. A partir daí, mostra-se como as estruturas dos atores constroem os espaços de socialização de maneira diferente, de acordo com as estratégias que implanta, e sua relação com a formação da comunidade.

## Resumo

Les “implantations” ou “accaparements de terres” dans le Grand Buenos Aires ont fait l’objet d’études et de débats ces dernières années, de nombreuses discussions tournent autour des caractéristiques des zones occupées, de leurs formes spatiales et qui intervient de différents endroits du processus. Cependant, certaines relations entre ces spécificités ont été peu explorées. Dans ce contexte, l’objectif de ce travail est de rendre compte des articulations multi-acteurs et de l’espace construit dans le processus d’extension de ces implantations, afin de prendre en compte les territoires concernés en termes de sociabilité et de construction de communauté. Pour cela, différents textes, cartographies, entretiens semi-structurés et autres sources primaires ont été utilisés. De cet endroit, on montre comment les cadres des acteurs construisent les espaces de socialisation d’une manière différente selon les stratégies qu’il déploie et sa relation avec la formation de la communauté.

**Palavras-chave:** Pauvreté, Logement, Habitat, Communauté, Urbanisation, Politique Publique.



Construcción de asentamientos y  
comunidad en Buenos Aires  
El caso de Los Hornos, Moreno, 2003 a 2015

**Mots-clés:** Pobreza, Habitación, Habitat, Comunidad, Urbanización, Políticas públicas.

## Introducción

*En ese sentido, el objetivo del artículo es dar cuenta de las articulaciones multiactorales y el espacio construido en el proceso de extensión de asentamientos en el mencionado espacio temporal y geográfico, a los fines de poner en consideración los territorios de los que se trata en cuanto a sociabilidad y construcción de comunidad.*

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 suscitó una amplia gama de debates y reflexiones acerca de las modalidades de suburbanización (Turner, 1977; Pradilla, 1982; Hardoy y Satterthwaite, 1987; Clichevsky, 2003). 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, por mencionar algunas, son tributarias de los procesos e historias de cada una de las ciudades y sociedades. En este contexto, las características espaciales de estos sectores de la ciudad, barrios, o territorios, con sus particularidades, guardan relación con los modos de sociabilidad e interacción de sus habitantes, por lo que dar cuenta del proceso de extensión de ellos a lo largo del tiempo, desde la óptica de las formas urbanas y los actores que participan en su construcción, resulta fundamental para diseñar e implementar políticas públicas que busquen generar comunidades más integradas.

En Argentina, particularmente en el Gran Buenos Aires (GBA), según datos recientes se registra cerca de un millón y medio de personas viviendo en alrededor de mil barrios informales (Cravino, 2018). Los estudios establecen importantes diferencias entre dos procesos socio-históricos conocidos como las “villas” y los “asentamientos”, que se diferencian sobre todo por su localización en la ciudad, y la morfología producto de los niveles organizativos de quienes participan. Pues, los asentamientos, o también denominados como “tomas de tierra”<sup>[1]</sup> -sobre los que este artículo desea profundizar-, se dan en terrenos fiscales o vacantes en los municipios más alejados de las áreas de centralidad y resultan de ocupaciones organizadas, o de loteos informales, en las que los futuros residentes dibujan sobre el terreno las calles, manzanas y lotes, y se adjudican las parcelas, y luego generalmente cada familia va construyendo su vivienda individual. Así, en torno a estas tomas de tierra se han ido articulando y construyendo una multiplicidad de actores que participan desplegando recursos y estrategias según sus posiciones e intereses específicos.

Tal como señala Pacheco (2018) a partir del análisis del proceso de erradicación de villas de la ciudad de Buenos Aires, ya desde sus orígenes en los años 80 los asentamientos han sido caracterizados como procesos donde se da un importante nivel de organización de quienes participan en la planificación de los espacios dentro y fuera del lote. Diversos estudios han considerado su proceso de construcción desde su preocupación por guardar cierta regularidad, en tanto condiciones de posibilidad para transformarse gradualmente en barrios formales (Izaguirre,

[1] Existe acuerdo entre especialistas en cuanto a la denominación de “tomas de tierra” y “asentamientos (a secas)” como equivalentes en el GBA. La denominación “asentamientos informales” o “asentamientos populares” refiere a un proceso más general que incluye, por ejemplo, a las “villas”.

Aristizabal, 1988; Merklen, 1997). En relación a esto, Cravino (2009a) plantea que por detrás hay una intención en parecerse a estos barrios, escapando así de la estigmatización. Di Virgilio (et al. 2012) considera importante la estrategia de los sectores populares de adecuarse a las reglamentaciones vigentes en vistas a una posible regularización. Y si bien esta aparente regularidad y planificación es solamente una idealización, en la práctica se evidencian maneras novedosas de construcción de ciudad y comunidad que van mucho más allá de las semejanzas y diferencias que se puedan establecer con el resto de la ciudad. Pues, existe una multiplicidad de formas urbanas, resultado de la acción de sectores populares, organizaciones intermedias, autoridades públicas, sin soslayar el crimen organizado, que han sido poco exploradas en sus relaciones socioespaciales.

El presente artículo es parte de una investigación doctoral en elaboración, que explora 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 de Buenos Aires entre los años 2003 y 2015, 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 manzanas, el parcelario, y el trazado, los equipamientos, la generación de espacio público, los servicios, e infraestructuras en diferentes escalas). En ese sentido, el objetivo del artículo es dar cuenta de las articulaciones multiactorales y el espacio construido en el proceso de extensión de asentamientos en el mencionado espacio temporal y geográfico, a los fines de poner en consideración los territorios de los que se trata en cuanto a sociabilidad y construcción de comunidad.

En adelante se presentan tres apartados. Inicialmente se hace referencia a la metodología de estudio en cuanto a la consideración del territorio desde sus especificidades materiales y los aportes de la acción pública como perspectiva analítica. Luego se trata el recorte geográfico-temporal propuesto, desde lo metropolitano y profundizando sobre los barrios de Los Hornos en el municipio de Moreno. En tercer lugar, se dedica un apartado específico para la discusión y las palabras de cierre.

## Metodología

---

### De las especificidades materiales del territorio y los aportes de la acción pública como perspectiva analítica.

El presente trabajo se nutre de diferentes aportes disciplinares y perspectivas de análisis en relación al estudio de los asentamientos, así como en la consideración de los actores y las especificidades del territorio. Desde ese lugar, y en relación a los trabajos que abordan las políticas públicas, se considera que es preciso desarmar la idea de Estado como monolítico en una dirección de tipo jerárquica, racional y estática de las políticas (Ugalde V., 2014). Así es preciso considerar las políticas que se desarrollan en torno al hábitat informal, desde la interacción de los actores en términos de autoridades públicas y actores sociales. O como señala Subirats (1989) la relación dialéctica y de continuum<sup>[2]</sup> entre Estado y comunidad en el desarrollo de las políticas y el hábitat. Pues la implementación y la redefinición de éstas se juegan en el territorio, donde los actores además se construyen como tales desde su participación (Chiara y Catenazzi, 2009). Esto último, remite a hablar de acción pública como perspectiva analítica, y permite visualizar con mayor precisión el accionar de las autoridades públicas, y considerar de manera diferente a los actores sociales en su capacidad de incidencia sobre las transformaciones. La incidencia de estos actores guarda relación con la concepción misma de comunidad que presupone un comportamiento diferente de los sujetos, que actuarían bajo normas distintas al resto de la sociedad concebida como totalidad (Cravino, 2009b).

Así, acción pública debe entenderse, en términos teóricos, y para el estudio de los asentamientos, como una noción que considera que el poder público no tiene el monopolio de lo político, y las transformaciones -en este caso la extensión de los asentamientos- "se da en una "arena" en la cual coexisten diferentes lógicas y valores, modalidades muy diversas, coyunturas e intervenciones planificadas, racionalidad técnica y elecciones políticas, experticias científicas y compromisos militantes, programación y concertación" (Thoenig, 1997, p.30). Esto supone considerar el estudio de los actores y las transformaciones te-

---

[2] Subirats considera las políticas públicas en un entramado de intereses donde su formulación e implementación se juegan en una permanente redefinición según la acción de los actores involucrados.

territoriales desde esa “arena”, que algunos autores lo operativizan en torno a la identificación de distintos “momentos” de interacción o puntos de inflexión en un proceso (Merlinsky, 2017). En esa dirección, los trabajos morfológicos de los arquitectos, como el de Sola Morales (1972), que consideran el proceso en las relaciones entre el suelo, trazado, parcelas, edificaciones y los servicios resultan fundamentales a los fines de iluminar los recursos, estrategias y las capacidades de los actores que participan desde la espacialidad que contribuyen a construir.

Metodológicamente, se trata de dar cuenta de las relaciones generales entre los actores que participan y el espacio construido tanto desde lo metropolitano como en relación al caso de estudio. En la escala más amplia se exponen los cambios desarrollados en el período, en la conformación de territorios de asentamientos muy específicos, considerando donde se localizan los barrios, su relación con las políticas públicas implementadas por los gobiernos en torno a las cuales se nuclean diferentes actores y el papel de los sectores populares y organizaciones intermedias; y solo como contracara de esta ecuación, las estrategias del mercado inmobiliario formal. Para ello se recurre a datos cuantitativos de algunas plataformas Web, normativa y trabajos de terceros. Entre la escala barrial y municipal se trata el proceso de extensión de los barrios desde la identificación de los momentos más significativos en la articulación entre actores y su relación con las formas urbanas poniendo especial atención en los espacios de socialización generados y en su relación con la construcción de comunidad. Para esta parte se recurre a entrevistas semiestructuradas a actores claves, digesto municipal, periódicos locales, relevamientos en terreno, y cartografía analítica elaborada.

## Resultados

### Los territorios de asentamientos desde lo metropolitano y el barrio

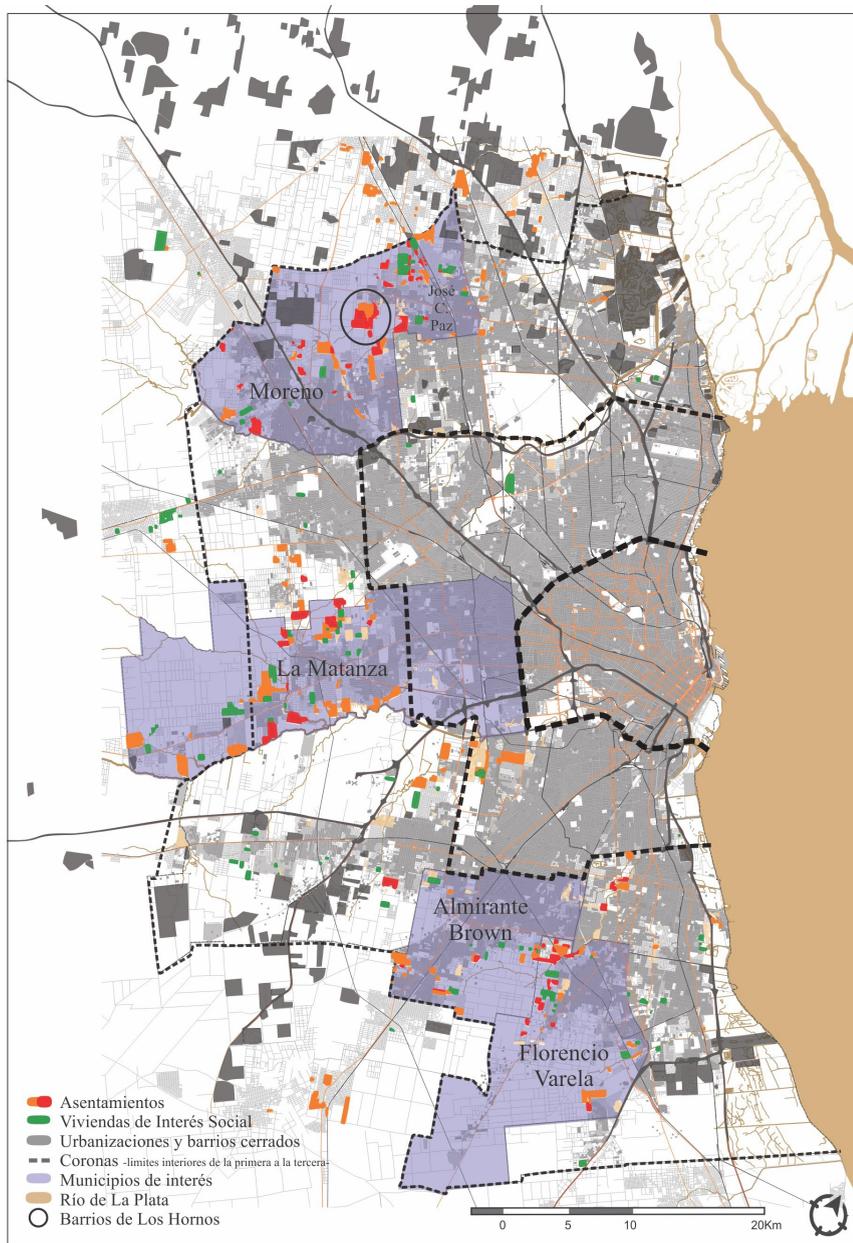
A continuación se exponen los resultados en dos partes. Primero lo vinculado a la escala metropolitana y luego el caso.

#### En lo metropolitano

Luego de la crisis económica-social del 2001, desde el 2003 y hasta el 2015 las tomas de tierra se in-

crementaron de modo exponencial por la mejora de las expectativas económicas y de empleo que además traccionaron un flujo migratorio de población de clase social baja de países de la región (Cravino, 2016). Esa población provino sobre todo de Paraguay, y en menor medida Perú y Bolivia, así como argentinos que fueron desplazados desde las áreas centrales de la ciudad (algunos de los cuales radicaban en villas) o provenientes de otras provincias del país. En este período desde el gobierno nacional se tuvo una política permisiva en relación a las nuevas tomas desde la búsqueda de re-urbanizar los barrios y evitar desalojos violentos. Asimismo, en otro plano, se aprobaron una amplia gama de programas y normativas que buscaron resolver la problemática de acceso al suelo y más ampliamente a la ciudad. Programas públicos como el ProMeBa (de mejoramiento de barrios), el Plan Federal (de construcción de viviendas sociales) y el ProCreAr (de créditos para construcción o mejora de viviendas) fueron algunos de los más representativos. Estos recursos en el territorio se distribuyeron de manera dispar entre municipios según sus necesidades. Pues, sobre los municipios que se encontraban servidos por las autopistas y poseían un suelo más codiciado por el mercado inmobiliario para el desarrollo de grandes emprendimientos como parques industriales, grandes superficies comerciales o barrios y urbanizaciones cerradas, el caso fue diferente al de las administraciones que se centraron en receptor los planes de viviendas de interés social o desarrollaron políticas locales orientadas al desarrollo del hábitat popular. Considerando que estos diferentes programas suponían la asignación de las viviendas o financiamiento a los municipios que ponían el suelo a disposición según sus posibilidades, las administraciones beneficiadas fueron las que poseían grandes extensiones de tierras en áreas con precios relativos bajos en zonas de borde, o que activaron mecanismos de recuperación o generación de suelo. Así, en el período 2004 al 2014 en los municipios del GBA la construcción de viviendas del Programa Federal fueron en un 50% del total implementadas sobre tres de los veinticuatro municipios de la primera y segunda corona, ellos fueron: José C. Paz con 5.316 viviendas, Florencio Varela con 4.540 y La Matanza con 3.814, seguidos luego por Moreno con 3.218 y Esteban Echeverría con 2.252 (Aramburu y Chiara, 2016).

En este contexto, vinculado a la especialización de los gobiernos locales en la recepción y desarrollo de programas vinculados al hábitat popular y de generación de suelo, se dieron algunas tomas de tierra en cercanías de los barrios de interés social que como se-



**Imagen 1.** Actuales asentamientos según años de ocupación. Fuente: Elaboración del autor a partir del Registro Provincial de Villas y Asentamientos por Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449, y relevamiento través de Google Earth.

ñala Cravino (2009a) “Fueron, en realidad, un medio para presionar por el acceso a las viviendas y no una intención de ocuparlas en sí” (p.39). Según el registro público elaborado por la Ley 14.449 de la provincia de Buenos Aires, si se consideran las tomas en ese período es posible observar que el 51% de las totales se concentran en cinco municipios, siendo los más relevantes La Matanza (60), Moreno (57), Florencio Varela (56), Almirante Brown (51), y José C Paz (38), sobre un total de (510) asentamientos. Todos en municipios de la segunda corona. Aunque esto último no implica que sea un problema exclusivo de los municipios de segunda corona, ni generalizado entre ellos; sino

más bien, que los asentamientos se han dado en áreas muy puntuales y en ese período se concentraron fuertemente en esos municipios repartidos entre la zona sur, la noroeste y la oeste del GBA.

Pero la localización de las tomas, y su evidente concentración no se explica solamente por las políticas de los gobiernos locales y las asignaciones de recursos nacionales o provinciales que operaron sobre el territorio en la oferta de espacios habitables para los sectores populares, así como tampoco por las estrategias del mercado inmobiliario formal. En una escala que se juega entre el barrio y lo metropolitano existe un

grupo de actores –en algunos casos nucleados en red, por ejemplo, en el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIV-BA)- que participan del proceso de extensión y en el desarrollo de programas de integración socio-urbanos de los barrios. En algunos municipios, como La Matanza, es importante considerar el papel que jugaron organizaciones de base territorial, como la Federación de Tierra y Vivienda y la Corriente Clasista y Combativa o el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), como movimientos vinculados a los procesos de tomas de tierra desde el acompañamiento a las familias necesitadas. En otros municipios, movimientos sociales y organizaciones han tenido participación, como el Movimiento Evita, Barrios de Pie, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), entre otros, que se han visto mejor contenidos en determinadas administraciones. En este sentido, en los últimos años ha habido diferentes gobiernos locales -con continuidad en las gestiones- que fueron más o menos permeables a los procesos de extensión de los asentamientos, ya sea por acción u omisión. En Moreno, es destacable el papel de la asociación civil Madre Tierra (en adelante MT) junto al Instituto autárquico municipal (IDUAR), que han tenido por política no acompañar los pedidos de desalojo de las tomas y llevar adelante procesos de integración socio-urbana y acompañamiento a las familias. El accionar de estos en los barrios de Los Hornos y el despliegue de diferentes y novedosas políticas e instrumentos, así como la inacción en determinados momentos, es ilustrativo de la potencialidad de la acción pública como herramienta analítica a la hora de considerar la construcción de comunidad en el proceso de extensión de los asentamientos.

La cartografía (imagen 1) muestra la disposición de las tomas de tierra que se dieron en el período que va del 2003 al 2015 en el GBA, así como también los barrios de vivienda de interés social y barrios y urbanizaciones cerradas, que se relacionan en cuanto a localización según se ha señalado. También es posible ver los límites jurisdiccionales de los municipios que han concentrado la mayor cantidad de las tomas y la división por coronas. Desde esta cartografía puede observarse con claridad la concentración de tomas en áreas muy específicas de la metrópoli. Al norte del municipio de Moreno y cercano a José C. Paz se encuentran los barrios de Los Hornos.

## El caso de los barrios de Los Hornos

Los barrios de Los Hornos es un asentamiento compuesto de alrededor de 15 barrios que se han ido agregando como extensiones a lo largo de los años desde el 2006 al 2015, llegando a un total de aproximadamente 40.000 habitantes sobre unas 500 hectáreas de suelo. Se dio en la zona norte del municipio de Moreno en la localidad de Cuartel V, sobre suelo degradado por la explotación de la arcilla en la fabricación de ladrillos y cerámicas, tanto por una gran industria como por pequeños productores independientes. Debido a que esta zona se encontraba muy desvinculada del centro del municipio, desde la vuelta a la democracia en la década de los ochenta, la ciudadanía se organizó en torno a lo que denominaron los Consejos de la Comunidad, desde donde, a partir de las exigencias planteadas, lograron que se instalara una comisaria, las escuelas y además desarrollaron algunos barrios y redes de servicios a lo largo del tiempo, pero sobre todo en lo organizativo dieron por resultado el surgimiento de las ONG y cooperativas de trabajo muchas de las cuales luego formaron parte de lo que han denominado el Consejo de Organizaciones.

Tal como se verá en adelante, podría decirse que hay tres momentos en la conformación del asentamiento y la comunidad de Los Hornos, con participación de diversos actores, que construyeron desde formas urbanas diferentes, y que fueron tratados más extensamente en otro trabajo (Dombroski, 2018). Estas formas y actores coexistieron en el tiempo en la construcción de los barrios, pero se diferencian 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 organizadas que construyeron el principal espacio de socialización entorno a una capilla católica. Segundo, desde fines del 2009 e inicio de 2010 se desarrolló un proyecto habitacional y de generación de redes de servicios, entre el IDUAR, MT y pobladores a reubicar, que más adelante permitió la construcción de un centro comunitario espacios de recreación, y educación. Tercero, desde fines de 2012 se desató una ocupación veloz y extensiva a partir de nuevos actores que intervinieron desde un mercado inmobiliario informal de compra y venta de suelo y vivienda.

A continuación, se dará cuenta del proceso de extensión de los barrios de manera detallada considerando quienes participaron, cómo, desde dónde, qué estrategias y recursos desplegaron y qué resultados



Imagen 2. El barrio 18 de Julio al año 2008. Elaboración del autor a partir de imágenes de Google Earth.

esto tuvo en términos espaciales. Así se desarrollan tres apartados que buscan dar cuenta de momentos coyunturales que imprimen un sentido diferente en los modos de sociabilidad y el sentido de comunidad que imperan a lo largo del tiempo.

### Familias organizadas en la ocupación de tierras y construcción de la capilla.

Desde el 2006 se da 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 (Ricchiari y Portugal), que eran por entonces los únicos ejes que atravesaban la zona. La cartografía (imagen 2) da cuenta de ello.

Estas primeras ocupaciones que se dieron en Los Hornos resultan muy parecidas a las de principios de la década de los 80, que se caracterizaban por reproducir la cuadrícula, y tenían como protagonistas a grupos de familias que eran acompañadas por alguna organización 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. Con formas construidas que se asemejan a los barrios formales cercanos en cuanto a trazados y el tamaño de los lotes. En el centro del barrio se construyó una capilla Católica y se reservaron tierras para el desarrollo futuro de espacios verdes, y que funcionan actualmente como canchas de fútbol. Además, y con el paso de los años los vecinos fueron definiendo diferentes espacios de común interés vinculados a espacios de productividad, cuidado, salud y cultura, con la transformación de algunas viviendas en talleres, postas sanitarias, merenderos y comedores, guarderías y bibliotecas comunitarias, entre otros.

En coincidencia con estas ocupaciones en la zona, el municipio confeccionó un nuevo Código de Zonificación que terminó sancionándose en 2008, y que implicó la habilitación como área susceptible de ser urbanizada. La aprobación del código pone de manifiesto el interés del municipio en el desarrollo de la urbanización en el área en cuestión. También, en este

proceso se involucra Madre Tierra que se desempeñó como mediadora entre los pobladores que deseaban comprar el predio y sus dueños, en un estrecho diálogo con el municipio desde donde los lazos organizativos se fortalecieron.

### **Funcionarios públicos, organización intermedia, y pobladores en la construcción de un barrio y centro comunitario.**

Desde fines del 2009 e inicio de 2010 múltiples actores se construyeron y articularon desde la interacción y en relación a un proyecto habitacional y de generación de redes de servicios que dieron lugar al barrio de Los Hornos<sup>[3]</sup>. Éste se llevó a cabo sobre 9 hectáreas de suelo fiscal del banco de tierras municipal, y con la extensión de los servicios y la mejora de la calle Portugal, más adelante se activan actuaciones puntuales de algunos de los actores en la extensión de los barrios sobre suelo privado y fiscal. Esto fue a los fines de reubicar a 140 familias que se habían instalado en torno a un barrio planificado de otra localidad del municipio. El IDUAR inició un proceso de negociación con la colaboración de MT como mediadora entre los intereses del instituto y el de los pobladores. El resultado de las negociaciones desembocó en la generación mancomunada del barrio en sus etapas I (2009) y II (2010).

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 progresiva de la vivienda y el hábitat. Se abrieron las primeras calles de tierra con las máquinas del municipio y se rellenaron las cavas. Entre los servicios provistos, cabe mencionar el tendido de electricidad y el saneamiento (red de desagües pluviales, pozos y tanques de agua colectivos conectados a las viviendas a través de una red, y pozos negros individuales).

Con las recomendaciones y asistencia técnica de MT a los vecinos, las casillas se instalaron en los fondos de los lotes lo que implicó que no hubiera invasión de las construcciones sobre la línea municipal. Además de ello, la obtención de financiamiento externo para la mejora del espacio público o de las viviendas formó parte permanente de las acciones de la asociación civil para con los habitantes. Las reflexiones de su director resultan ilustradoras de cómo se fue dando el proce-

so, al señalar que generalmente en casos como los de construcción de vivienda de interés social tradicional, “ocurre que de repente de un día para el otro hay un barrio habitado y familias que no se conocen entre ellas. Pero, él plantea que MT trabaja diferente pues, “tiene un mecanismo en donde a la par de la construcción del barrio se va construyendo la comunidad que va a mudarse a vivir a ese barrio. Entonces se iban haciendo reuniones entre las familias (...) se juntaban una vez por mes y a medida que avanzaba la construcción se iban conociendo y pensando cómo se iban a mudar, si lo iban a hacer en algo precario o algo más definitivo, si iban a generar un mecanismo de trabajo comunitario para ayudarse entre ellos y construir la vivienda, empezar a pensar como querían que sea la casa. Entonces hay una instancia de diseño participativo. Empezar a pensar cómo organizar en el barrio lo vinculado a los servicios comunes, la red de agua va a ser uno de esos temas, si hay que pagar una expensa para mantener la red y hay que ir viendo cómo organizarlo, tanto en relación a cada manzana y para todo el barrio (...) ¿Qué se va a tener, un delegado por manzana para discutir las cuestiones barriales? ¿Se va tener un espacio de reunión? ¿Un centro comunitario? todas esas cuestiones se fueron construyendo a medida que se fue construyendo el barrio.” Sobre esto, una referente territorial de la asociación señala que la organización se dio desde representantes por manzana y organizaron diversas cuestiones barriales, entre ellas por ejemplo, “cobraban la luz casa por casa para la red”. También se desarrolló un centro comunitario en el sector central del barrio que se denominó “La Pachamama”.

Luego de la generación del barrio y de la apertura y mejorado de la calle Portugal se decidió relocalizar población proveniente de desalojos de otras zonas del municipio en las tierras fiscales en torno a Los Hornos. 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 otros barrios al sur como el Seis Manzanas y La Unión, que se ubican 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.

[3] 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 como “los barrios de Los Hornos”.



Imagen 3. Los barrios al año 2011. Elaboración del autor a partir de imágenes de Google Earth.

Con la consolidación del barrio y los barrios del entorno que se fueron dando luego, el centro comunitario de La Pachamama quedó geográficamente localizado en el centro del asentamiento, y en relación a ejes de acceso importantes, y grandes extensiones de espacio público (ver imagen 3) que funcionan para diferentes actividades recreativas, dependiendo de la ocasión y las condiciones de cada momento. Allí se reúnen funcionarios municipales y otras autoridades públicas, miembros de organizaciones sociales y políticas, y vecinos.

### Loteadores piratas y crimen organizado en la extensión del asentamiento.

Como ya se mencionó, las ocupaciones se venían dando sobre predios ubicados entre las dos calles ru-

rales preexistentes (Ricchieri y Portugal), con excepción de algunas áreas que el municipio y los habitantes lograron reservar en función de proyectos comunitarios; en 2012 esto cambió y se dio 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. “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” dijo una vecina a un medio local (<http://desalambrar.com.ar>). También, se dio la extensión del barrio 18 de Julio en la zona norte. 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.

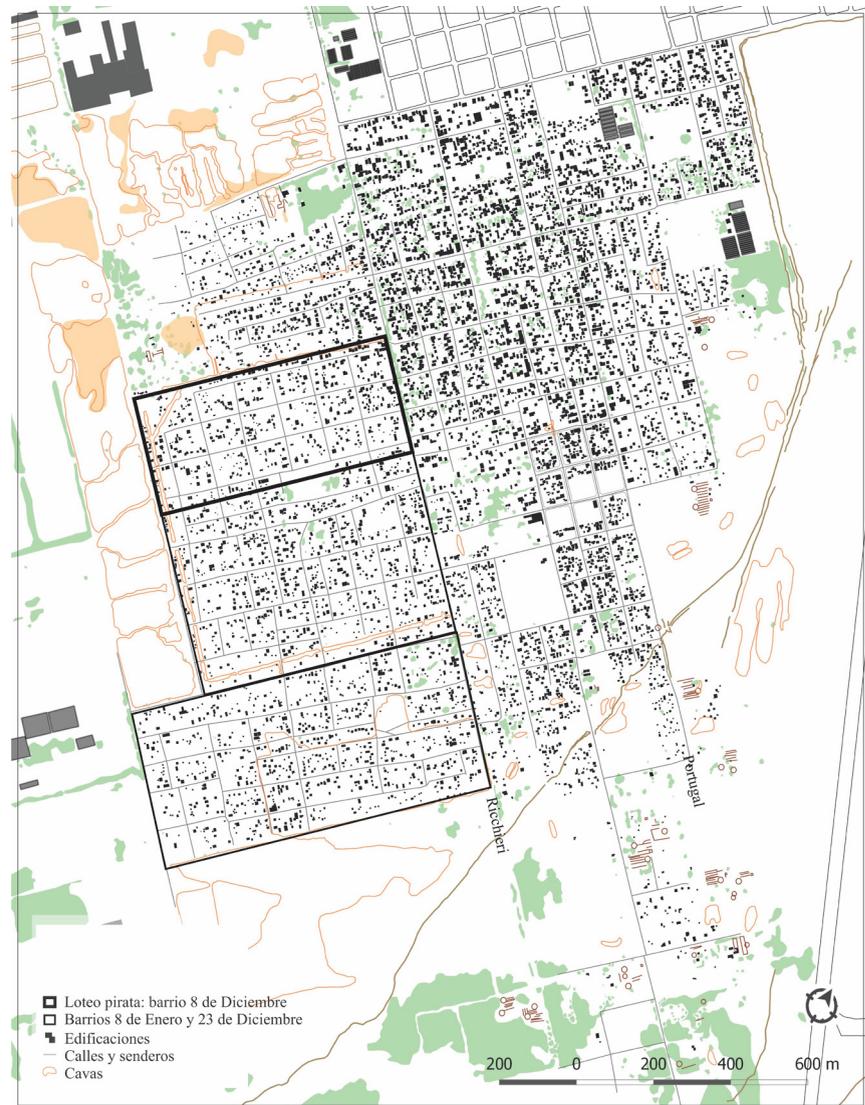


Imagen 4. Los barrios al año 2015. Elaboración del autor a partir de imágenes de Google Earth.

Además de una extensión más veloz se dio un proceso de ocupación extensiva vinculado a la llegada o construcción 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 a los barrios 8 y 23 de Diciembre y 8 de Enero.

Este proceso carece de la legitimidad que las primeras tomas tenían, ya que puede verse una producción de suelo y viviendas con los fines específicos de venta, que extendieron el asentamiento en baja densidad (es decir, con toda la superficie loteada pero sin ocu-

pación efectiva) sobre 250 hectáreas de superficie sin una estructura inicial de espacios públicos o de circulación. 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 apertura de calles.

Paradójicamente, el detonante de la construcción más irregular del asentamiento, fue un loteo pirata<sup>[4]</sup> muy regular que se desarrolló sobre 35 has, y que como proyecto antes había sido presentado ante el municipio y no resultó aprobado.

Estas últimas ocupaciones, que dieron lugar a los tres barrios mencionados se vinculan, directamente,

[4] Clichevsky (2003) plantea que en estos incluyen “la promesa de compra-venta” y de un futuro legalizado con “apoyo” de políticos locales.



Imagen 5. La construcción del barrio y la comunidad de Los Hornos. a b y c consultado en canal de YouTube de MT (<https://youtu.be/vR41uve4kko>) que corresponde al registro del año 2009 y 2010. d, e y f tomas del autor, 2015.

con el crimen organizado, (asociado sobre todo, a la venta de droga, armas y la trata de personas) y consiguieron de un parcelamiento sobre los grandes macizos de suelo, pero sin una estructura de manzanas con calles que la definan. Por detrás de esa operación, cada loteador –informal- fue poniendo en juego su capacidad de apropiación del territorio. 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, manzanas irregulares; mientras, otras parcelas desaparecieron y dieron paso a las calles de acceso. Así, no se reservaron áreas de uso común para la generación futura de espacios verdes o equipamientos. En relación a esto en 2016 el municipio creó un paquete de instrumentos a los fines de resolver estos problemas vinculados a la extensión del asentamiento. Además, las organizaciones sociales reactivaron su trabajo luego de los episodios de violencia que se empezaron a vivir desde el 2012, y se fortalecieron en torno al Consejo de Organizaciones de Cuartel V. Por otro lado, los nuevos ocupantes de estos barrios que accedieron mediante la compra de los lotes comenzaron a orga-

nizarse barrialmente en función de realizar y exigir mejoras en los accesos y el tendido eléctrico.

En la cartografía (imagen 4) pueden verse los últimos tres barrios que se dieron y en la imagen 5 la construcción del barrio y la comunidad de Los Hornos en torno al centro comunitario La Pachamama

## Discusión y palabras finales.

El presente artículo buscó dar cuenta de las articulaciones multiactorales y el espacio construido en el proceso de extensión de los asentamientos, a los fines de poner en consideración los territorios de los que se trató en el período 2003 al 2015 en cuanto a sociabilidad y construcción de comunidad. En ese contexto se pudieron iluminar algunas cuestiones en la escala metropolitana y desde el caso de estudio.

Desde lo metropolitano se visibilizaron las áreas que se ocuparon y quiénes participaron, y así se pudo

explicitar algunas relaciones y dar cuenta de sus especificidades, concretamente entre los actores involucrados en el proceso de tomas de tierra y el suelo ocupado, su localización espacial y temporal, y su dispersión o concentración. En ese sentido, las políticas de hábitat y vivienda de la que fueron objeto o impulsaron los gobiernos locales que se orientaron al desarrollo urbano sobre nuevas tierras, entre 2003 y 2015, tuvieron un impacto diferencial entre las administraciones que optaron por incorporarlas, resultando en una recepción de población por parte de estas que desbordó las capacidades de gestión que poseían. Por otra parte, en el período de tiempo analizado, las organizaciones sociales, políticas y cooperativas han tenido mucha influencia a partir de una participación activa y con posibilidades de financiamiento para diferentes proyectos. En esa materia, las vinculaciones entre estos actores de diferente pertenencia constituyen entramados con anclaje territorial capaces de tener un peso predominante a nivel metropolitano sobre las ocupaciones de tierras, así como también en las posibilidades de llevar adelante programas de integración socio-urbanos y de regularización. El estudio del caso de los barrios de Los Hornos resultó ilustrativo de ello.

El análisis de la extensión de los barrios a través de diferentes momentos permitió iluminar las estrategias de los actores que participaron y se fueron articulando y construyendo en el proceso. Desde ese punto de vista pueden verse proyectos exitosos en la construcción de barrios y comunidad a lo largo del tiempo, así como fluctuaciones en la organización de los barrios que a veces pierden fuerza en algún nivel, pero se reconstruyen o toman impulso en otros niveles.

Metodológicamente, 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 –o el Estado, como analizan algunos trabajos- 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. 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. Pues, la resolución de “los problemas urbanos requiere de la definición de recursos e instrumentos de gestión que permitan pasar a un urbanismo centrado en la cohesión social y fuertemente operativo” (Reese y Catenazzi,

2010, p.112). Y en ese sentido el trabajo de las organizaciones intermedias como MT y el papel de ciudadanos activos en la construcción de su comunidad, resulta esencial a los fines de llevar adelante políticas urbanas integrales y en una interacción de tipo más horizontal entre los actores.

Finalmente, si bien aún queda mucho por trabajar, entender mejor estos procesos desde la perspectiva propuesta puede ser una herramienta fundamental para definir o redefinir políticas territoriales que orienten estas transformaciones desde el acompañamiento a los actores y redes de actores según sus experiencias creativas, que muestran formas alternativas de construcción de ciudad y comunidad.

## Bibliografía

ARAMBURU, F., Y CHIARA, C. (2016). *Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires*. En actas publicadas de IX Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.

CHIARA, M., Y CATENAZZI, A. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M.; Di Virgilio, M. (coordinadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*, (201-214), Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

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. (2009A). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Lider*, 15 (11), 31-55.

CRAVINO, M. (2009B). Vivir en la villa: *relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: UNGS ediciones.

CRAVINO, M. (2016). Desigualdad urbana, inseguridad y vida cotidiana en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Etnografías Contemporáneas*, 2 (3), 56-83.

CRAVINO, M. (2018). Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares*. (67-102) Los Polvorines: UNGS ediciones.

DI VIRGILIO, M., ARQUEROS MEJICA, M., 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*, 14 (1), 29-49

DOMBROSKI, L. (2018). La configuración espacial de los asentamientos del borde metropolitano: actores, recursos y estrategias en la construcción de los barrios de Los Hornos, en Cuartel V, Moreno", *Revista Mundo Urbano*, 50.

HARDOY, J. Y SATTERWHITE, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: GEL.

IZAGUIRRE, I. Y ARISTIZABAL, Z. (1988). Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires. Una experiencia de poder popular, Buenos Aires: CEAL

MERKLEN, D. (1997). Organización Comunitaria y Práctica Política. Las Ocupaciones de Tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Revista Nueva Sociedad*, 149, 162-177.

MERLINSKY, G. (2017). Cartografías de conflicto ambiental en Argentina. Notas teórico-metodológicas. *1 Acta sociológica*, (73), 221-246.

PACHECO, J. (2018). Sobrepoblación relativa, acción política y dictadura militar en la Ciudad de Buenos Aires, 1976-1983: las organizaciones villeras frente a la política estatal de erradicación masiva. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 8 (2), 63-71.

PRADILLA, E. (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina", en Emilio Pradilla (comp.) *Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*, Universidad Autónoma metropolitana-Xochimilco, México DF, México.

REESE, E. Y CATENAZZI, A. (2010). "Planificación e instrumentos de gestión del territorio". En Gestión municipal y ciudad. Dilemas y oportunidades. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior - BID. ISBN 978987-33-0380-7

SOLÁ MORALES, M. (1997). *Las Formas de Crecimiento Urbano*. Barcelona: Ediciones UPC.

THOENIG, J.C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 1, 19-37.

TURNER, J. (1977). *Todo el poder a los usuarios*. Madrid: Blume Ediciones.

UGALDE V. (2014). *Sociología de la acción pública*. Una mirada a nuevos enfoques. Traducido de Lascoumes, P. y Le Galès, P. (1984) *Sociologie de l'action publique*. *Desafíos*, 27 (2), 325-330.

SUBIRATS, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficiencia en Administración. Madrid: MAP.

### Abreviaturas, acrónimos o siglas

GBA: Gran Buenos Aires

ProMeBa: Programa nacional de de Mejoramiento de Barrios),

ProCreAr: Programa nacional de Créditos para construcción o mejora de viviendas

FOTIVBA: Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires

FOL: Frente de Organizaciones en Lucha

CTEP: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular

MT: asociación civil Madre Tierra

IDUAR: Instituto autárquico municipal de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional de Moreno