



Presentación del Dossier #20

Asentamientos populares, organización comunitaria y políticas públicas

Presentation of Dossier #20. Popular settlements, community organisation and public policies

María MANEIRO^{a, b} , Santiago NARDIN^c  y Javier NÚÑEZ^{a, b} 

Hace poco más de 40 años, a fines de la última dictadura cívico-militar, tuvieron lugar una serie de ocupaciones masivas de tierras en el sur del Gran Buenos Aires, más precisamente, en San Francisco Solano (Cravino y Vommaro, 2018; Izaguirre y Aristizábal, 1988). Con motivo de esa conmemoración, se han organizado una serie de iniciativas de investigación, docencia y extensión barrial con un doble propósito: en primer lugar, volver sobre aquellos episodios de organización y acción directa para reexaminarlos bajo nuevas perspectivas; y, en segundo lugar, para analizar el derrotero de la conflictividad habitacional en las periferias de las ciudades de Argentina a lo largo de estas cuatro décadas, en una reflexión que se nutra de una perspectiva regional.

En el marco de este conjunto de iniciativas, editamos este dossier de *Quid16* invitando a visitar los modos de (auto)producción del hábitat popular, las tramas de organización

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

^b Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

^c Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

✉ Maneiro: mariamaneiropinhero@gmail.com

Recibido: 15 de Noviembre de 2023; *Aceptado:* 1 de Diciembre de 2023.

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

comunitaria y las políticas de intervención socio-urbana en diversas ciudades de nuestro país y de América Latina.

¿Por qué tomar como hito las ocupaciones de tierras que tuvieron lugar en la segunda mitad de 1981 en la zona sur del Gran Buenos Aires? Las volvemos a evocar porque entendemos que ellas inauguraron un repertorio novedoso de producción del hábitat por parte de los sectores populares: las ocupaciones directas de tierras con relativa planificación urbana. Sin embargo, la novedad no estuvo sólo allí, sino que también las entendemos como un lente propicio para analizar una particular forma de vinculación entre las políticas públicas urbanas y las organizaciones de los barrios.

Este modelo de acción colectiva, basado en la toma de terrenos y su progresiva ocupación, -en ocasiones sin condiciones mínimas de habitabilidad-, experimentó olas expansivas que se han alternado con momentos de retracción y reflujo. El fenómeno persiste incluso en décadas posteriores, enmarcado en contextos significativamente diferentes dentro de las regiones metropolitanas de América Latina. Se han observado desalojos masivos, gestación de barrios que se consolidaron con el tiempo, formas organizativas más o menos sólidas, políticas públicas de mejoramiento con diversos niveles de ejecución y éxito, y también modalidades espurias que se entrelazaron con mercados inmobiliarios informales. Este complejo caleidoscopio revela inflexiones, permitiendo identificar periodizaciones e hitos en las tramas de autoproducción del hábitat por parte de los sectores populares.

La convocatoria al dossier interpelaba diversos aspectos. Por una parte, proponía volver sobre las ocupaciones de tierras clásicas. ¿En qué medida las experiencias fundantes “iluminaron” las ocupaciones ocurridas en las décadas siguientes? ¿Qué transformaciones se suscitaron? ¿Qué herramientas analíticas nos permiten hacer inteligibles estas transformaciones?

En segundo término, se proponía reflexionar acerca de qué características asumieron las ocupaciones directas en otros tiempos y otras latitudes. ¿Cómo fueron sus formas de acción? ¿Cuál fue su itinerario organizativo? ¿Qué iniciativas se evidenciaron desde las políticas públicas? ¿Qué elementos en común entre metrópolis y ciudades de menor tamaño pueden reconocerse (tanto en relación a las formas en que se producen las ocupaciones, como a las tramas organizativas)?

Asimismo, en la convocatoria se propuso incluir investigaciones que se interrogasen en torno a las formas de acción -y omisión- a través de las cuales el Estado intervino frente a las ocupaciones de tierra y los posteriores procesos de consolidación barrial, las especificidades de las políticas habitacionales desplegadas en asentamientos y el balance que se podría extraer de las políticas públicas implementadas en las últimas décadas.

Finalmente, se propuso un eje de reflexión que problematizara las interacciones entre organizaciones, habitantes de los asentamientos y Estado en la resolución de las demandas por hábitat y vivienda, dotando de especial atención a las formas de vinculación entre ambos desde el plano de la participación social y de las formas de ejecución de las políticas públicas socio-urbanas.

Gran parte de estas temáticas fueron recogidas por los trabajos que integran este nuevo dossier. A su vez, los artículos seleccionados han contribuido a plantear nuevos interrogantes que no estaban tan claramente delineados en las inquietudes iniciales. La especificidad de los casos de estudio, las propuestas de abordaje con formas alternativas de desarrollo investigativo, la mirada acerca de las particularidades respecto de la producción del espacio en barrios populares, los tipos de apropiación de las políticas públicas socio-urbanas y los devenires de la autoconstrucción, destacan entre los elementos relevantes.

Un aspecto en común en las investigaciones recibidas es la valoración de los estudios de caso. La sociología ha tenido grandes discusiones entre la micro sociología y la sociología con datos de mayor magnitud. A pesar de las polaridades, se puede afirmar que ambas brindan hallazgos de interés. En este dossier, los artículos comparten un enfoque detallado, minucioso de una totalidad de menor magnitud como forma, no solo de comprender ese espacio social, sino también de echar luz para problematizar generalizaciones que simplifiquen la complejidad social. Los estudios de caso presentados constituyen herramientas tanto como casos intrínsecos que posibilitan la mejor comprensión de procesos específicos como para casos instrumentales que invitan a revisar elementos teóricos a partir de hallazgos particulares (Stake, 1995). A su vez, una revisión de los trabajos en su conjunto podría ser un primer puntapié para un análisis que compare cada uno de los estudios realizados (Merlinsky, 2015).

Otro aspecto novedoso, además de la revaloración de los estudios de caso y en relación a la convocatoria propiamente dicha, fue la recepción de una importante cantidad de manuscritos que tensionan las formas tradicionales de hechura de las investigaciones en ciencias sociales que, décadas atrás, tuvieron una impronta central en los abordajes de Fals Borda (Fals Borda y Rodríguez Brandão, 1986). Algunos artículos revisan la relación dicotómica y excluyente entre la intervención y la investigación, construyendo propuestas investigativas de gran calidad que apelan, reflexionan y/o problematizan acerca de las formas de interacción participativas y colaborativas entre investigadores, organizaciones sociales y vecinos de los barrios.

Los estudios de caso nos enseñan que las acciones concertadas de los habitantes de las periferias que pugnan por mejorar sus condiciones habitacionales pueden presentar distintos niveles de agregación: desde fenómenos relativamente atomizados, individuales o familiares y con escasos grados de planificación, hasta empresas

colectivas de largo aliento. En este dossier se presentan investigaciones que van desde el acceso al suelo y la autoproducción de la vivienda o sus transformaciones hasta la puesta en marcha de procesos cooperativos de construcción del hábitat. Algunas experiencias, a su vez, confluyen entre las organizaciones de los barrios y procesos complejos de intervención estatal (Manzano, 2020), conformando un pliegue que resulta interesante para comprender relaciones entre la producción de la ciudad y la “politicidad” popular.

Los artículos que conforman el dossier pueden ser interpelados desde un plano teórico, lo que brindaría interesantes aportes respecto de tópicos ya abordados clásicamente en esta revista. Recordemos especialmente el dossier del número 17 que se refirió a las *Miradas sobre territorios y territorialidades: Enfoques y estrategias metodológicas para el estudio de procesos socio-territoriales* (Di Virgilio y González Redondo, 2022). Enfocados en una problemática más específica pero enlazada, en los artículos que se incluyen en el presente dossier la producción del espacio (Lefebvre, 2013) aparece no solo como un concepto de alto nivel de abstracción, sino como una herramienta teórico-metodológica que puede ser abordada desde diferentes aristas. En su planteo original, Lefebvre dispone la necesidad de comprender al espacio en sus distintos registros, entendiendo la diversidad de sus formas como prácticas, codificaciones y significaciones, en las que se articulan representaciones dominantes y elementos subalternos y disruptivos. Sin embargo, las investigaciones se sitúan en la bisagra entre lo que el autor diferencia como espacio percibido y espacio vivido, entre las políticas públicas urbanas y formas de uso, apropiación y trastocamiento de ellas.

Algunas de las investigaciones están signadas por el acontecimiento de las ocupaciones de tierra. Estos estudios se encuentran en un espacio intersticial entre las investigaciones sobre acciones colectivas, mecanismos de organización y participación social (Merklen, 1997) y lo que actualmente podríamos llamar formas de sostenimiento de la vida (Carrasco Bengoa, 2017). Las ocupaciones como acontecimiento de quiebre modifican de forma radical el espacio, lo transforman para habitarlo, para domesticarlo, para (auto)producir el hábitat (Pérez, 2019), pero en su propio devenir no solo lo trastocan, sino también lo significan y resignifican. El espacio vivido resalta por la confluencia de modos de producir la ciudad y de significarla, pero también por las estrategias cotidianas de reproducción social y de prácticas socialmente situadas de actualización de las características generales del espacio urbano.

En este sentido, en esta doblez entre el espacio concebido y el espacio vivido (Lefebvre, 2013), es sustancial hacer hincapié en la particular manera en que emergen las políticas estatales en este dossier. Si bien es notable el peso que éstas tienen en numerosos trabajos, la forma de interpelarlas no se desarrolla desde un enfoque institucional,

sino a partir de las modalidades de apropiación que los actores barriales hacen de ellas (Manzano y Moreno, 2017), enfatizando la particular creatividad de esta interfaz.

Ciertamente, los artículos atienden a los diseños de políticas públicas o las decisiones de sus agentes. Asimismo, abordan nuevos programas desplegados en los últimos años. Sin embargo, el análisis de estas políticas comparte el foco no solo en la complejidad de su implementación en el territorio sino en los vínculos, usos, entramados y prácticas a las que dan lugar, muchas veces tensadas con los objetivos de esas políticas o dando lugar a articulaciones diversas con las formas de producción del espacio urbano (Das y Poole, 2008; Roy, 2005). Las transformaciones que se han producido en estas acciones y en su organización, así como los efectos de su vínculo con distintas facetas de lo estatal, conforman otro eje transversal desde el que pueden ser leídos los artículos nucleados en este número.

Así, el recorrido desde la producción organizada y directa del hábitat hasta las políticas públicas que ordena los aportes del dossier están lejos de asumir una mirada dual entre la autoconstrucción y lo estatal. Por el contrario, en los distintos trabajos destaca una interrogación no solo por las formas situadas en que se plasman las políticas habitacionales, sus intervenciones y limitaciones sino también su apropiación por parte del hábitat popular. A continuación, y con estos ejes en mente, proponemos recorrer el contenido del dossier:

El primer artículo centra su atención en los acontecimientos que se celebran en este número. Por este motivo, es el que abre el dossier. El trabajo de investigación se titula *Territorio y subjetividades: revisitando las experiencias de las organizaciones socio-territoriales en los procesos de ocupación de tierras de San Francisco Solano, 1981-1988*, y está a cargo de Pablo Vommaro y Wanda Perozzo-Ramírez (Vommaro y Perozzo-Ramírez, 2023), y en su desarrollo vuelve sobre algunos aspectos inexplorados de las tomas de tierras fundacionales de Solano. Recurriendo a testimonios y fuentes documentales, el texto destaca la dimensión generacional y sus relaciones con la producción de la espacialidad urbana en las periferias a través del estudio de los nucleamientos juveniles promovidos por Agustín Ramírez. El artículo enmarca este estudio de caso en una línea de indagación que busca poner en relación los estudios sobre juventudes con las dinámicas sociopolíticas territoriales de la década del ochenta.

En segundo lugar, se encuentra *Tramas socio-vecinales, procesos estatales y poderes locales: sobre la provisión y regulación de lotes en asentamientos populares recientes del Gran Buenos Aires de Lucas Barreto* (Barreto, 2023). En este trabajo, la provisión de lotes en asentamientos, las ambigüedades de las políticas públicas o la opacidad de ciertas formas de autoridad a escala barrial confluyen sobre un abordaje etnográfico realizado en barrios populares de La Matanza; municipio que, junto con Quilmes, fue la cuna de este tipo de formato de acción. El artículo presta especial atención a un elemento subrayado en la convocatoria:

nos referimos al análisis de las transformaciones en asentamientos actuales respecto a los rasgos señalados por la literatura clásica; la preocupación por los regímenes de valor que regulan el uso de terrenos; y la descripción de las dinámicas complejas en las que interactúan agentes estatales, habitantes de barrios populares y distintos tipos de organizaciones y actores. Se actualizan, por lo tanto, interrogantes cada vez más atendidos por los estudios urbanos y la sociología política.

En tercer lugar se presenta *Procesos de aprendizajes en una organización barrial de base: entre la autogestión y la gestión de la emergencia en el Sur del conurbano bonaerense* de Agustín Bidinost, Oliver Davenport y María Cecilia Zapata (Bidinost et al., 2023). El artículo apela a la técnica de investigación-acción-participativa para estudiar un proceso de vinculación multiactoral en el que confluyeron organizaciones de base de un asentamiento de San Francisco Solano e investigadores de la universidad pública con el objetivo de impulsar una experiencia de autogestión del hábitat. El trabajo aporta novedosos elementos para el conocimiento de las características habitacionales, económicas y ambientales del asentamiento, a la vez que propicia una reflexión sobre las potencialidades y dificultades que enfrentó esta experiencia atravesada por la pandemia de COVID19 y las medidas estatales orientadas a enfrentar la crisis sanitaria y contener la situación socio-económica.

En cuarto lugar, María Cecilia Marengo, María Florencia Sosa y Pablo Darío Avalos (Marengo et al., 2023), en el artículo *Evolución en la vivienda social estatal. Barrio Obispo Angelelli del programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba*, profundizan acerca de la construcción estatal de un barrio de viviendas situado en la periferia de Córdoba, concentrándose en su apropiación por parte de los beneficiarios. El artículo analiza las modificaciones realizadas por los propios destinatarios a las viviendas sociales con el fin de acercarlas a las necesidades funcionales de los hogares. Asimismo, además de atender a las transformaciones formales y funcionales de las viviendas, esta investigación explora los sentidos y los fundamentos de las estrategias de las familias en vistas a modificar la vivienda recibida. Las especificidades del hábitat popular en barrios estatalmente construidos es una temática escasamente estudiada, y este artículo las recupera desde una propuesta original y relevante.

En quinto lugar, Letizia Vázquez (Vázquez, 2023), en el artículo *De extensiones a barrios y de comisiones de vecinxs a uniones vecinales*, analiza las formas de clasificación estatal y prácticas de organización barrial. El objetivo del artículo es examinar el modo en que se construyó la intervención cotidiana del Estado en los asentamientos, como así también los efectos que dicha intervención produjo en las formas de organización de los vecinos. Como se mencionó con antelación, esta dimensión socio-urbana se torna un lente excepcional para analizar esta zona de intermediación desigual conformada por la organización de vecinos y las instancias estatales, centralmente la de escala

municipal. Resulta de enorme interés remarcar que estas cuestiones son estudiadas en la ciudad de Comodoro Rivadavia, una ciudad intermedia patagónica caracterizada por el boom petrolero y los elevados índices de déficit habitacional, lo que aporta mayor originalidad al estudio.

Finalmente, como cierre del dossier, se encuentra el artículo *Coproducción de la ciudad y la propiedad colectiva* de Rafael Soares Gonçalves y Geisa Bordenave (Soares Gonçalves y Bordenave, 2023). En esta investigación los autores se dedican al análisis de una intervención estatal desde el prisma de la coproducción de la ciudad y la propiedad colectiva, mediante el estudio del caso de un proyecto de asistencia técnica desarrollado en Chácara do Catumbi en el seno de la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil. Este trabajo, que primariamente se presenta como una reseña en torno a una asistencia técnica de una política específica, logra poner en evidencia las potencias y las tensiones que se manifiestan en el trabajo compartido entre técnicos, académicos y residentes, entre los cuales se buscaba conciliar formas colectivas de gestión local con la posibilidad integrar a la vivienda como bien económico de las familias.

Con estos comentarios cerramos este dossier que, deseamos, sea un nuevo aporte para (re)pensar los asentamientos populares, la participación social y las políticas públicas. Por nuestra parte, hemos aprendido mucho de los trabajos seleccionados. Esperamos que también sea de interés para los lectores de la revista.

Declaración de contribuciones de autoría (CRediT)

Maneiro: Conceptualización (Conceptualization); Adquisición de Financiamiento (Funding acquisition); Administración de proyecto (Project administration); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing). **Nardin:** Conceptualización (Conceptualization); Adquisición de Financiamiento (Funding acquisition); Administración de proyecto (Project administration); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing). **Núñez:** Conceptualización (Conceptualization); Adquisición de Financiamiento (Funding acquisition); Administración de proyecto (Project administration); Redacción - preparación del borrador original (Writing – original draft); Redacción - revisión y edición (Writing – review & editing).

Referencias bibliográficas

Barreto, L. (2023). Tramas socio-vecinales, procesos estatales y poderes locales. Sobre la provisión y regulación de lotes en asentamientos populares recientes del Gran Buenos Aires. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 20, a302.

- Bidinost, A., Davenport, O. y Zapata, M. C. (2023). Procesos de aprendizajes en una organización de base. Entre la autogestión y la gestión de la emergencia en el sur del conurbano bonaerense. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 20, a303.
- Carrasco Bengoa, C. (2017). La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción. *Ekonomiaz*, 91, 53-77.
- Cravino, M. C. y Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, 25(2), 1-27.
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52.
- Di Virgilio, M. M. y González Redondo, C. (2022). Presentación del Dossier #17. Miradas sobre territorios y territorialidades: Enfoques y estrategias metodológicas para el estudio de procesos socio-territoriales. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 17, 1-13.
- Fals Borda, O. y Rodríguez Brandão, C. (1986). *Investigación Participativa*. Instituto del Hombre & Ediciones de la Banda Oriental.
- Izaguirre, I. y Aristizábal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio. Capitán Swing*.
- Manzano, V. (2020). Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna). *Journal de Comunicación Social*, 10(10), 13-47.
- Manzano, V. y Moreno, L. (2017). Censar, demandar y acordar: demandas colectivas y políticas estatales en el gran Buenos Aires. *Revista Pilquen*, 14(1), 133-143.
- Marengo, M. C., Sosa, M. F. y Avalos, P. D. (2023). Evolución en la vivienda social estatal. Barrio Obispo Angelelli del programa Mi Casa Mi Vida en Córdoba, Argentina. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 20, a304.
- Merklen, D. (1997). Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas. *Sociedad*, 11, 21-64.
- Merlinsky, G. (2015). Una sociología reflexiva para el análisis de los conflictos ambientales. Notas teórico-metodológicas en torno a dos estudios de caso. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 10, 29-41.
- Pírez, P. (2019). Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina. *Pensum*, 5(5), 1-12. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v5.n5.26297>
- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Soares Gonçalves, R. y Bordenave, G. (2023). Coproducción de la ciudad y la propiedad colectiva. El caso del proyecto de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social en la localidad de Chácara do Catumbi (Rio de Janeiro). *Quid 16. Revista del Área de*

- Estudios Urbanos*, 20, a306.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Vazquez, L. (2023). De extensiones a barrios y de comisiones de vecinxs a uniones vecinales. Formas de clasificación estatal y prácticas de organización barrial. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 20, a305.
- Vommaro, P. A. y Perozzo-Ramírez, W. (2023). Territorio y subjetividades. Revisitando las experiencias de las organizaciones socio-territoriales en los procesos de ocupación de tierras de San Francisco Solano, 1981-1988. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 20, a301.