



El hábitat popular en la encrucijada

La experiencia del barrio Néstor Kirchner en el este de la
Provincia de Mendoza

*Popular habitat at the crossroads. The experience of the Néstor Kirchner
neighborhood in the east of the Province of Mendoza*

María Belén NAJT RUIZ^{a, b} 

Resumen

La toma de tierras fiscales, como modo de acceso al hábitat, se presenta como una medida popular con un enorme potencial instrumental. No solo se trata de una respuesta a una necesidad básica como la vivienda, sino que también tiene implicaciones más amplias en términos de organización social por parte de los sectores populares. El artículo busca proporcionar un recorrido histórico de las diferentes coyunturas en las que se han llevado a cabo tomas de tierras fiscales, destacando su importancia como una estrategia táctica en la lucha por el acceso al suelo urbano. Para ello, se mostrarán los resultados del trabajo de campo hecho durante 2019 y 2020 en el barrio Néstor Kirchner, en el este de la provincia de Mendoza, haciendo hincapié en las acciones colectivas desarrolladas para su apropiación del territorio. A través de este análisis, se espera ofrecer una comprensión más profunda de las dinámicas sociales y políticas detrás de la toma de tierras fiscales, así como resaltar el papel de las acciones colectivas en la conformación de

^a Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. 

^b Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Argentina. 

✉ Najt Ruiz: belennajt@gmail.com

Recibido: 24 de febrero de 2023; *Aceptado:* 29 de septiembre de 2023; *Publicado en línea:* 15 de abril de 2025.

Publicación del *Área de Estudios Urbanos*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. ISSN-e: 2250-4060.

fuerzas sociales y en la lucha por el acceso a la vivienda y al suelo urbano.

Palabras claves: Hábitat popular; Tomas de tierra; Acción colectiva.

Abstract

The occupation of state-owned land, as a way of having access to housing, is presented as a popular measure with high instrumental potential. Its implications go beyond the basic need of housing. It is also associated to the social organization of popular sectors. This article describes a historical background about the different conditions that have led to the occupation of state-owned land standing out its importance as a strategic tactic in the struggle for urban land. To that end, the results from fieldwork carried out in barrio Néstor Kirchner, in the east of the province of Mendoza will be developed. The focus of this research will be on the collective actions for the appropriation of the territory. This analysis is meant to offer a deeper understanding of social and political dynamics behind the state-owned land occupation. It is also intended to emphasize the role of the collective action in the construction of social forces and struggle for urban housing and land access.

Keywords: Popular habitat; State-owned land occupation; Collective action.

Introducción

Junto a los procesos de urbanización circunscritos a la lógica de la ganancia promovida por el mercado y a la lógica política del Estado, tiene lugar la urbanización impulsada por la necesidad (Abramo, 2003). Usualmente denominada “hábitat popular”, este concepto agrupa una multiplicidad de situaciones que tiene como objetivo la producción urbana desmercantilizada destinada al consumo directo e inmediato.

En el desarrollo del presente artículo nos centramos, particularmente, en el caso de las tomas de tierra, como una respuesta a las dificultades colectivas para acceder a la vivienda por vías formales (a través del mercado y la oferta estatal). Estas tomas podrían ser entendidas como estrategias de confrontación política de grupos sociales, reivindicando su derecho al techo digno.

Para ello, en primer lugar, iniciamos el artículo con un breve recorrido histórico sobre las modalidades organizativas y los repertorios de acción colectiva de los sectores populares desde finales del siglo pasado hasta la actualidad. En este punto se destaca la inscripción territorial como una de sus características fundamentales. El segundo apartado tiene como finalidad dar cuenta de las diversas coyunturas históricas en las que se despliega la urbanización popular e identificar las acciones colectivas desarrolladas por los sectores populares para garantizar el acceso al suelo

urbano y la vivienda. Finalmente, describimos la experiencia del barrio Néstor Kirchner en la zona este de la provincia de Mendoza. Para ello, se recuperan los resultados del trabajo de campo realizado entre enero de 2019 y septiembre de 2020, a fin de describir las estrategias y repertorios de acción llevados a cabo por los vecinos para afirmar su acceso a la vivienda.

Si bien la urbanización de los sectores populares ha estado presente en los debates urbanos de la provincia de Mendoza, son escasos los estudios que capturan la producción y la apropiación del territorio por parte de los sectores populares como dimensión o momento fundacional del conflicto y, por ende, de lo político.

La reconstrucción de este suceso busca contribuir a una base empírica de casos en la provincia, mediante la cual se pueda dar cuenta de cómo se entrecruzan y se colocan en tensión las condiciones objetivas desiguales y la reivindicación de derechos por parte de los sectores populares. Tensión en la que se ponen en juego la memoria histórica de los sujetos, sus posibilidades de acción y la creación de nuevas expectativas de futuro.

Breve recorrido histórico sobre la organización popular en la Argentina desde fines del siglo XX hasta la actualidad

Las prácticas efectuadas por los sectores populares no pueden ser comprensibles sin considerar el entorno social, económico y político en el que emergen y en relación con las estrategias implementadas por otros actores involucrados, por lo que es necesario considerar las continuidades y rupturas que se dan en sus reivindicaciones y las acciones desplegadas para alcanzarlas.

A medida que transcurría la década del ochenta, en todo el país se vislumbraba el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones con la consecuente destrucción del empleo. Las disposiciones políticas y económicas (Plan Austral) no lograron frenar el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, que se agravaba cada día más por el efecto de un contexto hiperinflacionario.

Esta situación empeoró a partir de 1990 con la profundización de un modelo económico excluyente que trajo aparejado un progresivo deterioro de las condiciones de vida de vastos sectores de la población. El sector financiero, como nuevo sector dinámico, no compensó la desaparición de empleos por la desindustrialización y la disminución del empleo estatal. Además, durante este período se produjo una segmentación de los

mercados laborales caracterizada por la expansión del desempleo, la precarización laboral y un crecimiento del sector informal de la economía.

Por otro lado, resulta difícil comprender la dinámica política sin considerar las redefiniciones del rol del Estado ocurridas durante este período. Este renunció a su función de garante del bienestar social, mientras que en el sentido común se instaló la idea de su ineficiencia y la superioridad del mercado como mecanismo idóneo de coordinación social.

En efecto, se consolidó un modelo de dominación que restringió severamente la participación de los individuos —y de las organizaciones sociales populares—, limitando su intervención en el ámbito de las decisiones colectivas. Estas variaciones en las relaciones de los sectores populares con lo político trajeron aparejados cambios en los repertorios de acción: la huelga perdió su lugar privilegiado y las nuevas modalidades de acción colectiva se orientaron a lo local, impulsando una tendencia hacia la formación y consolidación de liderazgos territoriales y espacios de organización comunitaria, donde los sectores populares encontraron una fuente de “rea filiación”, medios de subsistencia e incluso una base para la recomposición identitaria (Auyero, 2001; Grimson y Cerruti, 2004; Merklen, 2005b).

A su vez, el territorio pasó a ser un espacio de acción privilegiado en los diferentes programas de “lucha contra la pobreza” desplegados por el Estado. Tanto las políticas de transferencia condicionada de ingresos como los programas de financiamiento de comedores y otras actividades de asistencia barrial dotaron a los espacios políticos territoriales de recursos materiales y de personas que llevaron a cabo allí diversas contraprestaciones. Estos mecanismos dieron lugar a una sociabilidad política específica: la barrial (Vommaro, 2016).

Siendo el desempleo el problema central en amplios sectores de la población, no sorprende que el movimiento social que mayor relevancia adquirió fue el Movimiento de Trabajadores Desocupados o también denominado como “Movimiento Piquetero”. Se denominó así debido a que el piquete, como repertorio de acción, fue uno de sus primeros rasgos identitarios; los cortes de ruta les conferían una notable visibilidad y alta capacidad de convocatoria.

Aunque la protesta fue la instancia clave como modalidad de organización del Movimiento Piquetero, las organizaciones piqueteras se erigieron, además, como sostén cotidiano de diferentes espacios comunitarios tal como comedores populares, merenderos y emprendimientos productivos (panaderías, talleres textiles, gráficos).

Sin negar elementos novedosos, la aparición del Movimiento Piquetero en la escena de la conflictividad social se inscribe en una línea de continuidad con experiencias históricas de lucha popular porque fue el resultado de la articulación de diversas

experiencias organizativas. Dentro de estas experiencias se aglutinan aquellas vinculadas a las nuevas condiciones de organización popular signadas por la inscripción territorial desde finales de la última dictadura cívico-militar (1976-1983).

En este punto, vale resaltar la productividad analítica de la noción de “repertorios de acción” introducida por Tilly. Los mismos son definidos como:

un conjunto limitado de rutinas aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso de elección relativamente deliberado. Los repertorios son creaciones culturales aprendidas, pero no descienden de la filosofía abstracta ni toman forma como resultado de la propaganda política, sino que surgen de la lucha (Tilly, 2002, pp. 31-32).

Esta noción de alcance intermedio permite entender que las conquistas organizativas adquiridas en las experiencias de lucha anteriores pasan a formar parte de la memoria colectiva y se renuevan bajo condiciones coyunturales específicas. De esta forma, es posible identificar una dinámica procesual en las formas actuales y pasadas de lucha popular.

Con los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015), se inicia una nueva etapa en la que tuvieron lugar una serie de reposicionamientos y transformaciones que modificaron la relación entre Estado y sociedad. Se trató de un momento constitutivo (Zavaleta, 1986) en el que se presentaron situaciones que permitieron abrir la posibilidad de redefinir lo político y lo social en nuestro país. A partir de la noción de “transversalidad”, se incentivó desde el Estado una transformación en el campo político a partir de la elaboración de un discurso y de un conjunto de políticas públicas que recogían gran parte de las demandas de los sectores movilizadas (Longa, 2017; Natalucci, 2011; Schuttenberg, 2012)

Tanto en virtud del nuevo tipo de habilidades gubernamentales valoradas como de los objetivos explícitos de las políticas, las organizaciones sociales territorializadas, que en algunos casos ya habían acumulado un saber hacer en la gestión de políticas durante los años ochenta y noventa, se especializan aún más en la gestión local (Vommaro, 2016).

Por lo anterior, las organizaciones debieron actuar, simultáneamente, en un doble registro al interior y al exterior del movimiento. Hacia el interior, la organización preserva sus funciones de integración social. Hacia el exterior, debe actuar sobre el sistema político y el espacio público para dar respuesta a las necesidades de los sectores que representan, intentando influenciar en la distribución de bienes materiales y simbólicos. Si bien es cierto que este tránsito entre ambas lógicas contribuyó a reducir su capacidad disruptiva, también les permitió aumentar sus recursos organizativos y su capacidad de convocatoria.

Entre las agrupaciones que se reposicionaron como mediadoras entre la vida barrial y las instancias gubernamentales se encuentran la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Barrios de Pie, el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD Evita) y la Organización Barrial Tupac Amaru, que, con distintas trayectorias desde finales de los años ochenta, han reivindicado el derecho a la vivienda y la ciudad.

En particular, estas organizaciones desempeñaron un papel clave en la gestión del Programa de Emergencia Habitacional (conocido como “Techo y Trabajo”), dirigido a los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que no contaban con vivienda propia. Con el propósito de generar empleo y responder al déficit habitacional, el programa articuló diversas instancias gubernamentales y fomentó la capacitación en oficios, además de impulsar la creación de cooperativas de trabajo.

A partir de la derrota del Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales de 2015 y la asunción de Mauricio Macri de la alianza Cambiemos, se abrió en Argentina un nuevo ciclo político expresado en una agenda de ajuste y reformas estructurales.

Durante este periodo (2015-2019) la organización de la resistencia estuvo a cargo de las y los trabajadores de la economía popular. Diversas organizaciones que nacieron al calor de la reconfiguración del mundo del trabajo desde fines del siglo XX se unieron bajo una agenda en común que estuvo marcada, en primera instancia, por la sanción de la *Ley de Emergencia Social*.

El trabajo conjunto de sus principales organizaciones —la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Frente Popular Darío Santillán— alcanzó su punto máximo cuando a fines del 2019 se creó el sindicato Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).

Dentro de sus principales conquistas se destacan la *Ley de Emergencia Social*, el Salario Social Complementario, la *Ley Emergencia Alimentaria*, la incorporación al Consejo del Salario y, en lo que respecta a nuestro estudio, sobresale la *Ley 27.453* que establece el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Urbana.

Previo a la promulgación de la ley, se dictó un decreto que creó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Este registro tiene como finalidad relevar los bienes inmuebles donde se ubican los barrios populares y las construcciones existentes en ellos al 31 de diciembre de 2016, además de recopilar información sobre sus habitantes para la implementación de políticas públicas habitacionales inclusivas.

Cabe indicar que, a contrapelo de los objetivos enunciados por la ley, la línea política seguida desde el gobierno nacional no solo agravó aún más la incapacidad de generar solvencia para hacer frente a la demanda habitacional de los sectores populares —a

través de la caída del salario real, el aumento del desempleo y la precarización laboral—, sino que además, llevó a cabo procesos de mercantilización de los bienes y servicios urbanos. Esto lo hizo a través de la quita de subsidios, el endurecimiento de los requisitos para acceder al crédito y la escasa producción de suelo urbano y vivienda (Barreto, 2018).

Como se puede evidenciar, el territorio tiene una relevancia fundamental como dimensión para el análisis de las principales formas de organización popular. Ahora bien, en el siguiente apartado pretendemos aproximarnos a las estrategias por parte de estos sectores para acceder a la vivienda.

Como dijimos previamente, los principales antecedentes de estudios de casos se concentran principalmente en el conurbano bonaerense. Es por ello, que en primer lugar buscaremos dar cuenta de cómo la imposibilidad de acceder a la vivienda se convirtió en una dimensión de la “cuestión social” en nuestro país y en qué contexto tienen lugar las ocupaciones de tierra.

La toma de tierras como estrategia para el acceso a la vivienda. Algunos antecedentes en la Provincia de Mendoza

El problema de la vivienda tiene una larga historia para los sectores populares, que es posible de rastrear si atendemos a las diversas articulaciones que se han dado entre sociedad y Estado en las sucesivas etapas de formación del capital en la Argentina y en la región latinoamericana en sentido amplio. Luego de la recesión de 1929 se tornó evidente que las economías latinoamericanas no podían orientarse exclusivamente a la exportación sin atender al mercado interno. Para ello, los gobiernos locales orientaron sus esfuerzos a la expansión de la industria.

Bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de la década de 1940, se inicia una transformación en las morfologías urbanas como efecto de la masiva migración del campo a la ciudad en búsqueda de más y mejores condiciones de vida. El mercado de trabajo se elevó como el mecanismo principal para la integración social. Sin embargo, el modelo productivo no logró absorber toda la mano de obra disponible, lo que llevó a un crecimiento de la pobreza y marginalidad en los principales centros del país.

Desde un enfoque desarrollista, los distintos proyectos políticos dirigieron sus esfuerzos a censurar y, en algunos casos, reprimir los procesos de producción informal bajo la forma de villas de emergencia, al tiempo que promovieron políticas de erradicación. En general, estos programas, impulsados por el Estado, implicaban el

traslado de los pobladores —frecuentemente de manera violenta— a conjuntos de vivienda social.

Finalizando la década del sesenta, el modelo de sustitución por importaciones estaba agotado, la industrialización no se había diversificado ni se había consolidado la producción de bienes duraderos y de capital. Se tornaba cada vez más evidente la desventaja de la mayoría de las manufacturas latinoamericanas para competir en circuitos internacionales, mientras que los mercados de materias primas comenzaron a deprimirse.

Los niveles de urbanización superaban la participación industrial de la economía argentina, mientras que aumentaba la migración del campo a la ciudad empujada por la descomposición de las formas productivas rurales como consecuencia de la expansión capitalista mundial.

Durante el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”, el período más cruento de la historia de nuestro país, se inicia un proceso masivo de endeudamiento que implica una liberalización generalizada de la economía. Esto requirió, para su consolidación, del disciplinamiento social y el control de los sectores populares mediante la represión, pero también, mediante el riesgo latente al desempleo (Fernández Wagner, 2008).

La cuestión urbana —el acceso a la vivienda, al suelo urbano y a la ciudad— reflejó con claridad la gravedad de las transformaciones ocurridas. A medida que se consolidaba el sector financiero y se fomentaba la especulación inmobiliaria, se endurecían las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda por parte de los sectores populares en todo el país.

Con el foco puesto en las particularidades de la provincia de Mendoza, las primeras erradicaciones masivas y traslado a barrios periféricos se produjeron en las áreas centrales como parte de las medidas adoptadas para acondicionar la ciudad de Mendoza como una de las sedes del Mundial de Fútbol de 1978. En este contexto, el barrio —como dimensión política— comienza a ser un soporte privilegiado para las prácticas de organización y participación social de los sectores populares.

Frente a ello, hacia fines del régimen militar se desplegó una nueva modalidad de producción del hábitat popular: los asentamientos. A cargo de grupos “basistas” de izquierda influenciados por la Iglesia de la Teología de la Liberación, las primeras ocupaciones tuvieron lugar en San Francisco Solano, al sur de la provincia de Buenos Aires. Estas ocupaciones de tierra se caracterizaron por ser masivas y por contar con una planificación sobre el uso del suelo, el desarrollo del futuro barrio y su vinculación con la ciudad (Merklen, 2005a).

La conformación de villas espontáneas y los asentamientos pueden aglutinarse como prácticas frente a políticas de ajuste. Sin embargo, es posible distinguir diferencias entre ambas: estrategia colectiva frente a estrategia individual o familiar; organización previa frente a organización posterior; diferentes formas de uso del espacio, de búsqueda de regularización de la tenencia, entre otras (Aristizábal y Izaguirre, 1988; Cravino, 2001).

A partir de estas experiencias, los vecinos comenzaron a conformar cooperativas y juntas vecinales que escapaban a la lógica estatal, partidaria y sindical. Estas experiencias comunitarias serán, luego, fundamentales para dar cuenta de las subjetividades colectivas y los repertorios de acción que comenzaron a tener lugar durante los años noventa (Retamozo, 2011).

En la provincia de Mendoza tuvo lugar un proceso específico en el que se conjugaron, sobre todo a partir de la década de 1980, diversos fenómenos que favorecieron la prolongación de la ciudad: la crisis de sobreproducción vitivinícola que afectó a toda la provincia y generó un desplazamiento de parte de la población rural a la ciudad en búsqueda de trabajo (Liceaga et al., 2013), la llegada de migrantes chilenos expulsados a partir del contexto de crisis política que se desató en el país fronterizo debido al golpe de Estado contra el gobierno de Salvador Allende en 1973, y el terremoto de 1985.

En un contexto generalizado de incremento de la pobreza, los “recién llegados” se instalaron en asentamientos informales y barrios populares “en los márgenes de la mancha urbana o en intersticios de la ciudad” (Morgani y Rizzo, 2014, p. 27). Como casos emblemáticos de barrios que emergieron durante este período a partir de la toma de terrenos, se pueden mencionar los barrios Lihué en Guaymallén, y Tres Estrellas en Godoy Cruz.

Desde el gobierno provincial a cargo de Felipe Llaver se llevó a cabo el Plan Provincial de Erradicación de Villas Inestables (PPEVI), pero sus impactos fueron escasos. De acuerdo con Lentini “al finalizar la década del ochenta, como producto de los procesos socioeconómicos descritos y la acción del sismo del año 1985, y a pesar de la acción de los programas vigentes, la cantidad de hogares en villas y asentamientos se incrementó en un 56 % a nivel provincial” (Lentini et al., 2007, p. 89).

Desde entonces, y hasta la actualidad, la densificación de las villas y la conformación de nuevos asentamientos a través de ocupaciones de tierra son los principales mecanismos de hábitat popular en la provincia. Según la última actualización del RENABAP, actualmente en Mendoza existen aproximadamente 317 barrios populares.

Las decisiones de ubicación se encuentran determinadas, principalmente, por el horizonte de posibilidades prácticas de los habitantes y sus recursos disponibles.

Es por ello que la urbanización popular tiende a establecerse en las periferias de las áreas centrales en donde hay tierra vacante. En principio, se trata de urbanizaciones precarias a las que luego se les intenta incorporar los soportes materiales necesarios a través del auto-suministro o la negociación con el Estado o las empresas prestadoras de servicios.

En este sentido, la provincia de Mendoza presenta limitaciones geográficas que restringen aún más las oportunidades de locación de los sectores populares que muchas veces se ven forzados a ubicarse en tierras sin las condiciones urbano-ambientales necesarias para ser usadas como residenciales: terrenos que se ubican en piedemonte o cercanos a cursos de agua debido al clima semidesértico, o bien en construcciones en estado de abandono, por ejemplo viejas estaciones de ferrocarril, bodegas abandonadas, etc.

Específicamente, nuestro estudio se enfoca en una ocupación que tuvo lugar en terrenos previamente destinados a talleres y depósitos ferroviarios pertenecientes a la línea *Buenos Aires al Pacífico*. La selección de este sitio para la ocupación se conecta con eventos históricos de movilización vecinal en respuesta al desempleo derivado de la privatización del ferrocarril y con la reivindicación de dicho espacio como un territorio propio y significativo.

La disputa por el lugar: la experiencia del barrio Néstor Kirchner en el este de la Provincia de Mendoza

En este apartado presentamos los resultados obtenidos del trabajo de campo realizado entre enero de 2019 y septiembre de 2020. La reconstrucción del proceso de toma de tierras y consolidación del barrio, de las vivencias y experiencias, así como las diferentes acciones desplegadas por los vecinos, se hizo a partir de entrevistas en profundidad y la observación directa en el campo.

Dada las características que consideramos que debía asumir el trabajo de campo, planteamos la realización de diferentes tipos de entrevistas. En primer lugar, entrevistas colectivas para promover un ambiente más cómodo, facilitando una mayor participación de los vecinos. Luego, una vez establecido un vínculo de confianza y fluidez, ejecutamos entrevistas individuales en profundidad para ahondar en ciertos aspectos.

El instrumento de recolección empleado en ambos casos fue una guía de entrevista con preguntas abiertas, no estructuradas y flexibles, que brindaron la posibilidad de explorar y profundizar en las respuestas, a fin de comprender los diversos significados

que los sujetos intervinientes construyen o adoptan para interpretar sus experiencias y otorgarles sentido.

Lo que se expone a continuación es la sistematización y el análisis del relato de cinco mujeres residentes en el barrio. La elección de sus relatos se debe a que participaron activamente durante la toma y/u ocupan actualmente un rol importante en la Unión Vecinal y la Cooperativa de Trabajo ubicadas en el barrio Néstor Kirchner.

Descripción del territorio

El barrio Néstor Kirchner se ubica en el distrito de Palmira, a 10 km de la ciudad de San Martín. Su origen tuvo lugar a partir de una toma y posterior ocupación de tierras fiscales en las inmediaciones de las vías del tren en el año 2013.

Desde las primeras décadas del siglo pasado, Palmira supo convertirse en un valioso centro regional ya que desde 1914 —con la llegada del Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico— se construyó sucesivamente en su territorio la estación de pasajeros y de carga, y se instalaron los depósitos y talleres, lo que condujo a que prontamente la ciudad se convirtiera en un centro de servicios relevante en la provincia (Fernández, 1997).

Simultáneamente, se consolidó un modelo de vitivinicultura orientado a la elaboración de grandes volúmenes de vino de escasa calidad dirigidos al mercado interno. Bajo este modelo, la zona este se posicionó como la mayor productora de vinos y superficie cultivada de vides de la provincia (Grini et al., 2014).

A contrapelo de las tendencias nacionales durante los años setenta la zona vivió un período de crecimiento extraordinario. Favorecido con la liberalización del mercado financiero, el Grupo Greco dinamizó la economía general de la provincia, particularmente del departamento de San Martín, sede principal de un conjunto de empresas que abarcaban diversas actividades económicas. Esta revolución económica tuvo su impacto en el territorio: la ciudad de General San Martín y la ciudad de Palmira vivieron un crecimiento vertiginoso que movilizó al mercado inmobiliario y productivo, y se materializó en la expansión de bodegas y la construcción de opulentas viviendas.

Sin embargo, desde fines de los años ochenta se hizo evidente un proceso de descapitalización debido a los nuevos condicionamientos de producción tendientes a la elaboración de vinos finos. A raíz de la reconversión vitivinícola, hubo áreas que mostraron un incremento excepcional de la producción y las exportaciones como resultado de los procesos de tecnificación, mientras que el impacto en la región este

de la provincia fue muy limitado. La crisis se hizo visible también en el paisaje a través de diversas manifestaciones como el cierre y abandono de bodegas y empresas industriales dedicadas a la fruticultura; la construcción de viviendas sobre tierras de cultivo, fincas y galpones abandonados; etc.

Asimismo, el proceso de privatizaciones iniciado por el gobierno de Carlos Menem alcanzó al sistema ferroviario. En Palmira, en primer lugar, dejó de operar el servicio de transporte de pasajeros produciéndose una drástica reducción del personal. Luego, en el año 1992, la empresa Buenos Aires al Pacífico S.A. se hizo cargo de la concesión del Ferrocarril General San Martín con el propósito de poner en funcionamiento una estación multimodal de cargas en la ciudad de Palmira. Los masivos despidos que produjo esta transacción llevaron a que los obreros ocuparan los talleres y declararan una huelga que duró once días y que contó con el apoyo de toda la comunidad palmirense (portal de noticias *Babel*, 23 de noviembre de 2019, [[LINK](#), accedido 15/09/2020]).

La situación descrita implicó una recomposición social debido a la desaparición de actores relevantes como los contratistas y la expansión de un esquema de flexibilización laboral caracterizada por las bajas retribuciones y la transitoriedad.

Los jubilados ferroviarios, tanto mi padre como los padres de otra gente conocida, tíos, hermanos... ver pasar por última vez su fuente de trabajo de toda la vida, fue lo más triste que puede haber pasado acá en Palmira. Mucha gente llorando, despidiéndose porque no sabía cuándo podía volver a pasar el tren (Informante N° 5, 45 años)

Todos estos procesos han dejado sus huellas en el territorio, ya que la ocupación del espacio a lo largo del tiempo, condicionada por la inserción parcial de Palmira a la economía global y las múltiples oscilaciones en su desarrollo, condujeron a una amplia mixtura de usos del suelo. Esto ha dado lugar a que diferentes zonas del distrito sean consideradas como áreas de interfase urbano-rural (ver [Figura 1](#)).

A diferencia de conceptos como *periurbano* o *suburbano*, que establecen relaciones estáticas o de jerarquía entre lo rural y lo urbano, el concepto de *interfase* se refiere específicamente a una realidad compleja e híbrida que no cumple con las propiedades ni de lo urbano ni de lo rural, sino que posee características y dinámicas propias por ser espacios de frontera o transición en la que se producen encuentros e intercambios entre el medio urbano y el medio rural (Cardoso y Fritschy, 2012; Dalla Torre et al., 2019; Galimberti, 2016).

Este punto reviste de importancia a la hora de pensar los vínculos entre el barrio y la ciudad formal. A diferencia de las prácticas de movilidad de los habitantes de las periferias metropolitanas, en donde los desplazamientos hacia las zonas centrales son más cotidianos y frecuentes, en las áreas de interfase urbano-rural la mayoría de



FIGURA 1. Barrio Néstor Kirchner. Área de interfase urbano-rural

Fuente: Elaboración propia a base de datos publicados por RENABAP

las actividades se circunscriben a la esfera barrial. Esto es debido a la discontinuidad de la trama urbana que es interrumpida por extensas zonas en la que se desarrollan actividades agrícolas o industriales, o por el trazado ferroviario.

Por lo tanto, más allá de los desplazamientos barrio-trabajo-barrio, la movilidad cotidiana es escasa. Generalmente, se trata de salidas vinculadas a actividades comerciales para acceder a bienes y servicios escasos o ausentes en el barrio, o bien el acceso a equipamiento comunitario como salas de salud, servicios educativos o delegaciones municipales. Las mismas suelen hacerse de manera planificada y por todo el grupo familiar o en conjunto con otros vecinos.

Resulta evidente que en el espacio urbano ni las viviendas ni las posibilidades de acceso a infraestructuras y servicios urbanos se encuentran distribuidos de manera uniforme. Justamente, la desigual disposición y, en consecuencia, el diferencial de acceso son rasgos que definen la desigualdad urbana. Por tanto, si se observa la ubicación territorial de los sectores populares en las periferias, es dable señalar que su suburbanización incrementa no solo la desigualdad en el acceso a la ciudad, sino que consolida la reproducción de otras desigualdades vinculadas a cuestiones fundamentales como el acceso a la salud, la educación, al mercado laboral, a la calidad medioambiental, etc.

Apropiarse del territorio: hacer la casa y la ciudad

La organización inicial de la toma se llevó a cabo mediante diversas reuniones, en las que, a través del boca a boca y de lazos de parentesco, se fueron sumando aproximadamente setenta familias. Ante la falta de acceso a la vivienda en la zona y el aumento de los precios de alquiler, estas familias veían en la toma de tierras una oportunidad para obtener un terreno y, posteriormente, autoconstruir su vivienda.

Estas primeras reuniones marcan el puntapié de una acción colectiva porque es allí donde el grupo de vecinos se reconoce como colectivo, se identifica como un “nosotros” a través de una operación de diferenciación (Nardacchione, 2005). A su vez, la delimitación de un conflicto —la falta de vivienda— resulta fundamental, ya que coloca a los actores en un estado de predisposición a la acción y establece una herramienta para trazar el mundo.

En el año 2012, se efectuó una primera toma sobre un terreno privado que desencadenó en un violento desalojo por parte de la policía y personal de gendarmería. Este suceso les obligó a redefinir una nueva estrategia.

Se acordó que veinte familias se trasladen al barrio Che Guevara (barrio aledaño que también tuvo su origen a partir de una toma) y otras cincuenta familias se ubiquen sobre los terrenos degradados del ferrocarril, dando inicio al barrio Néstor Kirchner. Este predio del ferrocarril se encontraba en desuso, y se estimaba propicio para poner en marcha las negociaciones con el Estado, quien era el poseedor.

Remitiéndose a la locación elegida y las trayectorias de los dirigentes que impulsaron y planificaron la ocupación de los terrenos es posible dar cuenta de un vínculo de continuidad entre la toma y las experiencias de resistencias frente a las privatizaciones del ferrocarril. Además, algunos de ellos ya habían desarrollado este tipo de estrategias de ocupación en zonas aledañas del mismo distrito.

Se evidencia en este punto que las diferentes acciones desplegadas por los vecinos se encuentran arraigadas en diferentes tradiciones y experiencias de organización. Es decir, poseían un saber hacer y un capital social acumulado previamente:

Siempre buscando las tierras fiscales. Estábamos asesoradas porque teníamos una agrimensora que las detectaba a las tierras fiscales; si salía en blanco era fiscal y si salía en verde era privada. Entonces nos íbamos y nos metíamos en donde estaba en blanco y ahí veíamos si estaba en riesgo o estaba compactada. Los lugares que tomamos eran tierras compactadas, lo único que había que hacer era desmontar y vivir. Nos fijamos que estuviera cerca de la luz y el agua (Informante 1, 45 años, vecina con trayectoria en las tomas de tierra).

Una vez hecha la toma, es cuando los vecinos deben exponer con mayor o menor éxito los argumentos por los cuales el acceso a la tierra se instituye en derecho y bajo qué condiciones. Tal como señala Nardín (2020, p. 79) “el esfuerzo que demanda la acción de ocupación se vuelve un elemento nodal en la determinación de los criterios de merecimiento”:

Esto es por lo que nosotros queríamos agarrar la Unión Vecinal; para que se corte el tema de decir “vos [tenés] que pagar”. Porque me parece, desde el punto de vista mío hablo, ¿no? Me parece que muchas veces a través de los riesgos que [tenés] acá; por ejemplo mi hijo ha corrido el riesgo de que casi le corten la pierna porque le picó una araña justo en la rodilla y era venenosa. Y si hubiese sido en un barrio que no hubiera habido tierra suelta como [tenés] acá que hay tierra suelta, que no pasa un regador, que no había yuyo entonces no le va a pasar esto. Yo creo que con la vida paga uno, muchas veces, el lugar. Y si son tierras del Estado, para mí ya no tendría que existir la cuota societaria. (Informante 1, 40 años).

Como han indicado otros trabajos, el Estado es el interlocutor privilegiado de las demandas vecinales. Merklen (1997) ha sostenido como especificidad de las ocupaciones de tierras en América Latina el papel que el Estado desarrolla como adversario y, a su vez, garante de la integración. En este sentido, también Lovera (1997) acota que la acción del Estado es doble; por una parte, debe resguardar la

propiedad privada —incluso de sus propias tierras— y, por otro lado, mantiene actitudes permisivas tolerando la ocupación de terrenos.

En cuanto a la planificación y consolidación del barrio, siguiendo el modelo fundacional de las primeras ocupaciones en la década del ochenta, en nuestro caso de estudio también la trama urbana se corresponde a las normas vigentes en lo que se refiere al amanzanamiento y dimensiones de los lotes. Incluso se puede observar la designación de espacios verdes y terrenos vacíos en los que a futuro se prevé construir los espacios comunitarios. Por lo tanto, la ocupación no es pensada desde la espontaneidad y de manera transitoria; por el contrario, es concebida como una forma legítima de acceso a la vivienda y también se presenta como la forma en la que sus habitantes buscan generar procesos de integración urbana y social a largo plazo.

En lo vinculado a la producción de viviendas, se trata de un proceso de producción progresiva de acuerdo con los recursos disponibles y condicionada por la composición del hogar y la adaptabilidad al ciclo vital familiar: “Empezamos con una casa de nylon y así vivíamos. No sé cuánto tiempo, casi como un año con el nylon y así poco a poco yo me he hecho de mi casita” (Informante 3, cincuenta años, vecina del barrio desde los orígenes).

En cuanto a la producción y obtención de los bienes colectivos asociados a la vivienda y la vida urbana, actualmente el barrio cuenta solo con el servicio de electricidad que fue autoproveído a través de un “enganche” con la conexión de un barrio vecino.

En relación con la prestación de servicios públicos, el municipio aparece como el destinatario más frecuente de las protestas y demandas. Sin embargo, a través de una estrategia propositiva, los vecinos han buscado articular acciones que den respuesta a las urgentes necesidades de urbanización, por ejemplo la recolección de residuos, el paso del camión regador, la provisión de agua potable, etc.

Para ello, los vecinos han generado redes de colaboración y coordinación de actividades con miembros de otros barrios aledaños que también surgieron de tomas de tierra. Incluso la afiliación partidaria o la trayectoria política de algunos de los vecinos facilita alianzas con agrupaciones más amplias como la CTEP o la FTV.

Asimismo, dentro del barrio surgieron dos estructuras medianamente institucionalizadas que operan actualmente: la Unión Vecinal y la Cooperativa de Trabajo. La Unión Vecinal se crea a partir de la necesidad de contar con un ente que organizara las cuestiones vinculadas a la urbanización del barrio: los procesos de regularización dominial, el reclamo por la provisión de servicios y el acceso a equipamiento comunitario.

Desde los orígenes del barrio, fue la Unión Vecinal el espacio en donde los vecinos se organizan y apelan a diferentes formas de acción colectiva para obtener una respuesta

a buena parte de sus necesidades; desde la conformación de un merendero a la quema de ruedas frente a una sala de salud para exigir ser atendidos, la asistencia a una marcha o bien su intervención en el RENABAP. Para muchos de ellos la participación en estas instancias significa el momento fundacional de su actividad política.

Por otro lado, la expansión del Estado a través de su vínculo con los movimientos sociales propicia lo que Adriana Clemente (2016) denomina como “redes territoriales de asistencia”, que son sistemas de articulación entre lo público y lo no gubernamental que tienen como objeto completar, ampliar y/o asegurar prestaciones sociales en el territorio. Si bien durante el kirchnerismo se desarrollaron estrategias de intervención sobre la pobreza de corte universal, en buena parte se continuó con un rasgo fundamental de las políticas sociales implementadas durante la década anterior: su aplicación local y, en especial, su interrelación con organizaciones sociales insertas en los barrios.

En el barrio Néstor Kirchner, la Unión Vecinal sirvió como estructura base para mediar con el Estado la conformación de una Cooperativa de Trabajo que les permitiera a los vecinos, a través de su participación en ella, convertirse en beneficiarios legítimos de diversas iniciativas estatales.

Si bien se reconoce la existencia de estos vínculos con los distintos niveles del Estado, es importante resaltar que estas experiencias no siempre quedan subsumidas a las lógicas políticas de la institucionalidad estatal. Siguiendo el planteo de Gerardo Munck (1995), es en esta instancia en la que el colectivo se enfrenta a una tensión fundamental entre su identidad y su dimensión estratégica. En este sentido, la figura del referente o líder barrial cobra crucial importancia porque es quien debe formular el modo en el que el colectivo se involucra al juego político, a la vez que procurar que el conflicto no quede subsumido meramente a las lógicas políticas de la institucionalidad estatal.

Conclusiones

El hábitat popular es un prisma de observación privilegiado para aproximarnos y comprender las principales contradicciones en las relaciones entre Estado, mercado y acción colectiva en la producción y la reproducción de la ciudad; es allí donde se manifiestan las desiguales formas de ejercer el poder sobre el territorio.

En un contexto general de expansión del negocio inmobiliario en el que se encarecen los precios del suelo, de la construcción y de los alquileres, y en donde las políticas de vivienda son acotadas, los sectores populares movilizadas por la lógica de la necesidad

deben desarrollar diversas estrategias colectivas que implican la desmercantilización social del acceso al suelo urbano y la vivienda.

Aquellas primeras ocupaciones en 1981 en la zona sur del Gran Buenos Aires y las acciones allí desplegadas revisten de un carácter fundacional para un conjunto amplio de experiencias que se han ido replicando temporal y espacialmente, conformando movimientos sociales que aspiran transformar la lógica dominante de producción del espacio y de la organización de los procesos urbanos.

Las tomas de tierra revelan una realidad mucho más compleja, ya que no solo se trata de una respuesta colectiva frente a una necesidad, sino que además permite una nueva relación con lo político, en la que la inscripción territorial adquiere una renovada importancia.

Cuando en la década del noventa los sindicatos vieron deteriorar su peso y se dio una progresiva pérdida de derechos por las transformaciones en el Estado, las experiencias que se fueron gestando en el territorio desde la dictadura cívico-militar funcionaron como base para la organización de acciones directas como la protesta y/o el piquete frente al desempleo generalizado, la pobreza y pauperización de condiciones de vida.

Desde entonces, y a partir de la acumulación de experiencias, los movimientos populares que nacieron al calor de la resistencia neoliberal de los años noventa han generado entramados relacionales que les permiten establecer sus demandas en la agenda pública e integrarse al juego político. Lo que, en ciertas ocasiones, implica una transformación en sus acciones colectivas en donde el contenido contestatario da lugar a la participación en la gestión de políticas públicas.

En el segundo apartado de este artículo presentamos los resultados de un trabajo de campo realizado entre enero de 2019 y septiembre de 2020, a fin de contribuir a una base empírica mediante la cual se pueda dar cuenta de cómo se entrecruzan y se colocan en tensión las condiciones objetivas desiguales y la reivindicación de derechos urbanos por parte de los sectores populares en la provincia de Mendoza.

Las distintas etapas que fueron atravesando —planificación de la toma, estrategias defensivas para la ocupación, construcción de viviendas, etc.— permitieron el despliegue de diferentes mecanismos de interpelación y reconocimiento a partir del cual fue posible la conformación de un “nosotros” que cuestiona el orden social vigente y empuja un modelo más equitativo y democrático de organización de lo urbano.

Para las personas entrevistadas en nuestro caso de estudio, la toma de tierras fue concebida y realizada como el puntapié inicial de un proyecto a largo plazo en el que el barrio se erige como el nodo central para su reproducción social. Esto no solo se materializa en la planificación y conformación de la trama urbana, sino también en las

experiencias comunitarias que allí se desarrollan. Por su parte, la ubicación del barrio en un área de interfase urbano-rural que se caracteriza por fragmentación de la trama urbana acentúa los procesos de reterritorialización y el repliegue comunitario.

Sin embargo, las alianzas o la generación de redes informales con otros barrios o bien la participación en movimientos sociales más amplios o espacios partidarios amplían las fronteras de lo político. Funcionan como plataformas mediante la cual los vecinos salen del barrio a interpelar al sistema político y a establecer sus demandas en la agenda pública, a aportar soluciones frente a los efectos de la desigualdad social y la pobreza y posibilitar la apertura a un horizonte en donde la producción y reproducción de la ciudad esté anclada en la posibilidad de apropiación del territorio como valor de uso para las mayorías.

Declaración de contribuciones de autoría (CRediT)

Najt Ruiz: Conceptualización (Conceptualization); Curación de datos (Data curation); Análisis formal (Formal Analysis); Adquisición de Financiamiento (Funding acquisition); Investigación (Investigation); Metodología (Methodology); Administración de proyecto (Project administration); Recursos (Resources); Software (Software); Supervisión (Supervision); Validación (Validation); Visualización (Visualization); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing).

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorios. Estudios territoriales*, 35, 273-294.
- Aristizábal, Z. y Izaguirre, I. (1988). *Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Centro Editor de América Latina.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ediciones Manantial SRL.
- Barreto, M. Á. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(2), 401-436. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>
- Cardoso, M. M. y Fritschy, B. A. (2012). Revisión del espacio rururbano y sus criterios de delimitación. *Contribuciones Científicas GEA*, 24, 27-39.
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de participación social. En A. Rofman (Ed.), *Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 119-136). Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Cravino, M. C. (2001). *La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*.
- Dalla Torre, J., Sale, R., Esteves, M. y Ghilardi, M. (2019). Los territorios interfase urbano-rural en tierras secas. Reflexiones sobre su tratamiento en las políticas de ordenamiento territorial de Mendoza. *Quid 16*, 11, 137-150.
- Fernández, B. (1997). *El impacto territorial de la privatización del Ferrocarril General San Martín en la Provincia de Mendoza*. VI Encuentro de Geógrafos de América Latina.
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad: Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Galimberti, C. (2016). Paisaje entre-ciudades: Transformaciones contemporáneas de la interfase urbano-rural. *REVISTA A&P*, (5), 148-160.
- Grimson, A. y Cerruti, M. (2004). Buenos aires, neoliberalismo y después. *Cambios socioeconómicos y respuestas populares. Cuadernos del IDES*, 5, 3-63.
- Grini, L., Médico, C. y Vicchi, J. (2014). Paisaje vitivinícola en el departamento de General San Martín, Mendoza. Debilidades y potencialidades. *Proyección*, VIII(17), 70-93.
- Lentini, M., Palero, D., Montaña, E., De Rosas, F., Torres, L., Diocondo, J., Riveira, V. y Levantino, B. (2007). *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: el Programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana*. Universidad Nacional de Cuyo. <http://bdigital.uncu.edu.ar/2811>
- Liceaga, G., D'Amico, P. y Martín, D. (2013). Tensiones y conflictos en la dinámica actual de los territorios rurales mendocinos. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 39(39), 138-172.
- Longa, F. T. (2017). La etapa kirchnerista: Nuevo momento constitutivo entre movimientos sociales y Estado en Argentina. *Sociohistórica*, 39. <https://doi.org/10.24215/18521606e023>
- Lovera, A. (1997). Se busca espacio habitable. Las formas de acceso al espacio habitable y su legitimación. En T. Bolívar (Ed.), *Barrios y propiedad de la tierra. Una discusión* (pp. 107-129). UCV Fundacomún Fundación Gual y España.
- Merklen, D. (1997). Organización Comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, 149, 162-177.
- Merklen, D. (2005a). Dossier II: Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Laboratorio: revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, 16, 46-53.
- Merklen, D. (2005b). *Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática 1983-2003*. Gorla.
- Morgani, R. y Rizzo, P. (2014). *Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza. ¿Renovación urbana o gentrificación en los terrenos del ferrocarril?* Quellqasqa.
- Munck, G. L. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(3), 17. <https://doi.org/10.2307/3540861>

- Nardacchione, G. (2005). La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público. En F. Naishtat, F. Schuster, & S. Pereyra (Eds.), *Estudios sobre la protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 85-109). Prometeo Libros.
- Nardin, S. (2020). *¡Los ocupantes, mamá!: acción directa y distinciones sociales en las tomas de tierras de San Francisco Solano* (1.ª ed.). Antropofagia.
- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis. Revista Latinoamericana*, 10(28). <https://doi.org/10.4067/S0718-65682011000100012>
- Retamozo, M. (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 28. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2011-N28-764>
- Schuttenberg, M. (2012). Los movimientos sociales «nacional populares» en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período. *Intersticios*, 6. <https://intersticios.es/article/view/10487>
- Tilly, C. (2002). Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834. En *Protesta social. Repertorios y ciclos de la acción colectiva* (pp. 17-48).
- Vommaro, G. A. (2016). La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: Transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales. En *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Zavaleta, R. (1986). Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial. El Estado en América Latina. En *Obras completas*. Los Amigos del Libro.