

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.

Categoría: **Número 50**

Publicado el Jueves, 26 Abril 2018 10:38

Visto: 20960

Autor:

Dombroski, Lucas Jordán.*

***Licenciado en Urbanismo UNGS y Doctorando en Estudios Urbanos en la misma institución**

Resumen:

Las experiencias de asentamientos y de autoconstrucción son un tema relevante en la bibliografía de América Latina, pero muy pocos estudios examinan las configuraciones espaciales que resultan de la acción de los sectores populares, o más ampliamente de la acción pública. En este contexto, intentando mostrar una diversidad de modos de operar sobre el territorio, se propone examinar las características diferenciales de las etapas de expansión de un asentamiento, considerando los recursos y estrategias que los actores ponen en juego. En complemento, se busca mostrar las potencialidades de las herramientas gráficas y cartográficas en el estudio de caso desde las lecturas morfológicas y de las representaciones gráficas.

Palabras claves:

Asentamiento, acción pública, momentos, recursos y estrategias, autoconstrucción, mercado inmobiliario informal, configuración espacial, transformaciones territoriales.

Abstract:

The experiences of settlement and self construction are a relevant topic in the bibliography of Latin America, but very few studies examine the spatial configurations that result from the action of popular sectors, or more broadly from public action. In this context, trying to show a diversity of ways of operating on the territory, it is proposed to examine the differential characteristics of the stages of expansion in a settlement, considering the resources and strategies are brought into play. In addition, it is wanted to show the potential of the graphic and cartographic tools in case study from the morphological readings and graphic representations.

Key words:

Settlement, public action, moments, resources and strategies, self construction, informal housing market, spatial configuration, territorial transformations.

Introducción

Las experiencias de asentamientos^[1] y de autoconstrucción –ya sea resultado de procesos individuales o a través de un colectivo organizado- son un tema relevante en la bibliografía de América Latina, y ha sido examinado desde el papel de los sectores populares o más ampliamente considerando el entramado de actores públicos y privados que, con estrategias y recursos diferentes participa de la construcción de las ciudades. Las perspectivas de análisis tributarias de diferentes disciplinas, -como las ciencias sociales, la antropología, las ciencias políticas- salvo muy pocos estudios, no examinan las configuraciones espaciales que resultan de la acción de los sectores populares. Diversas investigaciones han analizado y evaluado tanto las estrategias habitacionales, la movilidad espacial, como la implementación de programas públicos (Di Virgilio, 2008; Cravino, 2008, 2012, Rodríguez y Di Virgilio, 2007, 2011, Ostuni, 2010, Varela y Fernández Wagner, 2012). No obstante, el análisis de las configuraciones espaciales es capaz de iluminar las modalidades de pensar y operar de los diferentes actores sobre el territorio.

En este contexto, intentando mostrar una diversidad de modos de operar sobre el territorio, se propone examinar las características diferenciales de las etapas de expansión de un asentamiento, considerando los recursos y estrategias que los actores ponen en juego. Metodológicamente, se busca mostrar las potencialidades de las herramientas gráficas y cartográficas en el estudio de caso desde las lecturas morfológicas y de las representaciones gráficas.

Desde ese planteo, se aborda el estudio del proceso de construcción de los barrios de Los Hornos, en Cuartel V, Moreno desde una clave urbanística, que tenga en cuenta el crecimiento de la ciudad entendiendo la complejidad del proceso y los actores involucrados. En ese sentido se propone un abordaje multiescalar que no pierda de vista el análisis de los elementos que hacen a la configuración espacial de los barrios.

Como una perspectiva analítica que aporta conocimiento acerca de las formas y el origen de las transformaciones territoriales, entender el proceso de urbanización a partir de la identificación de las transformaciones claves del territorio con las representaciones gráficas como insumo, implica además reconocer los actores que participan, desde

la acción u omisión, y que recursos y estrategias ponen en juego en cada momento. Trabajos recientes, como las tesis de Colella (en curso), Potocko (2014), López Goyburu (2013), ofrecen algunas pistas en esa orientación. Desde esa perspectiva se iluminó acerca de la relación que existe entre el accionar de los actores y las dinámicas de transformación territorial en distintas instancias. Para ello se trabajó a partir de la identificación de “momentos” claves que inauguran a su vez “formas diferentes” de expansión del asentamiento. Se entiende que dar cuenta de estos procesos, puede ser un insumo relevante a la hora de regularizar, reglamentar o promover políticas públicas.

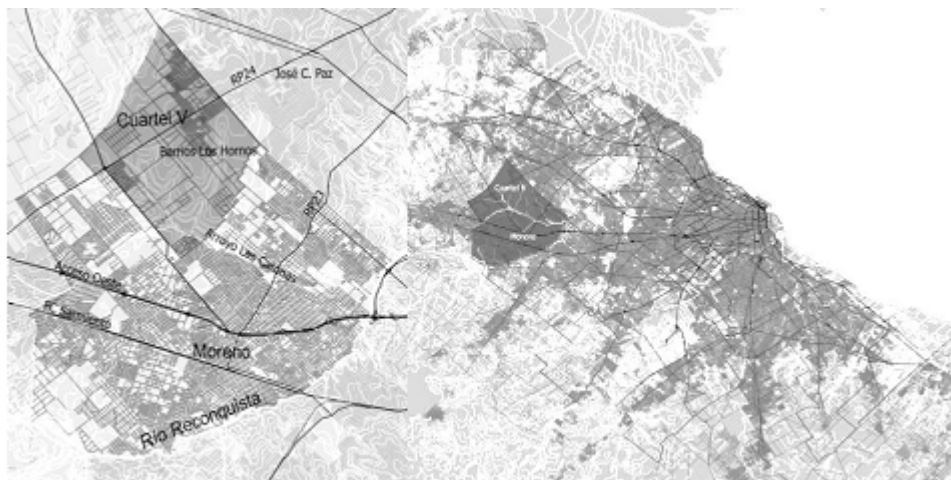
Los barrios de Los Hornos

La población que vivía en villas y asentamientos informales era del 4,1% de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en el Censo de 1981, del 5,2% en 1991, del 6,9% en 2001, y ascendió al 10,1% en 2006 (Fernández Wagner, 2010). Para fines de la década pasada esto representaba un millón de personas que vivían en casi mil asentamientos informales y villas (Cravino, Del Río y Duarte, 2009). Este aumento se debió, según diversos estudios, a las dificultades cada vez mayores de acceso al mercado inmobiliario formal (Del Río, 2008; Ciccolella y Baer, 2008). Los asentamientos informales particularmente se localizan en el borde de la urbanización extendiéndose sobre suelo rural con muy baja densidad.

Los barrios de Los Hornos, como un asentamiento de reciente extensión, se ha ido configurando en un área de borde metropolitano en la zona Norte del partido de Moreno, sobre tierras decapitadas por cavas junto a afluentes del arroyo Las Catonas y otros intersticios de suelo poco aptos para ser habitados, alejado de equipamientos, servicios básicos de saneamiento y de servicios de centralidad. Es resultado de un proceso de extensión de una década –desde 2006 a la actualidad-, abarcando un total de 500 hectáreas de suelo y albergando aproximadamente 40.000 habitantes, y durante esta ha tenido participación y protagonismo de distintos actores y la injerencia de diversas políticas en su conformación. En los últimos años, el mercado inmobiliario informal ha ido ganando un poder cada vez más gravitante llevando a la extensión más rápida y desordenada del asentamiento sobre suelo no apto para la urbanización.

El partido de Moreno posee una población de 452.505 habitantes, distribuidos muy desproporcionadamente sobre una superficie de 186,13 km². La cobertura de servicios básicos de saneamiento es del 49% de cloacas y del 40% de agua potable. Habiéndose completado, en la década de los '90, “la trama urbana, con la ocupación de las parcelas ubicadas en el área residencial, que estaban hasta ese momento sin edificación y sin custodia efectiva por parte de sus propietarios, y una vez agotado dicho stock”^[2] los procesos de asentamientos se extendieron hacia el área rural existente en el partido, dándose mayormente en los bordes del arroyo Las Catonas y en las localidades de Cuartel V y Trujui, que son zonas marcadas, a lo largo de los últimos años, por diversos conflictos sociales y ambientales. Por lo tanto, las ocupaciones informales de tierra y la “autoconstrucción” de las viviendas y fragmentos de ciudad se desarrollan de forma acelerada en áreas alejadas de las infraestructuras, servicios y equipamientos.

Figura 1. Cuartel V en Moreno y su ubicación en el AMBA



Fuente: elaboración propia.

^[1]Asentamientos, tomas de tierra, u ocupaciones informales, refieren aquí al mismo fenómeno.

^[2] Considerando de Ordenanza Municipal 5686/2016.

La localidad de Cuartel V, donde se localiza Los Hornos, se caracteriza por ser el territorio más periférico del municipio; atravesado por dos rutas provinciales, resulta ser un área de expansión de la ciudad con posibilidades de desarrollo de actividades productivas. Actualmente, concentra la mayor cantidad de suelo destinado a la radicación de industrias y toda el área rural del municipio, así como una reciente ampliación del área complementaria^[1] (Colella y otros, 2016). Los barrios se han desarrollado como la continuidad del tejido urbano de José C. Paz, con el cual se

vincula a través de la Ruta Provincial n° 24 (RP24), y se encuentra desconectado del área central del municipio al que pertenece.

[1] Código de Zonificación del Municipio de Moreno, 2008

Figura 3. Croquis del barrio Seis Manzanas



Fuente: elaboración propia. 2016

Metodología

Metodológicamente se procedió al estudio de los momentos y de las distintas formas de expansión del asentamiento, desde una aproximación en distintas escalas de análisis que fueron desde lo general a lo más particular, tanto en la representación cartográfica del sector como de la interpretación de los actores intervinientes y las políticas urbanas desarrolladas.

Como punto de partida, se identificaron áreas homogéneas en el asentamiento. Luego, a partir del estudio del proceso con la restitución cartográfica y del estudio de los actores, se identificaron momentos claves que inauguraron a su vez formas diferentes de expansión del asentamiento. Estas áreas homogéneas inicialmente identificadas son producto de las formas diferentes de expansión del asentamiento.

Para la elaboración de las representaciones y restituciones gráficas y cartográficas se utilizaron las cartografías existentes y se realizaron relevamientos de campo. Para realizar la cartografía se utilizó la fuente de Google Earth y el programa de representación gráfica -Q-GIS- con el cual se reconstruyó el estado del proceso de expansión en distintos períodos desde el 2006 al 2016. Luego se procedió a la selección de manzanas “tipo”, según formas diferentes de expansión, que se mostraron desde su evolución a través del tiempo en planta y en corte.

A partir del estudio de la evolución de manzanas “tipo” se logró dar cuenta de las estrategias y los recursos de los actores en la construcción progresiva del hábitat. Los cambios en las edificaciones, las parcelas y el espacio público y los servicios a través del tiempo. En las tres formas diferenciales de expansión de los barrios identificadas se pueden visualizar procesos marcadamente contrastantes.

En complemento, para identificar actores e instrumentos se recurrió a diferentes fuentes y en particular a las entrevistas semi-estructuradas, a organizaciones sociales y funcionarios que permitieron identificar las diferentes miradas y valoraciones, las justificaciones de los actores según sus disposiciones y posiciones, restituyendo además, los procesos de toma de decisiones. En este punto, el relevamiento de fuentes secundarias, y sobre todo los medios locales pertenecientes a organizaciones políticas o asociaciones civiles de anclaje territorial, resultaron en elementos fundamentales a la hora de restituir procesos complejos en momentos coyunturales.

Los momentos y las formas de los barrios

Se identificaron tres momentos [1] distintos en la conformación de los barrios que inauguraron a su vez formas diferentes de ocupación y de construcción del hábitat. Estas formas diferentes coexisten en el tiempo en la construcción de los barrios, pero morfológicamente se diferencian tanto en la ocupación inicial como a lo largo del proceso de urbanización. Los momentos son entendidos como un episodio o episodios específicos que marcan un quiebre en cuanto a las políticas públicas que se implementan o a los actores que participan, como un cambio radical en la relación de fuerzas entre ellos, que tiene incidencia en la dinámica de las transformaciones territoriales a analizar.

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 en esos años no acompañar los pedidos de desalojo. Segundo, desde fines del 2009 e inicio de 2010 se da la acción pública focalizada en función de un proyecto habitacional y de generación de redes de servicios, que más adelante activa actuaciones puntuales de algunos de los actores en la extensión de la urbanización informal. Tercero, desde fines de 2012 se desata una extensión del asentamiento de ocupación veloz y de muy baja densidad a partir de nuevos actores que intervienen desde un mercado inmobiliario informal [2] de compra y venta de suelo y vivienda.

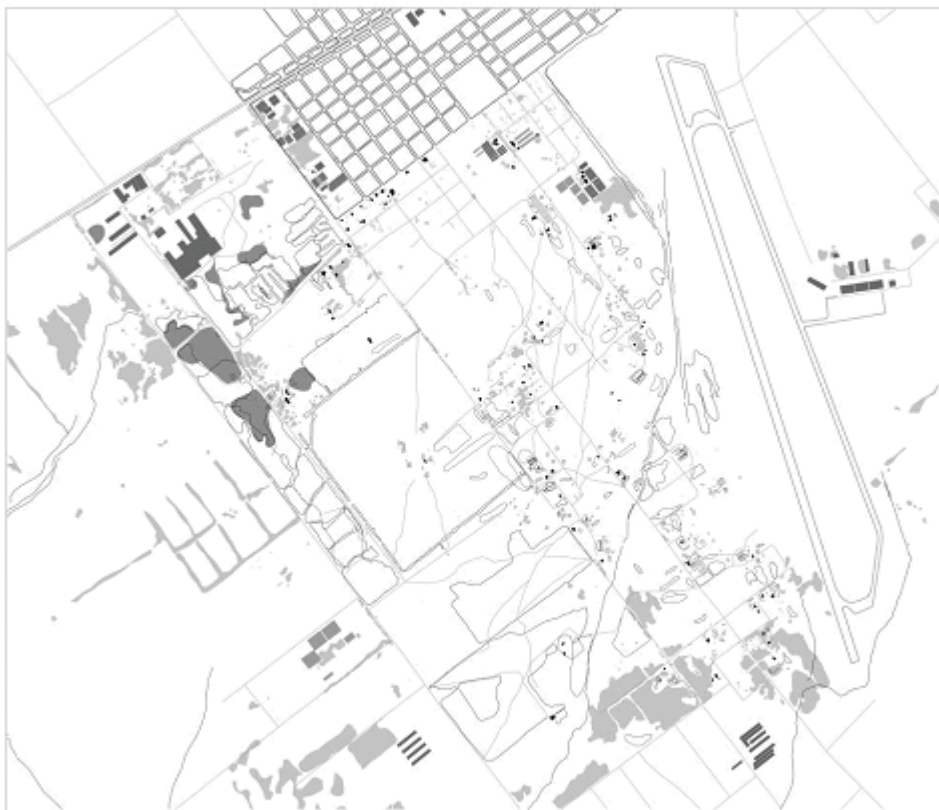
Antecedentes

La Base Aérea de la VII Brigada ofició históricamente como un límite en la extensión de la mancha urbana. La ciudad se extendió hasta la década del '70 sorteando la base por el norte junto a la RP24 encontrando otro límite en el predio de la gran industria de cerámicas Stefani, 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 de Los Hornos se desarrolló la explotación del suelo arcilloso. La producción de ladrillos motorizó una explotación agresiva del suelo, tanto por la gran industria de cerámicas, como por una producción familiar llevada a cabo con menos recursos. Es a partir de esto que se puede visualizar en la actualidad un territorio decapitado con grandes áreas inundables y con una serie de elementos topográficos que condicionan la forma del asentamiento. Por un lado, al oeste, se dio una explotación del suelo de forma industrial con cavas más profundas, de las cuales las del norte, fueron rellenadas en los últimos años con residuos domiciliarios, podas y toscas. Por otro lado, en el sector este, se dio una explotación por familias productoras que ocupaban los predios informalmente o los custodiaban para los dueños.

[1] Ver Novick (2012) en el trabajo de “La Manzana de San Francisco” para profundizar sobre los “momentos” en el abordaje metodológico.

[2] 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 intermedian frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo.

Figura 2. El área de Los Hornos. Cavas y rellenos en un suelo decapitado.



Fuente: elaboración propia.

Las tomas graduales organizadas de tierra

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 de Ricchieri y Portugal, que eran por entonces los únicos ejes que atravesaban la zona.

Figura 4. Las tomas graduales organizadas de tierra (2006-2009)



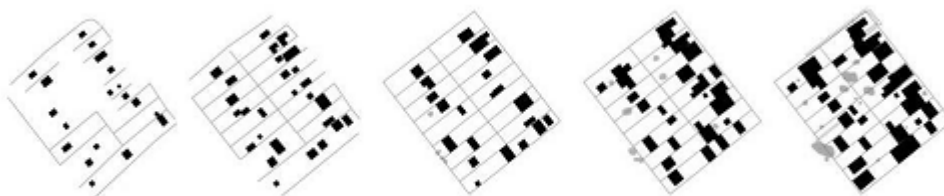
Fuente: elaboración propia

Como destaca Di Virgilio (2012) las primeras tomas de tierra y loteos informales del AMBA, que datan de la década del '80, se caracterizaban por su respeto a las reglamentaciones vigentes en cuanto al tamaño mínimo de los lotes y el trazado de las calles, para favorecer su ulterior regularización. Estas tomas tenían como protagonistas a grupos de familias que eran acompañadas por alguna organización política o eclesiástica 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.

Estas primeras ocupaciones que se dan en Los Hornos guardan cierta relación con las de principios de la década del '80, pues tanto los actores que están por detrás en las transformaciones, como las estrategias que estos llevan adelante y las formas urbanas resultantes son semejantes. Muchas de las familias que participaron de las tomas provenían de otras provincias o países limítrofes, con poca estadía previa en otros barrios del AMBA. Estas familias delimitaron sus lotes, definieron las manzanas y generaron una primera edificación precaria que les permitiera hacer una ocupación efectiva del suelo y resistir los posibles desalojos u otras apropiaciones de terceros. Si bien en el momento de la ocupación, la definición de manzanas y parcelas se dieron en simultaneidad, en el proceso de construcción del hábitat, estos límites se redefinieron y redefinen constantemente.

En las áreas catastradas como lotes de quintas se definieron parcelas más pequeñas a las previamente existentes, pero respetando la forma y dimensiones aproximadas de las manzanas y el trazado de las calles. Sobre los polígonos rurales, se definieron manzanas cuadradas de unos 100 metros aproximadamente y parcelas de 10 metros de ancho (figura 5). El proceso partió de la subdivisión de manzanas y la conformación de lotes regulares, la posterior autoconstrucción de las viviendas y, finalmente, la lucha por la producción de redes y equipamientos urbanos. En estos loteos, la manzana regular es el elemento que se repite y ordena el territorio, 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, implica modificaciones de las edificaciones y también redefiniciones de límites medianeros y avances de lo edificado sobre el espacio público.

Figura 5.



Fuente: elaboración propia

Como puede verse en la figura 6, las primeras casillas instaladas fueron pequeñas y de formas simples que empezaron a sufrir alteraciones en corto tiempo, se reemplazaron paredes, se agregaron ambientes o directamente fueron remplazadas por una edificación de ladrillo de dos o tres ambientes. Los servicios, inicialmente inexistentes, se fueron construyendo colectivamente a lo largo del tiempo hasta la intervención del municipio y las empresas prestatarias.

Figura 6.



Fuente: elaboración propia

Coincidente con las primeras ocupaciones en la zona se confecciona un nuevo Código de Zonificación del Municipio, que termina sancionándose en 2008, y que implica una expansión de la zonificación del área complementaria, “que por sus características, ubicación o dimensiones, adquieren particular interés en el mediano plazo, como zonas de ampliación del perímetro urbano”. La localidad de Cuartel V, que hasta entonces era mayormente rural, se ve especialmente afectada a este cambio, y el sector de Los Hornos pasa 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 permite al municipio intervenir en el sector en la extensión de la urbanización.

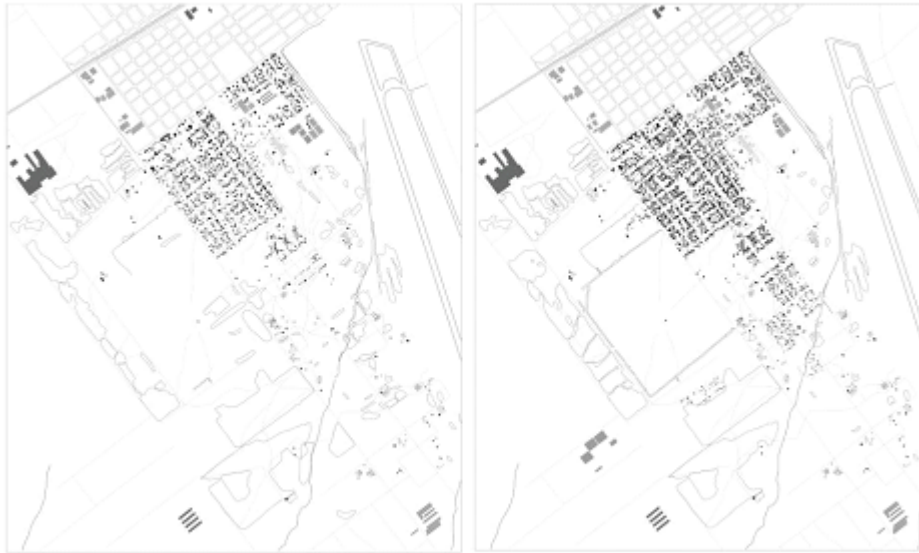
La acción pública focalizada

Desde fines del 2009 e inicio de 2010 se da la acción pública focalizada de distintos actores en función de un proyecto habitacional y de generación de redes de servicios que dan lugar al Barrio de Los Hornos^[1]. El proyecto se llevó a cabo sobre 9 hectáreas de suelo fiscal del banco de tierras municipal obtenido por prescripción adquisitiva administrativa^[2], 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 la urbanización informal sobre suelo privado y fiscal.

[1] El barrio que se inicia en 2009 bajo la modalidad de acción pública 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, que incluye al conjunto completo de barrios. Cuando se menciona en singular, “el” barrio de Los Hornos se hace referencia al proyecto que se desarrolló en dos etapas en 2009 y 2010.

[2] Ley n° 24.320/94 de Regularización de Títulos Jurídicos de Inmuebles del Domino Privado del Estado.

Figura 7. La acción pública y otras intervenciones (2009-2012)



Fuente: elaboración propia

En el tipo de relación que se establece entre el Estado y la sociedad, bajo el prisma de la territorialización de la acción colectiva, se entiende a la acción pública como un entramado de relaciones multiactorales que de diversos modos se articulan en la construcción de políticas públicas^[1] (Catenazzi y otros, 2009). En ese sentido, a los fines de reubicar población que se había instalado en torno a un barrio planificado de otra localidad del municipio, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional^[2] (en adelante IDUAR) inició un proceso de negociación convocando a la asociación civil Madre Tierra^[3] (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 en la construcción de ciudad.

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^[4] 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 lotes con 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 concreción de las primeras calles de tierra abiertas por las máquinas del municipio y el relleno de las cavas. Entre los servicios que se proveyó se encuentra 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).

Como lo muestra la Figura 8, de la evolución de una manzana del barrio 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 nueva 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 resulta factible la intervención del Estado con la implantación de equipamientos comunitarios y provisión de servicios urbanos en general.

^[1] Esta forma de relacionarse de los actores en el entramado difiere del modelo clásico que refiere explícita o implícitamente a una organización vertical del Estado y a una administración que define reglas sectoriales de funcionamiento.

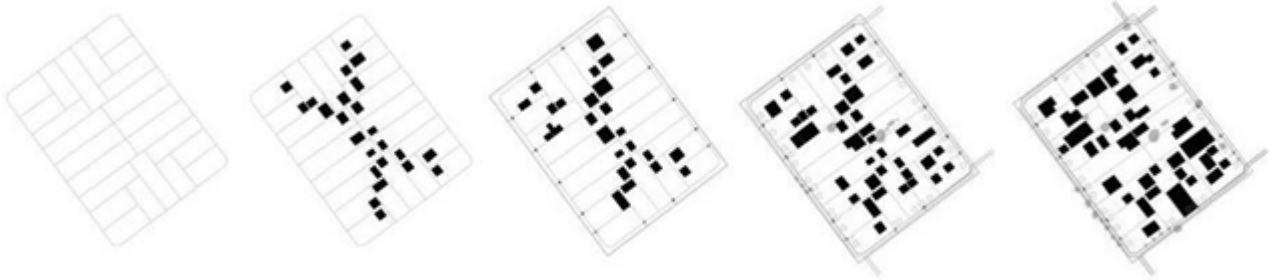
^[2] Tiene por objetivo el “fortalecimiento de las herramientas de gestión de la municipalidad, en la generación, administración y ejecución de planes, proyectos, programas y tareas dirigidas al desarrollo urbano, ambiental y regional” (www.moreno.gov.ar).

^[3] Es una asociación con más de treinta años de experiencia en la zona noroeste del AMBA. “Trabaja la problemática de “la tierra y la vivienda popular”. Se funda con el propósito de fortalecer el esfuerzo solidario de las familias y

comunidades que luchan por su arraigo en dignidad y el de sumar esfuerzos en la construcción conjunta de una sociedad justa y equitativa” (www.madretierra.org.ar).

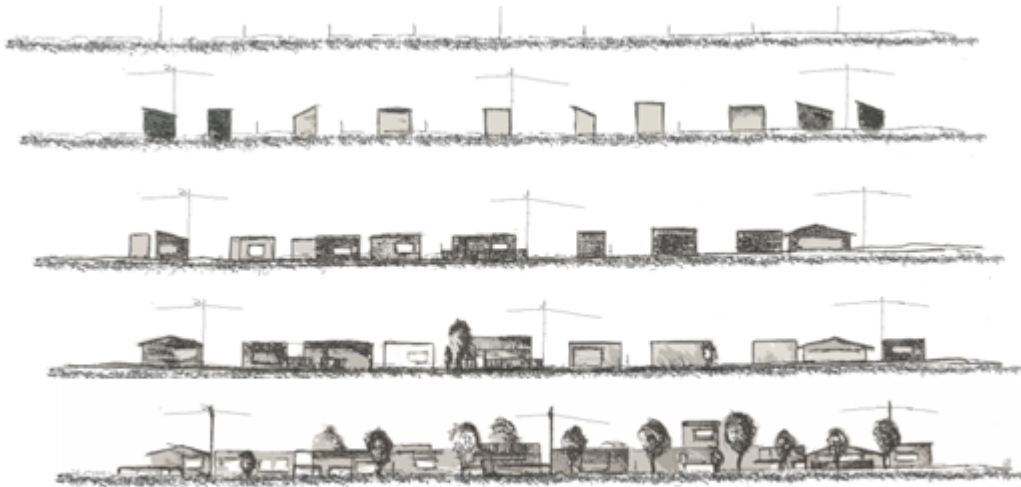
[4] Los loteos populares fueron un fenómeno alternativo a las anteriores formas de hábitat popular, como las de los inquilinatos en conventillos o la ocupación en villas en las áreas centrales de la ciudad. Estos tienen un auge en las décadas de 1940, 1950 y 1960 durante las migraciones internas, producto del sistema de sustitución de importaciones. En este contexto fueron incentivados por el Estado, a partir del subsidio del transporte y las pocas exigencias de urbanización previas a la subdivisión. Se dieron en la periferia de la ciudad mediante mecanismos de pago en cuotas de parcelas, que se loteaban sin la exigencia de servicios básicos.

Figura 8.



Fuente: elaboración propia

Figura 9.



Fuente: elaboración propia

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 otra zonas del municipio en las tierras fiscales en torno a Los Hornos **[1]**. Estas relocalizaciones, y otras tomas de predios privados cercanos, se dieron con distintas modalidades de una forma muy conflictiva, despertando contradicciones en 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 ubican cerca del arroyo Cuartel V. Además, se dieron ocupaciones sobre un predio fiscal que se reserva 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 dan 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.

Como ya se mencionó, las ocupaciones se venían dando sobre predios ubicados entre las dos calles rurales preexistentes, en 2012 esto cambia y se da una primera ocupación sobre las tierras de Stefani, de unas 50 familias

mayormente provenientes del barrio 18 de Julio, en una zona alta entre grandes cavas explotadas por la industria de cerámicas. [2]

La expansión por el mercado inmobiliario informal

Tal como señala Cravino (2009), a diferencia de las primeras tomas, en las últimas décadas los asentamientos estuvieron marcados por una fuerte impronta del mercado inmobiliario informal y la extensión del espacio construido que alteran las condiciones de factibilidad de los programas de regularización.

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 tres 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.

Los nuevos habitantes de los barrios de Los Hornos, a diferencia de las primeras familias provienen mayormente, como desplazados de la Ciudad de Buenos Aires por los aumentos en los alquileres formales e informales. Estos nuevos habitantes se suman a los que ya residían en la zona y que por densificación de los primeros barrios o por el crecimiento propio de las familias toman nuevos terrenos.

La ocupación de suelo en la conformación de los tres barrios mencionados se da en baja densidad sobre 250 hectáreas. A partir de esta ocupación extensiva sobre el suelo, donde se delimitan lotes que no se ocupan inicialmente, se abren espacios en donde los loteadores informales ponen en venta el suelo y producen viviendas para vender. A partir de estas ocupaciones el municipio interviene activamente y gestiona la compra de 70 hectáreas de suelo a la industria de cerámicas, lo que le permitió actuar rápidamente en la generación de calles y manzanas en ese sector específico.

[1] 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. Estas indagaciones nos llevaron a determinar que existían intereses en puja entre autoridades y oficinas municipales, y que en ocasiones, se manifestaban en el territorio marcando contradicciones y generando conflictos.

[2] “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://desalambrar.com.ar>)

Figura 10. El mercado inmobiliario informal. (2012-2016)



Fuente: elaboración propia

Las ocupaciones posteriores al 2013, constaron inicialmente de un parcelamiento sobre los grandes macizos de suelo, pero sin una estructura de manzanas con calles que la definan. Estos elementos se van definiendo a partir de las primeras ocupaciones o ventas de suelo y/o vivienda en donde cada loteador informal va poniendo en juego su capacidad de apropiación del territorio (Figura 11). En este proceso, el hábitat se va conformando con algunas parcelas que subsisten, se consolidan y agrupan definiendo así, a lo largo del proceso de materialización, manzanas irregulares. Mientras, otras parcelas desaparecen y dan paso a las calles de acceso.

Figura: 11



Fuente: Elaboración propia

Cuando las manzanas empiezan a definirse, generalmente lo hacen con una estructura "lineal", con lotes que dan frente hacia ejes de mayor relevancia. Estos ejes son los perpendiculares a la calle Ricchieri, que hace de nexo hacia el exterior, y, paralelo a esta última se conforman otros secundarios que son conectores entre los principales y se definen como senderos o calles que se entrecortan. Entonces, la particularidad de estos procesos es que se parte de la definición del lote, se definen los ejes conectores de las parcelas y, entonces, se configuran las manzanas. En este sentido, a diferencia de las primeras ocupaciones el elemento ordenador aquí es el lote y no la manzana.

Figura 12



Fuente: Elaboración propia

Con estas últimas ocupaciones no se reservó 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.

En 2012, además, se sanciona la Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme con lo establecido por el Artículo 36° de la Constitución de la Provincia. La sanción de esta ley implica profundos cambios en relación a las políticas públicas que se pueden llevar adelante, donde el municipio puede darle marco de legalidad a los procesos y prácticas populares de autoconstrucción y autoproducción en el camino hacia una regularización formal del hábitat. En este sentido, a partir de la sanción de la Ordenanza Municipal N°5.686 en 2016 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 Desarrollo Integral. También mediante la misma, se designa al IDUAR como autoridad de aplicación de la ley provincial.

Consideraciones finales

En la extensión del asentamiento se pueden observar cambios en relación a los actores que participan y en su forma de accionar, partiendo de familias provenientes de países limítrofes o de provincias del norte del país, que son las que participan en las primeras tomas. Luego el municipio y las organizaciones civiles o políticas que se incorporan en la generación de proyectos y relocalizaciones. Finalmente, familias y loteadores informales provenientes mayoritariamente de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, que se movilizan debido al encarecimiento de los alquileres formales e informales, que se suman a otros habitantes que se desplazan desde otros barrios recientemente constituidos del asentamiento.

Como quedó demostrado, el gobierno local ha tenido distintas formas de injerencia en la extensión o contención del asentamiento, en la implementación de diversas políticas públicas con la utilización de instrumentos novedosos desde el IDUAR, o en actuaciones puntuales de mejora del espacio público o de regularización. Si bien, las políticas públicas fueron fluctuantes y con contradicciones dentro de la misma estructura municipal, se pueden identificar estrategias distintas del municipio en el proceso de extensión. Primero, una etapa permisiva que implicaba no acompañar los pedidos de desalojos en las primeras tomas. Segundo, la acción pública con la asociación civil y los pobladores a relocalizar, en donde se aplicaron instrumentos vinculados a la gestión de tierras, y la generación de servicios descentralizados y se apostó a la construcción progresiva de la ciudad y las viviendas, pero que desembocan en otras actuaciones puntuales que implicaron desalojos sin relocalizaciones en el marco de la Emergencia Habitacional, así como otras relocalizaciones en predios fiscales. Tercero, desde el 2013, ante la complejización de la situación, por los actores que participan y a las dimensiones y características del asentamiento, el municipio se ve obligado a trabajar de múltiples formas, (ya bajo el paraguas de la ley de Acceso Justo al Hábitat) se empieza a trabajar en un reconocimiento espacial y de la tenencia informal urbana y se arma un registro con cartografía social y participativa que termina instrumentándose en 2016 mediante la creación de las herramientas de gestión denominadas “Cartografía Urbana y Social” y el “Fondo para el Desarrollo Integral”.^[1]

A lo largo de este proceso se evidencia un deterioro de las condiciones del hábitat, a pesar de una actuación más activa, en los últimos años, del municipio y la acción de ONG's, asociaciones civiles y organizaciones políticas y comunitarias. Los primeros barrios, como el 18 de Julio, pasan a albergar nuevos habitantes en alquileres de cuartos o se empiezan a subdividir los lotes y se densifica el espacio construido. Mientras que por otro lado, en la extensión más reciente del asentamiento se evidencia una trama urbana de calles y manzanas desestructurada, mientras los lotes se extienden en detrimento de los espacios comunes y circulatorios.

En relación a los procesos de asentamientos es preciso cuestionar la idea de la intervención estatal como una acción concreta que baja al territorio, o como el resultado del acción únicamente de los sectores populares, sino más bien, es preciso considerar que estos procesos se dan en el marco de un entramado de actores que se articulan de diferentes formas en una escala local. El caso específico de los barrios de Los Hornos, se da como un proceso inserto en una territorialidad definida y, en ese marco, no se puede solamente hablar de intervención estatal en el asentamiento. Se demostró que el barrio de Los Hornos se desarrolló como parte de la acción pública, donde el municipio a través del IDUAR tiene una intervención inicial, pero apuesta a un proceso de construcción progresiva de las viviendas y el hábitat en dónde pasa a tener una relación que se articula de diversas formas con otros actores.

En el marco de la territorialización de la acción colectiva de las últimas décadas, resultan fundamental comprender los procesos de asentamientos informales y de autoconstrucción o autoproducción, entendiéndolos que estos procesos se enmarcan en una escala local, y con actores territoriales o que se conforman como tales a lo largo del proceso, incluyendo al Estado, que actúan con cierta autonomía en los espacios locales. En ese sentido, la noción de “acción pública” o de lo “local” como un ámbito en donde se pueden legitimar prácticas colectivas, nos arrojan luz acerca de la complejidad de los procesos de construcción del hábitat popular. En ese marco, la legitimación de las prácticas colectivas, pueden afectar negativamente los procesos de urbanización o reurbanización, o también, pueden ser parte de la solución de la problemática de la extensión de la informalidad urbana.

[1] Un registro que parte de la elaboración de la cartografía por los propios habitantes de los barrios, en el cual se registran las viviendas y parcelas, los nombres de calles que acuerdan designar en las “mesas de tierra y hábitat”, y la tenencia del suelo de las familias a los fines de generar sentido de pertenencia mediante el otorgamiento de un domicilio. El fondo se forma a partir de la contribución de los habitantes de los inmuebles afectados, siendo este de adhesión voluntaria hasta llegar al 70%.

Bibliografía

- Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M., Da Representacao, N., Novick, A. (2009) El Retorno de lo Político a la Cuestión Urbana. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros. ISBN 978-987-574-328-1.
- Ciccolella, P. y Baer, L. (2008). Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente? En Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Vol. XL, N° 157. Madrid. Recuperado de <http://www.scribd.com/doc/25167836/Ciccolella-Pablo-y-Baer-Luis>.
- 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).
- Colella, V. Persistencias, transformaciones y resistencias urbanas en la costa norte del AMBA. Tesis doctoral FADU - UBA. (En curso)

- Cravino, M. (Ed.), (2012). Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009) (1° ed., pp. 129–169). Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C., (2009). “La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires.” Revista Líder, Vol. 15, Año 11, pp. 31–55.
- Cravino, M. C., (2008) Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., Duarte, J. (2008) Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_06072009232229_n06072009232014.pdf (Consulta 29-02-2016)
- Del Río, J. P. (2008). El acceso al suelo en la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires. Notas metodológicas sobre un objeto problemático. En X Jornadas de investigación del Centro de Investigaciones geográficas y del Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, ISSN 1850-0862.
- 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.” R. B. Estudios Urbanos e Regionais, Vol. 14, 1.
- Fernández Wagner, R. (2010). Transformaciones recientes del espacio residencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Políticas públicas y mercado. En 8ª Bienal del Coloquio de Transformaciones territoriales “Territorio y territorialidades en movimiento”, Comité de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (1994) Ley 24.320 de Regularización de Títulos Jurídicos de Inmuebles del Dominio Privado del Estado.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (1977) Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Provincia de Buenos Aires.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2012) Ley 14449 de Acceso Justo al hábitat. Provincia de Buenos Aires.
- López Goyburu, P. (2013) Mirar, pensar y proyectar los espacios de borde. Estudios y revisión de la interfase urbano-rural de Buenos Aires, 1983/2013 Tesis de doctorado en Arquitectura, FADU-UBA, Dirección: J. Sabate Bel y A Novick.
- Municipalidad de Moreno, Honorable Consejo Deliberante (2016) Ordenanza N° 5.686 de Creación del Consejo Local de Vivienda.
- Novick, A., (2012) Proyectos Urbanos y Otras Historias. (Colección Sociedad Central de Arquitectura (SCA): teoría y crítica de la arquitectura). Buenos Aires: Nobuko, 253pp.
- Ostuni, F. (2010). Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires, 16 (1114).
- Potocko, Alejandra, (2014) Urbanización y políticas de vivienda en las transformaciones territoriales de la Quebrada de Humahuaca. El barrio 2 de Abril y el paraje Sumay Pacha entre 2003 y 2013, Tesis de doctorado en Geografía, FFyL-UBA.
- Rodríguez; M. Di Virgilio M. (Eds.) (2011). Caleidoscopio de las políticas territoriales Un rompecabezas para armar (1° ed., pp. 17–46). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez, M.; Di Virgilio, M et al. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de trabajo nro 49. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad De Ciencias Sociales. Universidad De Buenos Aires
- Varela, O. D., & Fernández Wagner, R. (2012). El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. En María Cristina Cravino (Ed.), Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los

Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009) (1° ed., p. -48). Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.