

Soria, M. L. 2017. Acceso al suelo y territorios urbanos en construcción en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 05*: 193-209.

ACCESO AL SUELO Y TERRITORIOS URBANOS EN CONSTRUCCIÓN EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES¹

María Lidia Soria

Departamento de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Luján

lidiasoria2011@gmail.com

RESUMEN

Esta investigación, la construcción del espacio urbano por los sectores populares en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), tiene como objetivo principal la identificación, análisis y explicación de las tensiones y recorridos realizados por el Estado para el diseño y concreción de políticas del hábitat destinadas a los sectores vulnerables en el noroeste de la RMBA. La metodología de la investigación se centró en técnicas cualitativas y cuantitativas (revisión bibliográfica, trabajo de campo, encuestas, entrevistas, observación participante y otras). Entre los resultados, mencionamos que los procesos que permitieron el acceso al suelo urbano por los sectores populares produjeron transformaciones socio-espaciales y nuevos patrones de expansión urbana (dispersión u ocupación fragmentada, la densificación y consolidación del territorio). Además, las políticas públicas de hábitats populares se desarrollaron en un contexto neoliberal y luego

¹Una versión de este artículo fue presentado en el XV Encuentro de Geógrafos de América Latina. Soria María Lidia (2015) La Construcción del Espacio Urbano por los Sectores Populares en el Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina). Área temática: Estructura y dinámica de los sistemas urbanos. La Habana. Cuba. 6 al 10 de abril de 2015.

de carácter neo-desarrollista, como respuesta a la inaccesibilidad del suelo urbanizado y finalmente que la construcción del espacio urbano y periurbano de Moreno es llevada por actores sociales, públicos y privados, que generaron con sus intervenciones consecuencias en la accesibilidad al suelo por los sectores populares.

Palabras Clave: Espacio urbano, Acceso al suelo, Sectores populares, Región Metropolitana de Buenos Aires.

ACCESS TO THE SOIL AND URBAN TERRITORIES UNDER CONSTRUCTION IN THE METROPOLITAN REGION OF BUENOS AIRES.

ABSTRACT

This research, the construction of the urban space by the popular sectors in the northwest of the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA), has as main objective the identification, analysis and explanation of the tensions and routes made by the State for the design and concretion of habitat policies targeting vulnerable sectors in the northwest of the RMBA. The methodology of the research focused on qualitative and quantitative techniques (bibliographic review, fieldwork, surveys, interviews, participant observation and others). Among the results, we mentioned that the processes that allowed access to the urban land by the popular sectors produced socio-spatial transformations and new patterns of urban expansion (dispersion or fragmented occupation, densification and consolidation of the territory). In addition, the public policies of popular habitats were developed in a neoliberal and then neo-developmental context, in response to the inaccessibility of urbanized land and finally that the construction of the urban and periurban space of Moreno is carried out by social, public and private, that generated with their interventions consequences on the accessibility to the soil by the popular sectors.

Key Words: Urban space, Access to land, Popular sectors, Metropolitan Region of Buenos Aires.

Introducción

La presente investigación² tiene como objetivo principal la identificación, análisis y explicación de las tensiones y recorridos realizados por el Estado, en sus diferentes escalas,

² La presente investigación, presentada en el XV Encuentro de Geógrafos de América Latina en la ciudad de La Habana, Cuba (abril de 2015), se enmarca en la Tesis de Doctorado de la Universidad Nacional de Luján con orientación en Ciencias Sociales y Humanas titulada: “La construcción del espacio urbano: mutaciones y permanencias del acceso al suelo por los sectores populares en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (1977-2010)” dirigida por la Dra. Brisa Varela y codirigida por el Lic. Jorge Osvaldo Morina.

para el diseño y concreción de políticas del hábitat destinadas a los sectores vulnerables³ (2) en el noroeste de la RMBA. Para ello se realizó particularmente la revisión del estado del debate teórico sobre los procesos de urbanización y la “construcción” de la ciudad en el ámbito periurbano, la identificación del marco legal provincial y municipal de ordenación del territorio, el análisis los diferentes programas de regularización dominial y de gestión del hábitat nacional, provincial y municipal, además de la identificación de los actores sociales involucrados en los procesos de acceso al suelo urbano por los sectores populares, la explicación del patrón de desarrollo espacial urbano del distrito de Moreno durante las tres últimas décadas y la evaluación de los impactos socio-territoriales de las políticas públicas y privadas en el acceso al suelo urbano del partido de Moreno.

Asimismo se han realizado las siguientes formulaciones o hipótesis de trabajo:

- Los procesos que permitieron el acceso al suelo urbano por los sectores populares, en el noroeste de la RMBA y en particular en el periurbano del partido de Moreno, produjeron transformaciones socio-espaciales que evidenciaron, en las tres últimas décadas, nuevos patrones de expansión urbana como la dispersión u ocupación fragmentada y la densificación y consolidación del territorio.
- Las políticas públicas urbanas de hábitats populares, impulsadas por el Estado en sus distintas escalas, se desarrollaron en un contexto neoliberal y en estos últimos años de carácter neo-desarrollista, como respuesta a la inaccesibilidad del suelo urbanizado que en los sectores más pobres provocó la aplicación del Decreto-Ley provincial 8912/77.
- La construcción del espacio urbano y periurbano del partido de Moreno, y en especial de la localidad de Cuartel V, es llevada a cabo por diversos actores sociales, públicos y privados. Estos actores generan con sus intervenciones consecuencias socio-económicas y territoriales que impactan en la accesibilidad al suelo por parte de los sectores populares.

Marco contextual y área de estudio

El marco contextual de la investigación se centra en las nociones de espacio geográfico, territorio y lugar desde las conceptualizaciones de la Geografía crítica y la consideración de la expansión urbana de la ciudad actual latinoamericana en el contexto de la globalización neoliberal. En el ámbito urbano la dinámica socio-territorial se ve impactada por la planificación y la realización de políticas, planes y programas que contribuyen a su vez a la manifestación territorial de dichas acciones. Además la comprensión de los fenómenos de la ciudad posmoderna o posfordista actual, como la fragmentación territorial, la segregación residencial y la exclusión social, como conceptos y

³ Desde un punto de vista operativo en el presente trabajo consideraremos a “sectores populares” como aquellos sectores de la población que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, más allá de su inserción en el trabajo formal o informal con baja remuneración, sean subempleados o bien desocupados.

procesos diferentes pero conexos e interdependientes, nos aproxima a entender dichos procesos.

La unidad territorial de análisis es el Municipio-Partido, entendido como base local del Estado argentino, en este caso de la Provincia de Buenos Aires, y su accionar en las políticas públicas del hábitat, el acceso al suelo y la vivienda. En este sentido, el área de estudio en el presente trabajo es el partido bonaerense de Moreno (Figura 1), y dentro de su jurisdicción, para el relevamiento y trabajo de campo, se consideró específicamente la localidad de Cuartel V. Esta elección es significativa en tanto que en el Cuartel V se representan tipos básicos de formas urbanas y de producción de suelo urbano, que podrían sistematizarse de la siguiente manera: las consolidadas como respuesta a la planificación de la ciudad, las periféricas como expansión del casco histórico ya sea bajo la forma de lote popular o de casa quinta (esta última incluida en el uso tanto temporal como regular), las extra urbanas, por ejemplo las urbanizaciones cerradas, y los bolsones de pobreza en intersticios tales como tierras fiscales o ambientalmente vulnerables, -como zonas inundables o anegadizas-, o de baja o nula valoración por parte del mercado inmobiliario.

Figura 1. Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)



Fuente: Soria L. (2015) Técnica Cartográfica Pizarro M. José.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), su contexto geográfico y legal del hábitat

En la RMBA, al igual que en otras grandes aglomeraciones del mundo, se producen procesos de metropolización y de expansión urbana, que generan transformaciones socio-territoriales, problemáticas y desafíos constantes a los administradores gubernamentales. Particularmente en América Latina, según el Informe de Naciones Unidas (2008-2009), la región junto con el Caribe, es la región del mundo en desarrollo más urbanizada (el 77% de la población vive en áreas urbanas); existiendo una proyección para los próximos dos decenios que alcanzaría al 85 % de la población en áreas urbanas. Este proceso de crecimiento urbano en la región, acompañando al proceso de industrialización, se inició a principios de 1940 y alcanzó su punto máximo durante la década de 1960 con un 4,6% de crecimiento poblacional anual. La desaceleración de la urbanización comenzó en la década de 1980, en concordancia con la crisis y reestructuración económica que dio paso a la desindustrialización generalizada y sus consecuencias sobre la población y las economías nacionales, disminuyendo del 3% anual, al 1.7% durante el año 2005 .

En este contexto, la RMBA no escapa a la expansión urbana mencionada para Latinoamérica lo que trae aparejado problemáticas múltiples y complejas en los ámbitos sociales, económicos y territoriales. La investigación de la expansión urbana de Buenos Aires y sus problemáticas no es algo novedoso y está debidamente analizado y documentado por varios especialistas en la temática. En particular, son numerosos los aportes de las investigaciones con respecto a la RMBA de Clichevsky N. (1990-2007); Vapñarsky C. (2001); Torres H. (2001); Garay F. (1995); entre otros, sin embargo, nos parece interesante abordar esta tesis poniendo el eje en el acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares, en las tres últimas décadas, coincidentes con la instalación del modelo neoliberal en Argentina. Entendemos que abordar esta cuestión permitirá contribuir a la comprensión, análisis y reflexión de los cambios y permanencias en la construcción del espacio urbano del noroeste de la RMBA.

Acordamos con el grupo INFO-HABITAT (2009) al considerar que “la producción de la ciudad argentina no escapa al contexto latinoamericano de políticas neoliberales o libremercadistas, donde las decisiones de localización se rigen casi exclusivamente por el mercado. La otra opción es cuando el Estado asume el rol de constructor y así genera una oferta que apunta a ciertos sectores que no satisfacen su necesidad a través del mercado. Así se produce una ciudad que está destinada a quienes pueden pagar por ella, ya sea a través de la lógica del mercado o la del Estado. Mientras que quienes no están en condiciones de pagar lo que el mercado o el Estado ofrece o simplemente la oferta del Estado no alcanza para satisfacer las necesidades de todos, deben recurrir a otras estrategias, que van desde el alquiler, compartir un terreno o simplemente tomar un lote donde construir su vivienda. Así se produce constantemente una ciudad que excluye a una parte de la población, apoyada en las políticas neoliberales que dominan la escena desde la

década de 1970. En distintos períodos y con distintas estrategias, el Estado asume su rol, tratando de solucionar los problemas generados”. Pero en la etapa neoliberal la presencia estatal favoreció habitualmente a los sectores dominantes; en consonancia con ello surgieron organizaciones sociales con intervención, como mediadoras, entre el Estado (provincial y municipal) y los pobladores de bajos recursos que permitieron el acceso al suelo urbano. Respecto a estos últimos Cravino M.C. (2010) menciona que “las prácticas urbanas de los sectores populares abrevan en diferentes estrategias de hábitat, generan procesos identitarios, formas organizativas y diferentes territorialidades.”

Así en los años noventa en la escala local, entendida ésta como la de la jurisdicción del partido, predominaron consecuencias político-territoriales produciéndose cambios, lentos pero significativos, que acompañaron el proceso, denominado también como “modernización del Estado”. Estos cambios en el espacio metropolitano no solo fueron institucionales, en esa década se verificó también un auge en el mercado de tierras por cambio del uso del suelo de rural a urbano (trayendo un incremento en el precio del suelo) para realización de nuevos emprendimientos ya sean estos de carácter industrial (parques industriales), comercial (centros comerciales o shoppings) y/o residencial (countries y barrios cerrados). Al respecto Prévôt Schapira, M. (2002), Ciccolella P. (1999/2007) y Vidal Koppmann. S. (2008), analizan estas transformaciones de los usos del suelo en el espacio urbano metropolitano de Buenos Aires durante la década del noventa.

La revisión del estado del debate teórico sobre los procesos de urbanización y la “construcción” de la ciudad nos muestra que el espacio se construye socialmente, es decir, que el espacio es una producción social derivado del esfuerzo colectivo en la que los actores intervienen en función de sus intereses y en la que interactúan factores que pueden favorecer, por un lado, y, por otro, restringir dicha construcción. En este sentido, las ciudades latinoamericanas las problemáticas del “derecho” y el “acceso a la ciudad” tienen un componente económico muy fuerte que se manifiestan espacialmente, en su dinámica y estructura socio-territorial (fragmentación territorial, segregación residencial y exclusión social). Estas expresiones territoriales se hallan originadas, muchas veces, no en situaciones aisladas sino en procesos altamente complejos, constituyendo en el territorio mosaicos sociales que se reflejan en “espacios de riqueza” y “espacios de pobreza”, homogéneos al interior de cada enclave y en donde el “derecho a la ciudad” por parte de los sectores populares se presenta como una de las luchas más activas de las organizaciones sociales relacionadas con el hábitat.

La identificación del marco legal de ordenación del territorio en sus distintas escalas nos permite inferir que: -la legislación nacional referida a la “ordenación del territorio a nivel nacional” es una deuda pendiente. Actualmente existe un Anteproyecto de ley presentado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial que aún no ha tomado estado parlamentario. Por otro lado, la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires posee una ley marco de ordenación del territorio (Decreto-ley 8912/77) que está

altamente discutida por considerarla elitista, porque se constituyó en un freno a los “loteos populares” destinados a los sectores de más bajos recursos al encarecer el suelo porque debían necesariamente contar con infraestructura a cargo del desarrollador inmobiliario. Sin embargo, la creación con un amplio consenso, de la ley de acceso justo al hábitat (14449/12), permitió no sólo la modificación de algunos artículos de la ley 8912, en materia de indicadores urbanísticos para loteos y regularización de barrios existentes, sino también, cuando sea aplicada, el abordaje integral de la cuestión del hábitat y el derecho a la ciudad. La correcta aplicación de la norma habilitará la recuperación de recursos y redistribución de plusvalías, mediante diferentes mecanismos e instrumentos, destinados a los sectores sociales más vulnerables creando, por ejemplo, “zonas de promoción de hábitat social”, o aplicando, como lo expresa la ley “programas de lotes con servicios” y “programas de Microcrédito para reforma, ampliación y mejora de viviendas”, entre otros.

Otros programas, que fueron destinados a la regularización dominial y la gestión del hábitat nacional, provincial y municipal, a lo largo de las tres últimas décadas, realizaron variadas intervenciones en la RMBA, desde el Plan Fondo Nacional de la Vivienda y sus complejos habitacionales en altura y la política actual del Estado nacional, centrada en la construcción de viviendas, a través de los Programas federales ejecutados desde el año 2003. Estos programas se han llevado a cabo luego de la grave crisis económica por la que atravesó el país en el 2001, con el objetivo no solo de paliar el déficit de la vivienda sino también de incrementar el empleo y movilizar la industria de la construcción mejorando la economía interna. Así, la política habitacional del Estado Nacional permitió la implementación de los programas federales con diferentes operatorias (articulando el Estado en sus diferentes escalas, empresas constructoras y cooperativas, dueños de las tierras) y resultados. En este sentido, se destaca como positivo la inversión nacional, en materia de política habitacional, para el logro de más de 300.000 viviendas terminadas a lo largo de todo el país, además de las soluciones o mejoramientos habitacionales. En tanto que entre algunos de los aspectos negativos se puede señalar que fue una política de vivienda y no de suelo, lo cual trajo aparejado la relativa “escasez” de este bien y con ello la especulación de los dueños de los “macizos urbanos” que terminaron incrementando el valor del m² a sabiendas de la necesidad de tierra disponible que el propio programa requería. Por otro lado, las viviendas entregadas “llave en mano” evidenciaron la falta de participación de la población y la consideración de las necesidades reales de las familias beneficiarias. También desde lo social, en algunos complejos habitacionales, se generaron situaciones de segregación, exclusión y estigmatización por parte de la comunidad receptora en la que se insertaron. Además, se evidenciaron impactos negativos a la hora de la construcción de algunas viviendas por la uniformidad de los modelos y distribución sobre el terreno sin tener en cuenta un diagnóstico cero o línea de base ambiental ni las características del entorno. Incluso, hasta en el informe realizado por la propia auditoría del Ministerio de Planificación (2012) reitera “la necesidad de efectuar estudios previos de

impacto urbano-ambiental que contemplen adecuadas regulaciones del uso del suelo como así mismo una planificación de crecimiento y desarrollo en áreas de futuros asentamientos”.

En paralelo a los programas citados se ejecutan los programas de regularización dominial con el objetivo de “sanear” y “legalizar” situaciones de hecho, sin embargo, estos procesos están asociados al “fenómeno de la informalidad urbana como fenómeno social latinoamericano” (Clichevsky N. 2007), constituyendo para la gestión gubernamental un círculo vicioso difícil de modificar con el fin de obtener un acceso al suelo ordenado desde el punto de vista legal. No obstante, a nivel nacional existe legislación de regularización dominial (ejemplo la ley “Pierri” 24.374/94, para viviendas únicas y el programa Arraigo Decreto 846/91, para tierras) que también tiene su aplicación en la jurisdicción bonaerense a través de la gestión municipal, articulando con el gobierno central y la Escribanía General de Gobierno de la provincia. Permiten la obtención de escrituras gratuitas destinadas a las familias menos pudientes que cuenten con una vivienda única familiar.

La identificación de los actores sociales involucrados en los procesos de acceso al suelo urbano por los sectores populares nos lleva a considerar el principal actor interviniente, el Estado (“lógica del Estado”, Abramo, P. 2009) en sus diferentes escalas, el Estado nacional y provincial con sus políticas, planes y programas relacionados con el hábitat (viviendas, regularización dominial, otros) y el Estado municipal, articulando con dichos niveles y aplicando localmente dichas acciones (“Estado inmobiliario”, del Río, J.P. y Duarte J., 2012:78). Sin embargo, en el caso de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, el rol del municipio no es meramente pasivo ya que las leyes de la jurisdicción prevén la realización de códigos de zonificación o usos del suelo (aprobados por los Concejos Deliberantes) tendiente al ordenamiento local en virtud del crecimiento y desarrollo. Algunas veces, estas transformaciones terminan favoreciendo a actores privados (dueños de tierras) al cambiar zonas rurales a urbanas con valores del suelo muy superiores, a los que tenían inicialmente antes de cambiar el uso. En estos casos, el valor del suelo no es expresado en hectáreas sino en metros cuadrados producto de las subdivisiones y loteos y el incremento en los valores (“lógica del mercado”, Abramo, P. 2009).

La conformación del espacio geográfico del Partido de Moreno en la RMBA

El partido de Moreno, al igual que otros partidos de la RMBA, por ejemplo Escobar, Pilar, General Rodríguez, Esteban Echeverría, ha sufrido en las últimas décadas transformaciones socioterritoriales en el ámbito periurbano, con intervenciones urbanísticas tanto desde la esfera pública (regularizaciones dominiales de asentamientos irregulares, recuperación de espacios degradados, planes federales de vivienda, donaciones de tierra, entre otros) como privada y colectivas de diverso tipo (ocupaciones o tomas pacíficas y emprendimientos inmobiliarios como los countries y clubes de campo). En este sentido, el partido debería ser considerado en el

contexto regional metropolitano por ser colindante con los partidos de San Miguel, José C. Paz y Pilar que le infieren presión y movilidad poblacional. Estos municipios comprenden espacialmente parte del sector noroeste de la RMBA, y en el período comprendido entre los años 1977-2010, fueron objeto de la aplicación de las políticas neoliberales que primaron en nuestro país (y en estos últimos años de carácter neodesarrollista) y que repercutieron en los diferentes ámbitos y escalas territoriales. Desde la posición relativa los partidos de Moreno, San Miguel y José C. Paz se hallan ubicados en la segunda corona o anillo del AMBA, mientras que el partido de Pilar corresponde a la tercera corona, en permanente expansión y consolidación urbana.

En cuanto a los antecedentes históricos de Moreno debemos mencionar que se remontan a fines del siglo XIX cuando producto del desarrollo económico de la época se solicitó la separación, y creación, como una nueva unidad autónoma política a la jurisdicción provincial. Las características socio-económicas del Partido nos muestran en el siglo XXI un distrito con más de 450.000 habitantes pero con situaciones de pobreza y vulnerabilidad social que lo hace un distrito en donde el gobierno local debe intervenir constantemente y en la conformación del espacio geográfico del Partido de Moreno en la RMBA

El partido de Moreno, al igual que otros partidos de la RMBA, por ejemplo Escobar, Pilar, General Rodríguez, Esteban Echeverría, ha sufrido en las últimas décadas transformaciones socioterritoriales en el ámbito periurbano, con intervenciones urbanísticas tanto desde la esfera pública (regularizaciones dominiales de asentamientos irregulares, recuperación de espacios degradados, planes federales de vivienda, donaciones de tierra, entre otros) como privada y colectivas de diverso tipo (ocupaciones o tomas pacíficas y emprendimientos inmobiliarios como los countries y clubes de campo). En este sentido, el partido debería ser considerado en el contexto regional metropolitano por ser colindante con los partidos de San Miguel, José C. Paz y Pilar que le infieren presión y movilidad poblacional. Estos municipios comprenden espacialmente parte del sector noroeste de la RMBA, y en el período comprendido entre los años 1977-2010, fueron objeto de la aplicación de las políticas neoliberales que primaron en nuestro país (y en estos últimos años de carácter neodesarrollista) y que repercutieron en los diferentes ámbitos y escalas territoriales. Desde la posición relativa los partidos de Moreno donde se produjeron las mayores transformaciones del patrón de desarrollo espacial urbano a lo largo de las tres últimas décadas. Estos cambios y permanencias en el territorio nos permiten considerar tres períodos consecutivos: 1977-1987 (iniciando en el año del decreto de la *ley 8912* y el fin de los loteos populares y del Estado de bienestar), 1988-1998: con la crisis económica nacional, la profundización del neoliberalismo y del ajuste estructural y 1999-2010: período caracterizado por los asentamientos informales y en el que se incluyen las “tomas de tierras” y el nuevo rol del municipio.

A raíz de esta situación el municipio posee programas de regularización dominial y de gestión del hábitat que se hallan enmarcados legalmente en ordenanzas de hábitat (tierras y viviendas) no sólo como consecuencia de la gestión local sino también por la aplicación de leyes provinciales y nacionales. Entre algunos de los programas implementados en Moreno, desde el Instituto de Desarrollo Urbano Ambiental y Regional (IDUAR)⁴, se hallan: “Gestión del hábitat” y el de “Regularización dominial” además de numerosos subprogramas. Los planes, proyectos y programas provinciales y nacionales (Programas Federales de Emergencia Habitacional, Mejor Vivir, Programa de Mejoramiento de Barrios-PROMEBA), en materia del hábitat son aplicados a través de ordenanzas, de tierras y viviendas por el IDUAR. Así el Municipio ya desde los años ochenta tomó la cuestión del hábitat como política de gobierno por las “tomas” y “asentamientos” producidos como consecuencia de la disponibilidad de tierras y el desalojo de familias provenientes de las villas y asentamientos de la Capital Federal y el aumento de los alquileres, entre otros factores. De esta manera, en 1986 a través de su ordenanza 1.580/86, regula la venta de predios fiscales se inicia un marco normativo que permite hoy tener por ejemplo un banco de tierras y todo un mecanismo para obtenerla.

La construcción del espacio urbano en la localidad de Cuartel V, Partido de Moreno

La localidad de Cuartel V tiene su inicio, a mediados del siglo XX, cuando comenzaron los primeros loteos en la zona. Cuenta con unos 50.000 habitantes aproximadamente (37.721 habitantes en el Censo de 2001, sobre un total de 378.924 habitantes del Partido), se halla próxima a las áreas periurbanas de los partidos de San Miguel, José C. Paz y Pilar, y compartiendo las características socioeconómicas típicas de estas áreas alejadas del centro.

Hasta hace unas pocas décadas atrás, la localidad tenía características netamente rurales con actividades productivas, entre ellas: tamberas y hortícolas, criaderos, viveros y también extractivas en antiguos hornos de ladrillos. A partir de ese momento, se sucedieron loteos en un contexto en donde primaba el desarrollo realizado por los grandes empresarios inmobiliarios que vendían los “loteos populares” sin servicios y a crédito entre 120 y 150 cuotas mensuales. Los loteos desde 1950 a 1980, corresponden al período anterior a la sanción de la Ley provincial 8912 de Ordenamiento territorial y usos del suelo del año 1977 (factor limitante de este tipo de operatoria en relación al acceso a la tierra). En el primer período, correspondiente a la década del '50, los loteos se realizaron mayoritariamente a la vera de la ruta 24 (ex 197) y más cercanos a José C. Paz.

El análisis de las transformaciones espaciales acaecidas en las tres últimas décadas y el rol de los actores sociales en el desarrollo territorial de la localidad nos lleva a hacer hincapié en los estudios de caso de los barrios “El Milenio”, “Los Hornos” y “6 de Enero”

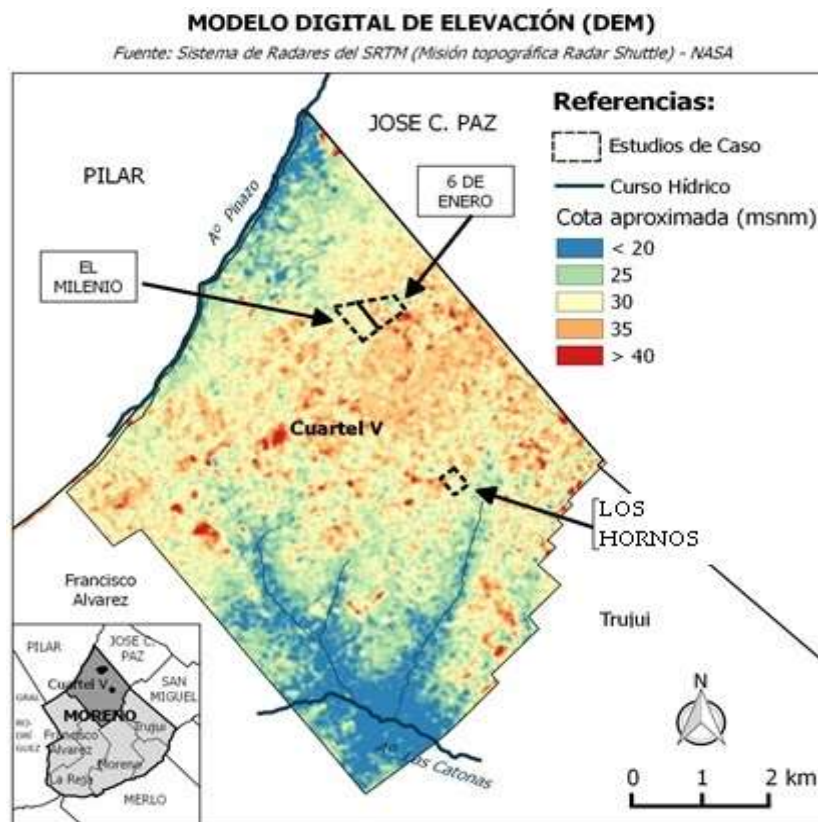
⁴Organismo descentralizado municipal responsable en el Distrito, desde su creación (Ord. N°553/00, ART. 2), de todo lo relacionado con el hábitat y la ordenación del territorio

(figura 2), por considerarlos casos-testigos de la gestión público-privado en materia del hábitat. En este sentido, se analizaron los impactos socio-territoriales de las políticas públicas y privadas en el acceso al suelo urbano.

La caracterización y explicación de la construcción del espacio urbano por los sectores populares en tres barrios de la localidad de Cuartel V nos permitió no solo conocer las estrategias y formas diferentes de acceso al suelo (que lleva implícito la satisfacción de la necesidad básica de la vivienda), con la intervención de organismos de gestión pública y privada, sino también el análisis de la contribución de estos actores, de manera conjunta o individual, al desarrollo territorial local.

La elección de los barrios, como estudio de caso, no fue al azar sino por el contrario es ex-profeso porque se han seleccionado tres situaciones diferentes de intervención territorial y rol de los actores involucrados, incluyendo la realizada por los habitantes de cada uno de los barrios.

Figura 2. Localización de los barrios de estudio



Fuente: Soria L. (2015) Técnica cartográfica Pizarro María José

El barrio “El Milenio” es producto del accionar de una ONG de amplia trayectoria en la zona Oeste de la RMBA, la Asociación Civil Madre Tierra y se halla ubicado en el sector norte de la localidad; el segundo, correspondiente a “Los Hornos”, consiste en una relocalización de familias (procedentes de dos tomas de tierras en la localidad), con la intervención conjunta del Municipio de Moreno (a través del IDUAR) y la ONG Madre Tierra, se halla ubicado hacia el centro este de la localidad y muy cercano a la base aérea de Moreno. En tercer lugar, el futuro barrio “6 de Enero” corresponde a la aplicación de una política pública denominada “Plan de Lotes con servicios” a cargo del Municipio y aledaño al predio del Barrio El Milenio.

En el caso del barrio El Milenio nace con la operatoria denominada Plan de lotes con servicios en Cuartel V. “Se trata de una operatoria que pretende dar, junto a las familias involucradas, una respuesta a los gravísimos problemas del hábitat que ellas deben enfrentar, entendiendo por hábitat los espacios para las actividades esenciales de la vida que incluye diversos elementos: tierra, vivienda digna, infraestructura, equipamientos, espacios públicos” (Madre Tierra)⁵.

La operatoria para la radicación de las familias del barrio El Milenio se hizo en dos etapas. La primera fue en 1998 para 300 familias y requirió un cambio de zonificación del lugar, de industrial a residencial, modificación de la normativa de uso que el municipio, a través del Concejo Deliberante, aprobó y luego se aprobó a nivel provincial. La mudanza de las familias se hizo entre los años 1999-2000, de ahí el nombre del barrio. La segunda etapa, se llevó a cabo en el 2004 para cien familias más que se sumarían a las trescientas ya existentes. Esta etapa requirió la compra de una fracción lindera al mismo dueño de la primera (Sr. Carlos Block). Este proceso finalizó en el año 2007.

Según el relevamiento de Madre Tierra las 400 familias beneficiadas correspondían a grupos sociales de escasos recursos económicos, con dificultades para gestionar, mujeres víctimas de violencia, familias exiliadas por razones políticas, familias en situación de hacinamiento y familias jóvenes.

El segundo caso es el barrio Los Hornos, que tiene la particularidad de tratarse de una relocalización de ciento cuarenta familias, proceso que se inició en el 2009. Esta operatoria la realizó el Municipio en articulación con la ONG “Madre Tierra”, dando lugar a las familias que estaban en proceso de desalojo. Este proyecto se enmarca en el Plan de lotes con servicios, en el que el Municipio es quien aporta tierra e infraestructura, siendo Madre Tierra quien realiza el acompañamiento social y técnico. Se está llevando adelante un proyecto de Fondos rotativos para el mejoramiento de la vivienda, dando créditos y la

⁵ Los datos relevados en Madre Tierra nos llevan al año 1997 en donde esta Asociación compra el terreno, “realiza el proyecto urbanístico y las obras de infraestructura (red de agua, apertura de calles y desagües pluviales, red de energía eléctrica, desagües cloacales), con aportes del Gobierno Nacional, Gobiernos de Irlanda, Austria, la Unión Europea y las ONG católicas Irish Aid, DKA”.

ejecución del salón de usos múltiples. En esta zona históricamente existían hornos de ladrillos (quedan algunos dispersos pero como actividad residual). Está compuesta por áreas habitadas que se las puede categorizar, siguiendo al IDUAR, como: asentamientos no regularizados recientes (18 de Julio, Los Cedros, Los Hornos), asentamientos no regularizados históricos, áreas sin nombre y otros amanzanamientos habitados. El entorno geográfico cercano al área de estudio, se caracteriza por barrios con diferentes niveles de consolidación urbanística y situación dominial.

En tercer lugar el futuro barrio 6 de enero, es un proyecto de los denominados “plan de lotes con servicios” con gestión municipal. Se emplazaría en el sector colindante al predio del barrio El Milenio sobre los terrenos del mismo propietario Carlos Block que había vendido a Madre Tierra la tierra para construir dicho barrio en el año 1998. El barrio lleva la fecha de la toma. Se trata de lotes con servicios con el pilar de la luz, pozo negro y red de agua. En lo que fue la toma del 6 de enero, el municipio realiza la operatoria de división de los lotes.

En diciembre del año 2010, la provincia de Buenos Aires finalmente le compró el predio al Sr. Block y elaboró el proyecto urbano en acuerdo con el Municipio. En este sentido, desde el Municipio, a través del IDUAR se gestionó la provisión de infraestructura (agua y cloacas) para ese futuro barrio, además de poner en marcha la selección de los aspirantes a los lotes con servicios.

Reflexiones finales

En Moreno, la construcción del espacio urbano local se lleva a cabo con la intervención de actores sociales, públicos y privados, con sus propias políticas, lógicas e intereses, determinando con ello territorios de tensión donde coexisten grupos de población con mayores y menores recursos. Desde lo público actúa el IDUAR con sus mecanismos de gestión del hábitat y obtención de suelo para emprendimientos comunitarios y construcción de complejos habitacionales. Tienen un rol muy importante las ONG como la Asociación Civil Madre Tierra que ha construido varios barrios destinados a sectores populares en la zona oeste del AMBA, entre ellos, “El Milenio” para 400 familias, tomado como estudio de caso, y acompañado en la operatoria municipal de relocalización de familias con destino a la zona de “Los Hornos”. Así, nos encontramos con que en el área de estudio los grupos más vulnerables y también los de ingresos medios, que se vieron restringidos del acceso al suelo y a la vivienda en las últimas décadas, produjeron socialmente su hábitat (“lógica de la necesidad”, Abramo, P., 2009) con estrategias de “autoconstrucción” en un contexto de neoliberalismo de los noventa, de crisis de los 2000 y en los últimos años neodesarrollista con el acompañamiento del Estado y las ONG locales en la cuestión del hábitat.

La explicación del patrón de desarrollo espacial urbano de Moreno y la evaluación de los impactos socio-territoriales y en el mercado de suelo de las políticas públicas y

privadas en el acceso al suelo urbano nos permite concluir que, desde lo espacial y como municipio de la segunda corona de la RMBA, se presentan tipos básicos de formas y producción de suelo urbano: -las consolidadas como planificación de la ciudad en las áreas centrales cercanas a las estaciones del ferrocarril Sarmiento, -las periféricas como expansión urbana en la forma residual de “lote popular” (de tierra vacante loteada en el auge del período del Estado de bienestar), áreas industriales y los bolsones de pobreza en tierras fiscales o en zonas inundables, de baja o nula valoración por parte del mercado inmobiliario formal, no así en el mercado informal en donde la venta de terrenos por la instalación permanente de nuevos pobladores en asentamientos precarios continua. También al igual que otros municipios de la región, ha sufrido transformaciones socio-territoriales en el ámbito periurbano, con intervenciones urbanísticas tanto desde la esfera pública (regularizaciones dominiales de asentamientos irregulares, recuperación de espacios degradados, planes federales de vivienda, entre otros) como privada y colectivas de diverso tipo (ocupaciones o tomas de tierras pacíficas y emprendimientos inmobiliarios como los countries y clubes de campo, cementerios privados). Esta situación terminará demandando grandes esfuerzos para el IDUAR que, como organismo descentralizado, fue creado para favorecer el desarrollo urbano del partido, diseñando e implementando estrategias de intervención en materia del hábitat local.

En el caso de Cuartel V, las transformaciones y cambios en los patrones de asentamiento, ocurridas en las tres últimas décadas, fueron analizadas tomando como “casos testigos” los barrios de El Milenio, Los Hornos y 6 de enero con lógicas diferentes en su creación y gestión, ONG “Madre Tierra” (plan de lotes con servicios), Municipio-ONG “Madre Tierra” (relocalización de dos “tomas”) y Municipio (plan de lotes con servicios) respectivamente. Estos cambios en los patrones de asentamiento los pudimos evidenciar en el trabajo de campo e históricamente, a través del uso y tratamiento de serie de imágenes satelitales, desde la década del 70 a la actualidad. Así podemos concluir que las transformaciones socio-espaciales trajeron como consecuencia territorios inicialmente fragmentados, como el caso del primer barrio El Milenio (y su continuidad el 6 de Enero) surgido en una zona vacante entre dos barrios y que terminó consolidando urbanísticamente el área muy cercana a los límites con José C. Paz. “Los Hornos”, por su parte, tuvo su origen con una lógica diferente, presentándose en la actualidad como un hábitat disperso de baja consolidación (con zonas inundables o anegadizas) pero en continua expansión tal como lo señalado en el crecimiento urbano en los últimos años con la valorización del mercado informal y un crecimiento en el área urbanizada de Cuartel V de más de 120% por ciento en los últimos 25 años.

La expansión urbana mencionada también se refleja en impactos socio-territoriales y en el mercado de suelo, no solo con la consecuencia de la “generación de grandes superficies de tierra aún en la actualidad ociosa” (Gambino, A. 2013) y como producto de los loteos indiscriminados hasta la década del 70, sino también en las “tomas de tierras” que se siguen produciendo en dichos predios vacantes. Estas estrategias de acceso al suelo

urbano, y a la ciudad, por los sectores populares no son nuevas, se producen desde la década del 80. De manera individual alguna familia ocupa un lote, en este caso juega un papel muy importante las redes construidas con anterioridad, ya sea con vecinos de “otras tomas” con los cuales quedó una amistad o con parientes que aún no tienen acceso al suelo por la falta de empleos formales o de avales para acceder a créditos inmobiliarios. También las “tomas masivas” implican un conjunto de familias pero más organizadas conformando asentamientos que aunque en principio son irregulares y sobre tierras fiscales o de privados pueden llegar a tener la posesión de los lotes como sucedió en la operatoria de relocalización de los Hornos, sin embargo, a pesar de la necesidad de un lugar para vivir, algunas familias dejan su lugar, el que es rápidamente ocupado (previa cesión de palabra o venta en el mercado informal) para volver a la casa de parientes o a la “toma” de donde fueron anteriormente desalojados.

El mercado formal también se ve impactado por los complejos habitacionales y mejoras en infraestructura que hace el propio Estado en sus diferentes escalas. Prueba de ello es la valorización de algunos macizos como producto solo de un cambio de zonificación o actualización del código que lo lleve de “rural” a “urbano” contribuyendo con ello a un aumento de los precios de las parcelas urbanas y, por ende, la inaccesibilidad al suelo por parte de los sectores más vulnerables.

A lo largo de la investigación hemos podido confirmar las hipótesis planteadas al inicio de la misma. Solo nos resta decir que desde el Estado se hace necesario la implementación de mecanismos de recuperación de las plusvalías generadas por el propio esfuerzo colectivo para hacer una ciudad más justa y en donde poder vivir en un “lote propio” no sea solo un esfuerzo aislado, y un padecer constante, de la gestión local sino una política de Estado. En este sentido, en la Provincia de Buenos Aires la aplicación de la ley de acceso justo al hábitat (14.449/2012) podría iniciar el camino que sabemos es largo y complejo.

Referencias bibliográficas

Abramo, P. (2009). *Mercado e favela: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Habitare-Finep-Antac. Porto Alegre.

Baer, L. (2010). Mercado de suelo y producción de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 2000, en *XI Seminario Internacional. Red iberoamericana de investigadores sobre Globalización y Territorio*, 26 al 30 de octubre. UNCU, Mendoza.

Ciccolella, P. (1999). “Globalización y dualización en la RMBA. Grandes inversiones y reestructuración en los años noventa”, en *Revista EURE*, vol 25, n°76, Santiago de Chile.

- _____ (2007). Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas. En Fernández Caso, y Gurevich R. (coord.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas, un temario para su enseñanza*. Editorial Biblos. Bs. As.

Soria, M. L. 2017. Acceso al suelo y territorios urbanos en construcción en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 05*: 193-209.

Clichevsky, N. et.al (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*, Buenos Aires, CEUR-CREDAL. Bs. As.

Clichevsky, N. et.al (2007). Informalidad urbana: abordajes teórico- metodológico y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. En *Curso de Postgrado "Acceso al suelo urbano para sectores populares en Argentina"*. ICO-UNGS. Bs. As.

Cravino, M.C (2010). Seminario de doctorado "*Sectores populares y ciudad*". Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP. Bs.As.

Goldwaser, B.,y Soria, L. (2013). Espacios Geográficos consolidados y en construcción en la RMBA. Análisis de casos. En *Soria-Goldwaser 2013 (dir.) Procesos socio-espaciales y ambientales en Buenos Aires II. Avances de Investigación*. Serie-Publicaciones del PROEG N°13. INIGEO-PROEG-GEPSE. Departamento de Ciencias Sociales. UNLu. Luján.

Harvey, D. (1992). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid.
INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Bs. As. Disponible en <http://www.indec.gov.ar>

Ministerio De Planificación Federal De Obras Y Servicios Públicos (2012). FONAVI y Programas Federales 2012, Informe Síntesis. Dirección de Control de Gestión del FONAVI. Dirección Nacional De Políticas Habitacionales. Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda. Secretaria De Obras Públicas disponible en <http://www.vivienda.gob.ar/doceestadisticas.php>

Pastor, A. (2011). Integración social a través del acceso al suelo: Experiencia y aprendizajes de Madre Tierra en Foro sobre Políticas Urbanas en Argentina. I Ciclo de Reuniones. Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Programa para América Latina y el Caribe. Sep.2010-Mayo 2011.

Prevot Schapira, M. (2002). Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades. *Revista EURE*. v.28 n.85, Santiago de Chile.

Santos M. (1988). *Metamorfoses do espaço habitado*. Editora Hucitec. Sao Paulo.

-_____ (1990). *Por una Geografía Nueva*. Editorial Espasa Calpe. Madrid.

Soria, L. Y Goldwaser, B. (2009). Regiones Metropolitanas Latinoamericanas. Problemáticas Compartidas. *Anuario de la División Geografía 2009*. Departamento de Ciencias Sociales. UNLu. Luján.

-_____ (2011). La Urbanización en las Metrópolis Latinoamericanas. Aportes para su análisis y comprensión. *Congreso Nacional de Universidades Públicas*. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fé, 12 al 15 de octubre.

Soria, L. (2015). La Construcción Del Espacio Urbano Por Los Sectores Populares En El Noroeste De La Región Metropolitana De Buenos Aires (Argentina). *XV Encuentro de Geógrafos de*

Soria, M. L. 2017. Acceso al suelo y territorios urbanos en construcción en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 04 N° 05*: 193-209.

América Latina. Área temática: Estructura y dinámica de los sistemas urbanos. La Habana. Cuba. 6 al 10 de abril de 2015.

Soria, L. (2015), “*La construcción del espacio urbano: mutaciones y permanencias del acceso al suelo por los sectores populares en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (1977-2010)*”. Tesis aprobada con sobresaliente. Directores: Dra. Brisa Varela y Lic. Jorge O. Morina, RHCS: 489/15. Res. CONEAU 652/05, Resolución MEd N° 1855/08. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Luján, inédita.

Tella, G. (2007). “*Un crack en la ciudad. Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*”. Ed. Nobuko. Buenos Aires.

Torres, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión N° 3.SI/FADU/UBA. Buenos Aires.

Vapñarsky, C. (1995). Primacía y Macrocefalia en la Argentina; La transformación del Sistema de asentamiento Humano desde 1950) en *Desarrollo Económico*, vol. 35 N° 138 (julio-setiembre). Buenos Aires.

-_____ (2001). *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*. EUDEBA. Buenos Aires.

Vidal Koppmann, S. (2008). Movilidad Y Reconfiguración En Las Metrópolis Latinoamericanas. El Caso De Buenos Aires. Mesa, Urbanización, Fragmentación y Exclusión Social. *X Encuentro Internacional Humboldt*. Rosario, Santa Fe.