



Urbano

ISSN: 0717-3997

ISSN: 0718-3607

azazo@ubiobio.cl

Universidad del Bío Bío

Chile

Jordán Dombroski, Lucas  
LOS TERRITORIOS DE ASENTAMIENTOS EN EL BORDE  
METROPOLITANO DE BUENOS AIRES, DESDE 1980 A LA ACTUALIDAD[1]  
Urbano, vol. 23, núm. 41, 2020, Mayo-Octubre, pp. 84-101  
Universidad del Bío Bío  
Chile

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.41.05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19864376006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UABM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# LOS TERRITORIOS DE ASENTAMIENTOS EN EL BORDE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES, DESDE 1980 A LA ACTUALIDAD

THE SETTLEMENT TERRITORIES ON THE METROPOLITAN FRINGES OF BUENOS AIRES,  
FROM 1980 TO THE PRESENT DAY

LUCAS JORDÁN DOMBROSKI 1

- 1 El artículo fue desarrollado en el marco del proyecto "Instrumentos de planificación y gestión para el Área Metropolitana de Buenos Aires. Actores, políticas públicas y configuraciones territoriales PIO-CONICET-UNGS" (PIO CONICET UNGS-144-20140100020-CO) dirigido por la Dra. Alicia Novick.
- 2 Licenciado Urbanista  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONCET)  
Becario doctoral del Consejo en Estudios Urbanos, Doctorando en Estudios Urbanos,  
Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento  
<https://orcid.org/0000-0002-3940-1632>  
[jordan.dombroski@gmail.com](mailto:jordan.dombroski@gmail.com)

Los “asentamientos” o “tomas de tierra” en el Gran Buenos Aires han sido objeto de estudios y debate desde fines de los años 80. Las características de las áreas ocupadas, las localizaciones y quienes intervienen desde diferentes lugares en el proceso, han sido parte importante de las cuestiones sobre la que los especialistas han trabajado. No obstante, algunas relaciones entre esas especificidades han sido poco exploradas. En ese contexto, el objetivo de este trabajo es reconstruir las lecturas del proceso de tomas de tierras en la metrópoli desde 1980 a la actualidad, en torno a los actores involucrados y a las especificidades del suelo, a fin de comprender los territorios en cuestión. Para esto se recurrió a diferentes textos y fuentes primarias. Como resultado, se advirtió que a lo largo del tiempo se han ido definiendo momentos muy específicos con participación, protagonismo y construcción de diferentes actores según las coyunturas, y que ello guarda estrecha relación con la concentración o dispersión de las tomas en áreas bien definidas.

**Palabras clave:** asentamientos, tomas de tierra, territorios, localización, actores, Gran Buenos Aires.

The “settlements” or “land occupations” in Greater Buenos Aires have been the subject of studies and debate since the late 1980s. The characteristics of the occupied areas, the locations and who intervenes in the process from different places have been an important part of the questions the specialists have worked on. However, some relationships between these specificities have barely been researched. The goal of this work is to reconstruct the interpretations of the land occupation process in the metropolis from 1980 to the present day, around the players involved and the specificities of the land; for the purposes of understanding the territories in question. For this, different texts and primary sources were used. As a result, it will be seen that, over time, very specific moments were defined with participation, prominence and construction of different players based on the circumstances, and that this is closely related to the concentration or spread of occupations in well-defined areas

**Keywords:** Settlements, Land Occupations, Territories, Location, Players, Greater Buenos Aires.

## I. INTRODUCCIÓN

El hábitat informal es un tema relevante en América Latina que, sobre todo, desde los años 1970 ha suscitado una amplia gama de debates que intentaron dar respuestas al fenómeno en una escala regional (Turner, 1977; Pradilla, 1982; Hardoy y Satterthwaite, 1987; Clichevsky, 2003). Más recientemente, los estudios se han orientado al análisis de casos desde donde se intenta comprender las especificidades del fenómeno para cada sitio, pues la problemática es substancialmente diferente en las grandes ciudades del subcontinente. Mientras que para ciudad de México, San Pablo, Río de Janeiro, Lima, Caracas o Bogotá la informalidad representa entre el 30 y 60 por ciento, en otras como Santiago o Montevideo, representa en torno al 10 por ciento (Clichevsky, 1991), al igual que para el Gran Buenos Aires <sup>3</sup> (GBA), donde existe un millón y medio de habitantes viviendo en más de mil barrios (Cravino, 2018). La especificidad de los procesos también se manifiesta en términos ambientales, sociales y políticos. En el GBA, los “asentamientos” <sup>4</sup> o “tomas de tierra” han sido objeto de estudios académicos, notas de prensa, debates en las gestiones de gobiernos y políticas, desde fines del siglo pasado, cuando se evidenció que se trataba de un fenómeno que había llegado para quedarse, y que resultaba muy diferente a las denominadas “villas” y otros procesos de hábitat informal. La localización de ellos y los actores involucrados aquí han sido igualmente tema de relevancia y objeto de diversos estudios.

A diferencia de las villas, que surgieron alrededor de la década de 1930 y se concentran en la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del primer cordón, los asentamientos iniciaron a principios de los 80 y se han ido construyendo en el borde del área urbanizada. Sobre este fenómeno, la bibliografía especializada (Izaguirre y Aristizabal, 1988; Merklen, 1997; Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012; Cravino, 2018) considera como una cuestión importante su localización “en municipios de la segunda corona” (Di Virgilio *et al.*, 2012, p. 32), en general, en áreas no consolidadas, “en su inmensa mayoría ubicados sobre tierra privada, (...) en terrenos que por lo general eran basurales, pajonales, o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlo económicamente o sufrían restricciones normativas para esto” (Cravino 2001, p. 8). Asimismo, a lo largo del tiempo las organizaciones políticas, comunitarias, vecinos organizados, funcionarios públicos y otros actores que han participado de las tomas fueron definidos como diferentes a los de las villas, y han ido cambiando a lo largo del tiempo y construyéndose como tales en torno al proceso de asentamientos.

Como se verá a lo largo del artículo, muchos trabajos explican las razones de surgimiento y extensión de las tomas, los actores que participan, las especificidades físicas de los barrios o su localización. No obstante, algunas relaciones entre estas especificidades dadas a través del tiempo no han sido suficientemente exploradas. En tal sentido, el objetivo del presente trabajo es reconstruir las lecturas del proceso de tomas de tierras en el GBA desde 1980 a la actualidad, en torno a los actores que participan y las especificidades del suelo ocupado; con el fin de comprender, los territorios de los que se trata y sus determinaciones en lo metropolitano. Esto implica consultar diferentes materiales, desde textos de especialistas a fuentes primarias de tipo cualitativas, así como planos y datos cuantitativos. Desde la óptica de la acción pública, con el análisis del accionar de múltiples actores que se articulan en torno al proceso de extensión de los asentamientos a lo largo del tiempo, se entiende que esta lectura pone de manifiesto las particularidades materiales y sociales, y resulta fundamental para discernir el proceso y diseñar políticas públicas más eficaces.

## II. MARCO TEÓRICO

El presente trabajo se nutre de diferentes aportes disciplinares y perspectivas de análisis en relación al estudio de los actores y el territorio. Desde ese lugar, y en cuanto a los trabajos que abordan las políticas públicas, se considera que es preciso desarmar la idea de Estado, que se asume como uno monolítico, en una dirección de tipo jerárquica, racional y estática de las políticas (Ugalde, 2014) que se desarrollan en torno al hábitat informal; y pensar, más bien, la interacción de los actores en términos de autoridades públicas y actores sociales, pues la implementación y la redefinición de las políticas de hábitat se juega en el territorio, donde los actores además se construyen como tales desde su participación (Chiara y Catenazzi, 2009). Esto último remite a hablar de acción pública, ya no solo en relación a las políticas en su elaboración e implementación, sino en un ámbito más extenso que conlleva considerar las transformaciones urbanas en general y que permite visualizar con mayor precisión el accionar de las autoridades públicas, como también concebir de manera diferente a los actores sociales en su capacidad de incidencia sobre dichas transformaciones.

Ahora bien, ¿qué se entiende por “acción pública”? En términos teóricos, y para el estudio de los asentamientos, conviene entender el concepto como lo plantea Thoenig (1997, p. 30), donde el poder público no tiene el monopolio de lo político

<sup>3</sup> Aquí se considera el Gran Buenos Aires comprendido por la Ciudad Autónoma y los 30 municipios que la rodean, los cuales conforman tres anillos o coronas sucesivos, desde el centro a la periferia.

<sup>4</sup> Existe acuerdo entre los investigadores especializados en el estudio del hábitat informal en el GBA en cuanto a la denominación de “tomas de tierra” y “asentamientos (a secas)” como equivalentes. La denominación “asentamientos informales” o “asentamientos populares” refiere a un proceso más general que incluye, por ejemplo, a las “villas”.

y las transformaciones, en este caso la extensión de los asentamientos, “se da(n) en una “arena” en la cual coexisten diferentes lógicas y valores, modalidades muy diversas, coyunturas e intervenciones planificadas, racionalidad técnica y elecciones políticas, expertises científicas y compromisos militantes, programación y concertación”. Esto supone comprender el estudio de los actores y las transformaciones territoriales desde esa “arena”, que algunos autores operativizan en torno a la identificación de distintos “momentos” (Merlinsky, 2017) de interacción o puntos de inflexión en un proceso.

Las consideraciones del territorio se juegan en un plano diferente, pero que aquí interactúan con la de acción pública como noción. Así, se entiende al territorio como un “ámbito dinámico y activo, una estructura social que deriva de la interacción de los sujetos y las características específicas y físicas materiales e inmateriales de los diferentes espacios” (Governa, 2007, p. 23), por lo que, además de tratarse de un área específica compuesta por extensiones, límites y obstáculos, consta de flujos y nodos que comportan redes de relacionamiento y conexiones de los actores (Amin, 2005). A partir de ello, este trabajo se centra en algunas de las especificidades territoriales que pueden resultar de interés desde una escala metropolitana.

### III. METODOLOGÍA

Los territorios de asentamientos, como objeto de estudio, y en los términos que aquí interesan constan de los actores que participan –desde la óptica de la acción pública– y las especificidades de los lugares en donde se sitúan los barrios, tanto espacial como temporalmente.

La técnica de estudio consistió en una exploración en clave histórica acerca de las lecturas de proceso de tomas de tierra producidas entre los años 1980 y principios del presente siglo. Para los años más recientes, la técnica se basó en la construcción de cartografía a escala metropolitana con la ubicación geográfica y temporal de los barrios, y la identificación de los diferentes actores involucrados.

Se recurrió a los textos de especialistas, prestando especial atención a las valoraciones de los autores sobre las características de las áreas ocupadas, la localización de las tomas, los actores participantes, sus modos organizativos y vinculaciones con otros actores. Con el propósito de reconstruir los procesos más recientes, se recurrió a datos de plataformas Web (Registro Provincial de Villas y Asentamientos por Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449, Registro Nacional de Barrios Populares y Google Earth). Además, en esta instancia, en un nivel de aproximación diferente, el estudio de casos producto de las exploraciones de tesis doctoral que elabora el autor resultó relevante, desde el aporte de información sobre los territorios tanto en sus especificidades materiales como inmateriales. Las entrevistas semiestructuradas a actores clave (un total de 15 realizadas a

funcionarios municipales, referentes vecinales y miembros de organizaciones), la elaboración de cartografía intencionada, y el trabajo de campo desarrollado desde el estudio de barrios de los municipios que más tomas han tenido (Moreno, José C. Paz y La Matanza), ayudaron a comprender por qué se ocuparon esas áreas y cómo, los actores que participaron, las políticas que se aplicaron y las estrategias y recursos que se desplegaron.

Desde la reconstrucción del proceso de tomas se pudieron identificar “momentos” diferentes en cuanto a la articulación de los actores y las áreas que se ocuparon. Así, se trata de especificidades territoriales que varían en el tiempo, y que en adelante se pondrán de manifiesto.

### IV. RESULTADOS

Los resultados se presentan en dos partes, una primera vinculada al análisis de la bibliografía, en el período que va desde la década de 1980 hasta el año 2003, y otra, que toma desde 2003 en adelante, donde se avanza sobre datos cuantitativos y cualitativos del fenómeno.

#### **La construcción -desde la bibliografía- de los territorios de asentamientos en las últimas décadas**

Antes de abocarse al largo derrotero de los asentamientos hasta la actualidad, es preciso dar cuenta de su origen. Pues, hasta los años 70 existían posibilidades menos restrictivas de acceso al suelo y vivienda para las clases populares, en comparación con las actuales, vinculadas a políticas de Estado y dinámicas de mercado. Sobresale, por su relevancia, el papel de la medida de congelamiento de alquileres y los “loteos baratos” (sin requerimiento de servicios básicos) (Cravino, 2001; Di Virgilio *et al.*, 2012) que tuvieron su fin durante la dictadura cívico-militar, con la sanción de la ley de Locaciones Urbanas N° 21342 del '76 y el decreto-ley de Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial N° 8912 de 1977. Como parte del paquete de medidas, también es necesario señalar la sanción del Código de Planeamiento del municipio de la ciudad de Bs. As. y la expulsión de población por erradicación de las villas (Pacheco, 2018) o por demoliciones para la construcción de autopistas (Izaguire y Aristizabal, 1988; Cravino, 2001).

Desde el análisis de la bibliografía especializada, se pueden advertir cuatro momentos en el proceso de construcción de los territorios de asentamientos.

#### **Primer momento. Las tomas en la zona Sur y la organización eclesial**

Hacia principios de los 80, en el ocaso de la dictadura cívico-militar los asentamientos surgieron como un nuevo fenómeno en la zona sur del Gran Buenos Aires, sobre todo en ocupaciones de grandes predios vacantes; proceso asociado al accionar de grupos eclesiales que, en gran medida, por la proscripción



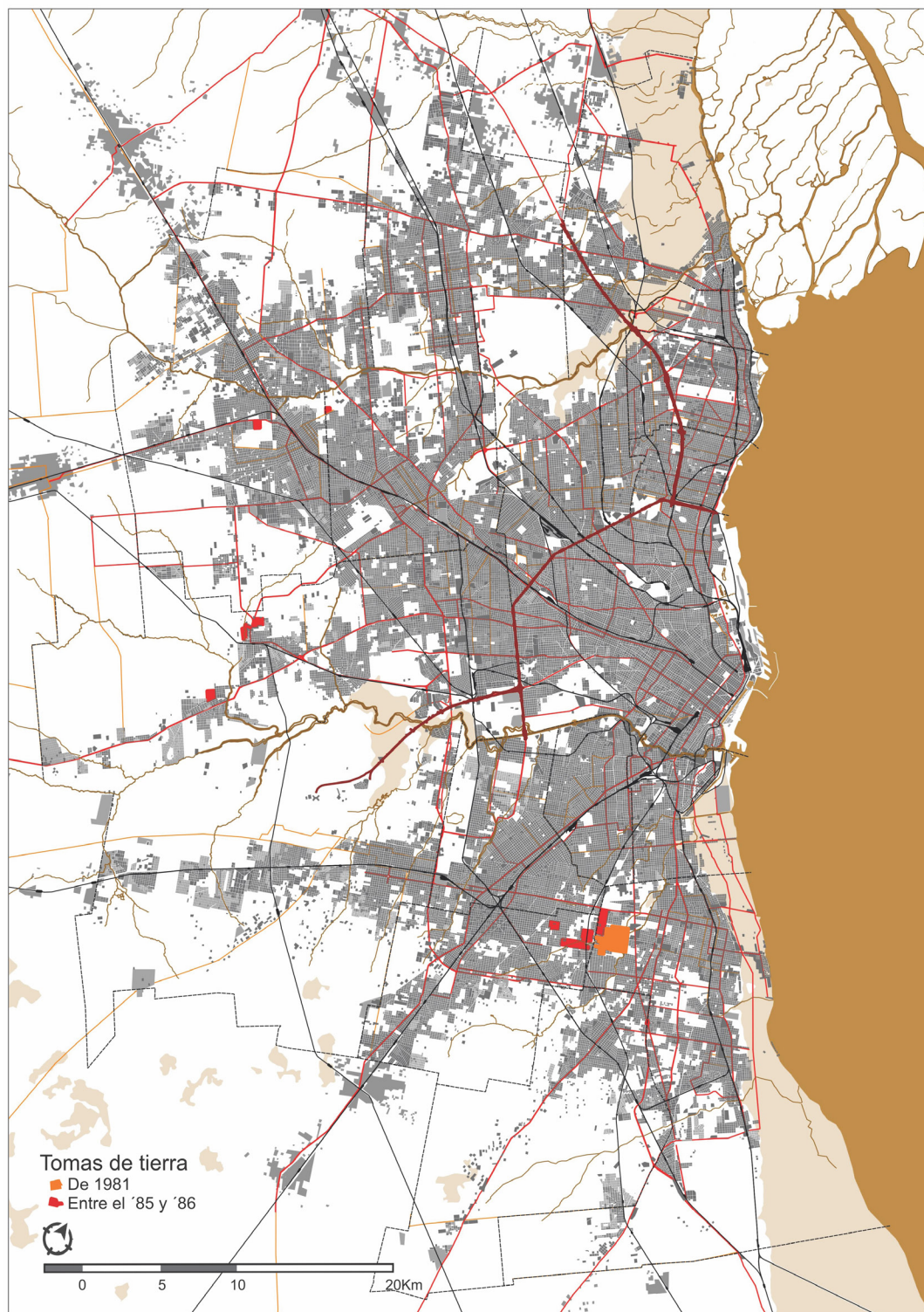


Figura 1. Las tomas de tierra desde 1981 a 1986. Fuente: Elaboración del autor a partir de los registros de Izaguirre y Aristizabal (1988).

política que imperaba en esos años se habían constituido en actor clave de contención de la población empobrecida y desplazada. La organización eclesial, a lo largo de los años, fue expandiendo su influencia en relación al acompañamiento en las tomas, las cuales se dieron, tal como señala Cravino desde el sur, "hacia el oeste y en menor medida al norte -zona donde se concentran los sectores de altos ingresos-" (2001, p. 10).

Uno de los primeros trabajos que refiere al fenómeno de asentamientos es el de Izaguirre y Aristizabal (1988), que trata las tomas colectivas y organizadas de tierras, considerando el papel de las clases populares y su devenir en el contexto de dictadura y la vuelta a la democracia. Es desde ese lugar que se plantea una vinculación directa entre la generación de grandes obras de infraestructura para el GBA y la localización de las tomas de tierra. De esta manera, la proyección de construcción y conformación parcial del Cinturón Ecológico y la Autopista del Buen Ayre se constituyeron como proyectos que delimitaban las áreas que se pretendían exentas de asentamientos de las que podrían ser susceptibles de nuevas tomas. Dichas autoras entienden que existe, por entonces, un "paquete" de medidas que produjo diferentes efectos en los grupos de población afectada, y señalan al respecto una intencionalidad muy clara: "empujar a los pobres urbanos hacia la periferia de los partidos del Gran Buenos Aires, por detrás del corredor libre denominado "cinturón ecológico", futura área verde de reserva que, bajo el ropaje ideológico del "aire limpio" facilitaba el control estratégico de los sectores más desposeídos..." y, en consecuencia, "dispersar a esos mismos sectores en un radio mucho más extenso, lo que limitaba su amenazante concentración en las proximidades del asiento de los grupos de poder" (Izaguirre y Aristizabal, 1988, p. 7).

El siguiente plano (Figura 1), reconstruido a partir de los datos recopilados por Aristizabal, muestra los asentamientos producto de las tomas del año 1981 y las que se dieron posteriormente, ya en democracia entre 1985 y 1986. Si bien, los registros de entonces no son muy precisos y están basados especialmente en informes periodísticos, se puede apreciar con claridad la importancia de las tomas en el límite entre Almirante Brown y Quilmes, que comparten nueve barrios, en las márgenes de los arroyos Las Piedras y San Francisco, en el área de influencia del Obispado de Quilmes (seis en 1981 y tres en 1985). Más adelante, en el año '86 se registraron tres tomas en La Matanza, una en Merlo y una en Morón, pero todas de menor magnitud en cuanto a superficie ocupada y cantidad de familias.

***Segundo momento. Las tomas en algunos municipios de la segunda corona, desde las organizaciones "a-partidarias" a los vínculos con el peronismo.***

En los primeros años de democracia, durante el radicalismo, "el planteo estatal había estado dirigido a tratar de evitar las ocupaciones, confrontando con los movimientos de ocupantes" (Merklen, 1997, p. 7). Desde el gobierno peronista la relación se presentó de manera diferente, construyéndose así zonas muy

específicas en donde se desarrollaron asentamientos, con cierto acompañamiento y consenso político.

Mediante un estudio que vincula la inscripción territorial con las políticas sociales como parte de un nuevo repertorio de acción de las clases populares, Merklen (1997) plantea que han existido dos momentos en la organización de los asentamientos. Uno ligado a la amplia participación de los habitantes del barrio, en donde las "organizaciones se construyeron sobre la idea de la autonomía respecto de la competencia político-partidaria" (p. 6), como a-partidarios o a-políticos. Y el otro, hacia 1988, donde "con la llegada del peronismo al poder de la provincia de Buenos Aires se plantea un nuevo vínculo con los asentamientos, ya no conocido por el deseo de erradicarlos" (p. 7).

En este contexto, tal como señala el citado autor, se crea a nivel provincial el plan Pro-Tierra, que entre sus objetivos incluía la ayuda a la consolidación de las organizaciones comunitarias de los barrios y la venta de las tierras tomadas a sus ocupantes, y donde toman protagonismo, según Merklen (1997), algunas organizaciones de base territorial como la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) en la Matanza. Al mismo tiempo, en Lomas de Zamora, se lanza "Casas con Tierras" con objetivos similares al plan provincial. Cabe añadir que, por esos años, otras organizaciones sociales y ONGs comienzan a adquirir mayor protagonismo, como es el caso de Caritas, desde donde surgió la organización Madre Tierra que actuó en la zona noroeste del Conurbano sobre las áreas de influencia del obispado de Merlo-Morón.

A partir del accionar de las organizaciones sociales y su conexión con la política partidaria, Cravino (2009) sostendrá que las ocupaciones de tierras se "institucionalizaron" como forma de acceso al suelo urbano. En este sentido, ya entonces se pueden ver las fuertes vinculaciones entre diferentes actores de anclaje territorial y la construcción de nuevos asentamientos en sus zonas de influencia, e incluso más allá, la conformación de nuevos territorios de asentamientos, en donde las organizaciones políticas que participarán y la venia de los gobiernos municipales serán determinantes.

Así, desde esa "institucionalización" se comienzan a ocupar predios pertenecientes, además de a la Iglesia Católica, al Estado, a los sindicatos de trabajadores, como asimismo predios privados abandonados o degradados ambientalmente.

***Tercer momento. El descenso de las ocupaciones, en la organización peronista por la subsistencia***

Desde mediados de los 90 y hasta el 2003, debido a la recesión económica, según Cravino (2009), no hubo un crecimiento significativo de los asentamientos, sobre todo porque no había expectativas de mejora de los ingresos, y desde las agencias gubernamentales no existía una recepción de las demandas de la población en cuanto a vivienda.

GBA	Municipios	2015 al 2011	Entre 2010 y 2003	Anterior al 2003	Total	Subtotal del 2015 al 2003
1er	Avellaneda	0	0	5	5	0
Cordón	San Martín	0	0	4	4	0
	San Isidro	0	0	1	1	0
	Morón	0	0	1	1	0
	Ituzáingo	0	0	6	6	0
	Hurlingham	0	0	18	18	0
	Vicente López	0	0	0	0	0
	Lanús	0	0	0	0	0
	Tres de Febrero	0	0	0	0	0
2do	Moreno	28	16	13	57	44
Cordón	Florencio Varela	20	11	25	56	31
	José C. Paz	16	10	12	38	26
	La Matanza	9	28	23	60	37
	Almirante Brown	5	21	25	51	26
	Merlo	3	6	12	21	9
	Esteban Echeverría	2	7	12	21	9
	Malvinas Argentinas	0	15	12	27	15
	Tigre	0	3	13	16	3
	Lomas de Zamora	0	9	28	37	9
	Ezeiza	0	0	0	0	0
	Berazategui	0	1	6	7	1
	Quilmes	0	2	0	2	2
	San Miguel	0	3	5	8	3
	San Fernando	0	0	2	2	0



3er	Pilar	0	21	1	22	21
Cordón	General Rodríguez	0	2	0	2	2
	Belén de Escobar	0	7	14	21	7
	Marcos Paz	0	1	0	1	1
	San Vicente	0	9	0	9	9
	Cañuelas	0	0	1	1	0
Totales		83	172	255	510	255
Primeros 5 por período		78	86	98	262	164
		-94%	-50%	-38%	-51%	-64%

**Tabla 1.** Tomas totales por municipios del GBA, según años. Fuente: Elaboración del autor en base al Registro Provincial de Villas y Asentamientos por Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 y Google Earth.

En igual dirección, Merklen (1997) señalará el papel del peronismo y su organización en relación a la contención social de los sectores más empobrecidos de la sociedad, que se concentraban, a través del asistencialismo, en el sostenimiento de un modelo en descomposición basado en la paridad monetaria con el dólar y la liberalización económica, y que traía aparejada la desindustrialización y, en consecuencia, el aumento del desempleo. Las políticas de distribución de mercaderías alimentarias básicas a través de “las manzaneras” del barrio garantizan la subsistencia de la población, pero lejos quedan las acciones asociadas a las reivindicaciones de acceso al suelo o la vivienda.

#### **Cuarto momento. Nuevas tomas y viviendas de interés social en algunos municipios de la segunda y tercer corona del GBA**

Desde 2003, período que se revisará más adelante, volvió a crecer la cantidad de ocupaciones, fundamentalmente por mejores expectativas de empleo e ingresos crecientes, lo que se vio acompañado por la migración de población desde países limítrofes y provincias del norte. Diversas políticas en materia de mejora y construcción de vivienda se adoptaron por estos años, pero no se dio una transformación “de fondo” que permitiera el acceso a suelo urbano por vías formales a las clases de menores ingresos.

En este contexto, se observaba un nuevo movimiento de ocupaciones de tierra, al mismo tiempo que se comenzaban a ofertar viviendas de interés social en cantidades nunca dadas; “de esta forma, algunas de las ocupaciones fueron, en realidad, un medio para presionar por el acceso a dichas viviendas y no una intención de ocuparlas en sí” (Cravino, 2009, p. 39).

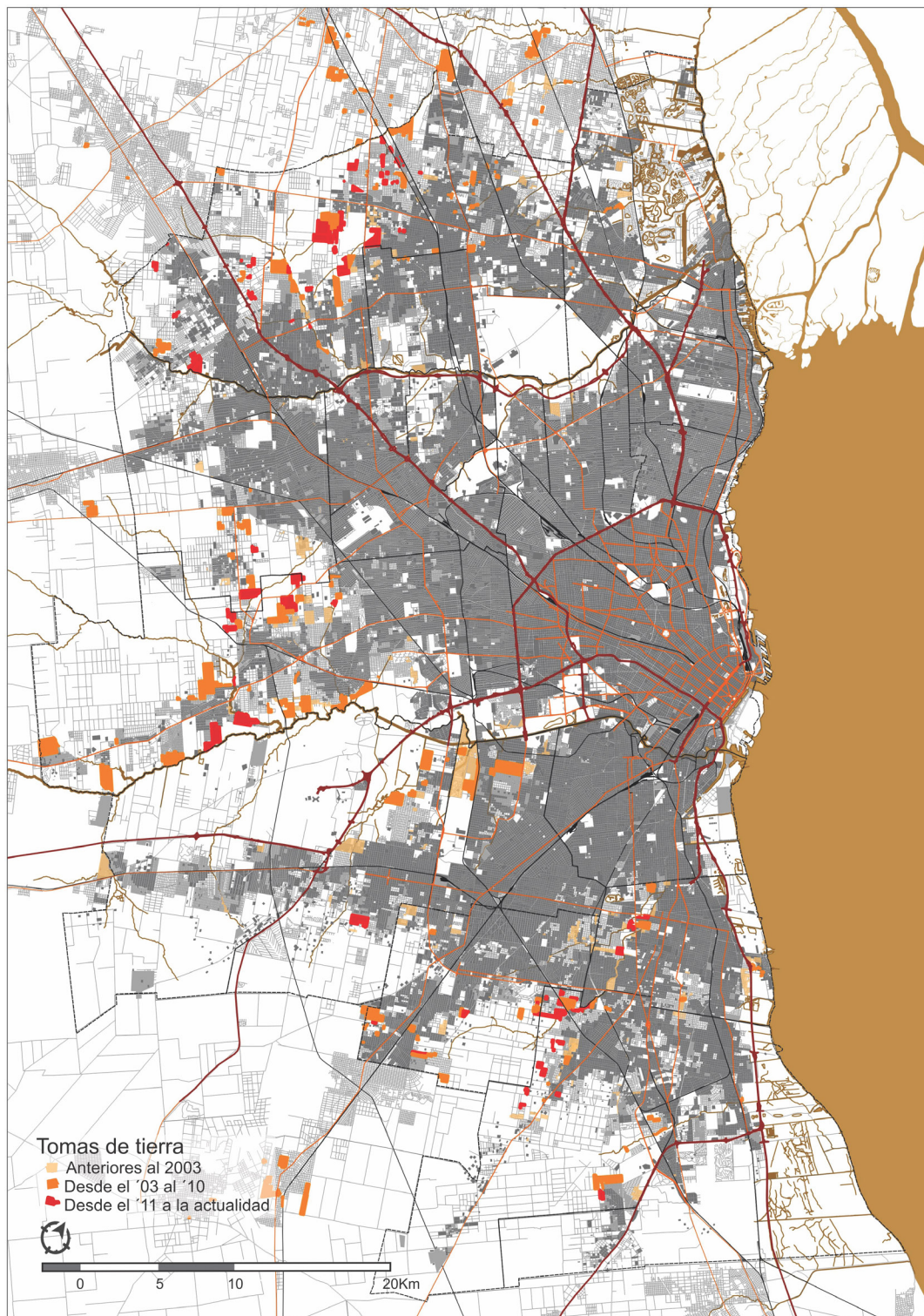
#### **Configuraciones actuales de los territorios de asentamientos**

Desde el año 2003 hasta el 2015 las tomas en el borde metropolitano se incrementaron de modo exponencial dada la mejora de las expectativas económicas y de empleo, lo que además traccionó un flujo migratorio de población de clase social baja de países de la región (Cravino, 2016), sobre todo de Paraguay, y en menor medida, de Perú y Bolivia, así como población de argentinos, desplazados desde las áreas centrales de la ciudad (algunos de los cuales ya radicaban en villas) o provenientes de otras provincias del país. En este período se tuvo una política permisiva respecto a las nuevas tomas, en aras de urbanizar los barrios y evitar desalojos violentos. En otro plano, se aprobó una amplia gama de programas y normativas que buscaron resolver la problemática de acceso al suelo y, más ampliamente, a la ciudad <sup>5</sup>.

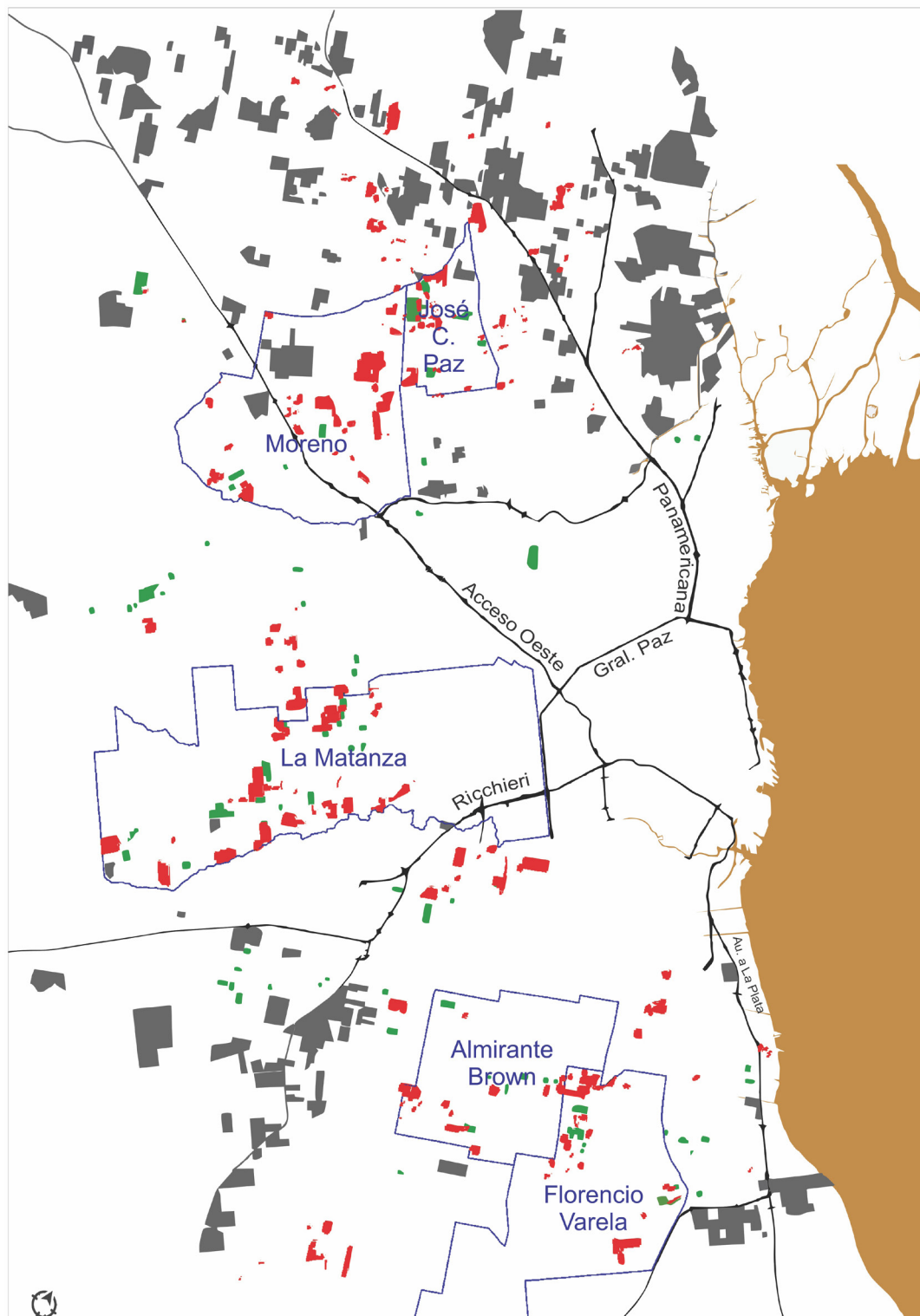
Como puede verse en el siguiente cuadro (Tabla 1), que considera los asentamientos en el GBA, existen grandes diferencias entre los distritos en cuanto a la cantidad de asentamientos que poseían hasta 2015, así como los barrios que se dieron por nuevas tomas en distintos períodos. Aquí se analizan las tomas en los siguientes cortes: antes de 2003, entre 2003 y 2010 y, finalmente, de 2011 a 2015.

Si se consideran las tomas de los últimos años (2011-2015), es posible observar que los primeros cinco municipios concentran el 94% de las totales, siendo los más relevantes Moreno, Florencio Varela, José C Paz, La Matanza y Almirante Brown (en ese orden), todos municipios de la segunda corona; mientras que

<sup>5</sup> Programas públicos como el PROMEBA (de mejoramiento de barrios), el Plan Federal y el PROCREAR, fueron algunos de los más representativos.



**Figura 2.** Actuales asentamientos según años de ocupación. Fuente: Elaboración del autor a partir del Registro Provincial de Villas y Asentamientos por Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449, y relevamiento través de Google Earth.



**Figura 3.** Asentamientos, viviendas de interés social y barrios cerrados, desde 2003 a la actualidad. Fuente: Elaboración del autor en base a Registro Provincial de Villas y Asentamientos, y relevamiento través de Google Earth.



en la primera y tercera corona no se han registrado nuevos barrios. Si se observa el corte temporal 2003 a 2010, se puede identificar que, por amplio margen, las tomas se concentraron en tres de los municipios antes mencionados, además de Malvinas Argentinas y Pilar.

A partir de lo anterior, se advierte que los asentamientos, como problema, no constituyen un tema del GBA en su totalidad, y que tampoco se concentran especialmente en los municipios de la segunda corona como algunos autores afirman (Apaolaza y Venturini, 2018). En efecto, históricamente, este fenómeno se ha dado en áreas muy puntuales y, en los últimos años, se ha concentrado con fuerza en cinco municipios repartidos entre la zona sur, la noroeste y la oeste. En el siguiente mapa (Figura 2) se puede apreciar lo analizado en el cuadro anterior.

Entendiendo que los municipios parecen ser el ámbito natural donde los dirigentes o militantes barriales son contenidos políticamente (Cravino, 2009), en algunos, como La Matanza, es importante considerar el papel que jugaron organizaciones de base territorial, como la Federación de Tierra y Vivienda y la Corriente Clasista y Combativa o el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), como movimientos vinculados a los procesos de tomas de tierra, desde el acompañamiento a las familias necesitadas. En otros municipios, como en Moreno, también es destacable el papel de la asociación civil Madre Tierra junto al del Instituto Autárquico Municipal (IDUAR), que han tenido por política no acompañar los pedidos de desalojo de las tomas y llevar adelante un proceso de integración socio-urbana y acompañamiento. En otros municipios, movimientos sociales y organizaciones han tenido alguna participación, como el Movimiento Evita, Barrios de Pie, la CETEP, entre otros, los que se han visto mejor contenidos en determinadas administraciones. De este modo, en los últimos años ha habido diferentes gobiernos locales -con continuidad en las gestiones- que han sido más o menos permeables a los procesos de extensión de los asentamientos, ya sea por acción u omisión. Además, dichos gobiernos no han podido romper con una dinámica de segregación que ha ido mucho más allá de las políticas que hubieran podido implementar.

Las transformaciones de escala metropolitana que se dieron desde la reactivación económica del año 2003 operaron cambios radicales en cuanto a la producción de vivienda para todas las clases sociales. Por un lado, estuvieron las administraciones que se encontraban servidas por las autopistas y poseían un suelo más codiciado por el mercado inmobiliario para el desarrollo de grandes emprendimientos, como parques industriales, grandes superficies comerciales o barrios y urbanizaciones cerradas. Este proceso fue estudiado tanto desde el punto de vista morfológico (Colella, 2019), como en relación al mercado inmobiliario (De Mattos, 2016) o al proceso de producción y consumo de la urbanización (Pírez, 2016). Por otro lado, existieron administraciones que se centraron en receptar planes y programas provinciales y nacionales con la radicación de barrios de viviendas de interés social. Según Aramburu y Chiara (2016), en el período de 2004 a 2014, en los

municipios del GBA la construcción de viviendas del Programa Federal fue en un 50% del total, implementada sobre tres de los veinticuatro municipios de la primera y segunda corona: José C. Paz (con 5.316 viviendas), Florencio Varela (4.540) y La Matanza (3.814), seguidos luego por Moreno (3.218) y Esteban Echeverría (2.252). Considerando que el programa suponía la asignación de viviendas a los municipios que ponían el suelo a disposición, según sus posibilidades, las administraciones beneficiadas fueron las que poseían grandes extensiones de tierras en áreas con precios relativos bajos en zonas de borde. El siguiente esquema (Figura 3) intenta poner en relación los múltiples factores que han operado en la determinación de las áreas ocupadas por nuevos asentamientos y han definido los territorios. Puede observarse la preeminencia de tomas de tierra en los municipios señalados, la vinculación estrecha con los barrios de viviendas de interés social y, en contraposición, los barrios cerrados conectados a las autopistas.

## V. CONCLUSIONES

El presente artículo ha buscado dar cuenta de lo que se ha postulado como "territorios de asentamientos", considerando desde las primeras tomas en el conurbano (y otros antecedentes) hasta las más recientes. Desde este enfoque, se pudo visibilizar las áreas que se ocuparon, quiénes participaron del fenómeno, cómo lo hicieron, y cómo esto fue percibido y estudiado a través del tiempo. Así, se pudo explicitar algunas relaciones y dar cuenta de sus especificidades, concretamente entre los actores involucrados en el proceso de tomas de tierra y el tipo de suelo ocupado, su localización espacial y temporal, su dispersión o concentración a nivel metropolitano.

Desde la dimensión metropolitana, diversos factores explican la extensión de los asentamientos y su localización, tal como se pudo evidenciar, de los cuales algunos son constantes mientras que otros han cambiado. En primer lugar, se puede afirmar que las especificidades físicas del suelo, su tenencia jurídica y la zonificación que le corresponde ocupa un lugar relevante. Con muy pocas excepciones, siempre se ha tratado de zonas de borde urbano, de suelo degradado, con cavas o inundable, generalmente de tenencia irregular, y en zonificación de tipo rural o complementaria contigua a un área urbana. En el mismo sentido, el costo del suelo tuvo un papel fundamental, pero ha tomado mayor relevancia en los últimos años, sobre todo a partir de una creciente segregación residencial y la presión predominante del mercado inmobiliario en el suelo de la periferia. Pero más allá de los diferentes factores mencionados, los actores que se han construido en torno al proceso de asentamientos jugaron un papel fundamental.

Las políticas de hábitat y vivienda de la que fueron objeto o impulsaron los gobiernos locales, que entre 2003 y 2015 se profundizaron y se sumaron a los programas nacionales y provinciales, tuvieron un impacto diferencial entre las administraciones que optaron por incorporarlas y las que no, resultando en una recepción de población por parte de las primeras

que desbordó las capacidades de gestión que poseían. Las áreas de influencia o divisiones jurídicas o administrativas, ya sea de gobiernos locales, grupos religiosos, organizaciones comunitarias o políticas y cooperativas, también ocupan un papel relevante en la determinación de las áreas a ocuparse. Los gobiernos locales siempre han tenido un papel fundamental en la materia, tal como ha quedado expuesto en el desarrollo de este artículo, pero el papel de las organizaciones religiosas, como la Católica y, más recientemente, las Evangélicas no es menor. Por otra parte, en el período que aquí fue tomado como el cuarto momento, las organizaciones sociales, políticas y cooperativas han tenido mucha influencia a partir de una participación activa y con posibilidades de financiamiento para diferentes proyectos. En esa materia, las vinculaciones entre estos actores de diferente pertenencia constituyen entramados con anclaje territorial capaces de tener un peso predominante a nivel metropolitano sobre las ocupaciones de tierras, así como también en las posibilidades de llevar adelante programas de integración socio-urbanos y de regularización.

Finalmente, si bien aún queda mucho por trabajar, entender mejor estos territorios desde la perspectiva propuesta puede ser una herramienta fundamental para definir o redefinir políticas territoriales que orienten los procesos desde el acompañamiento a los actores y redes de actores que tienen relevancia a escala metropolitana, así como para contribuir al conocimiento de los asentamientos como objeto de estudio. En esa línea, además sugiere un modo de explorar y dar cuenta de ciertas especificidades de los diferentes tipos de hábitat informal que han sido, hasta ahora, poco exploradas.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política de lugar. *Revista Ekonomiaz*, 58(1), 76-96.

Apaolaza, R. y Venturini, J. (2018). Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evolución de los nuevos asentamientos informales periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En *Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre Asentamientos Populares"*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires.

Aramburu, F. y Chiara, C. (2016). Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires. En *IX Jornadas de Sociología*, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9056/ev.9056.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9056/ev.9056.pdf)

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

Clichevsky, N. (1991). *Tierra fiscal y regularización urbana*. Informe de Investigación. Buenos Aires: IDRC-IIED-ALCONICET.

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL, Naciones Unidas (75).

Colella, V. (2019). *Persistencias, transformaciones y resistencias urbanas en la costa norte del AMBA*. Tesis doctoral FADU – UBA.

Cravino, M. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Land Tenure Issues in Latin America. Slas 2001, Conference*. Birmingham.

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

Cravino, M. (2016). Desigualdad urbana, inseguridad y vida cotidiana en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Etnografías Contemporáneas*, 2(3), 56-83. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/etnocontemp/article/view/169>

Cravino, M. (2018). Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En M. Cravino (Org.), *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares* (pp. 67-102). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento Ediciones.

De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, (42), 24-52.

Di Virgilio, M., Arqueros Mejica, M., Guevara, T. (2012). Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1), 29-49.

Governa, F. (2007). Las infraestructuras de transporte concebidas como obras territoriales. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, (44), 20-31.

Hardoy, J. y Satterwhite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires, Argentina: GEL.

Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires. Una experiencia de poder popular*. Buenos Aires, Argentina: CEAL.

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

Merlinsky, G. (2017). Cartografías do conflito ambiental na Argentina. Notas teórico-metodológicas. *1 Acta sociológica*, (73), 221-246.

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

Pérez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. IGG, UBA. *Quid* 16. 6, 131-167.

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

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

Turner, John (1977). *Todo el poder a los usuarios*. Blume Ediciones, Madrid.

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