

## **Acompañamiento de procesos populares. Comisión de urbanismo en la recuperación de tierras de Guernica**

**Pedro, Beatriz Helena; Contreras Ortiz, Mauricio Jaime**

[argbeatrizp@gmail.com](mailto:argbeatrizp@gmail.com); [arg.mauricio.contreras@gmail.com](mailto:arg.mauricio.contreras@gmail.com)

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Centro Investigación en Vivienda y Hábitat / Taller Libre de Proyecto Social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Centro Investigación en Vivienda y Hábitat / Taller Libre de Proyecto Social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Línea temática 1: palabras, campo, marco

(Conceptos y términos en la definición teórica de las investigaciones)

### **Palabras clave**

Encuentro, Interdisciplina, Participación, Coautoría, Acompañamiento

### **Resumen**

La presente ponencia tiene como objetivo reflexionar **sobre el proceso de trabajo y diálogo de saberes** que se configuró a través de la Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica en el año 2020.

Se trató de una experiencia en la **cual se formuló un proyecto de urbanización en conjunto entre el ámbito profesional y académico y los espacios organizativos de base.**

Se conformó un equipo de trabajo de distintas profesiones, fundamentalmente arquitectxs y geografxs, que incluyó integrantes de proyectos de

investigación y extensión universitaria, cátedras docentes, tecnicxs de organizaciones políticas y agrupaciones estudiantiles.

El conflicto a partir del cual emergió la Comisión fue la “recuperación de tierras” en la localidad de Guernica (municipio de Presidente Perón, zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires), que involucró a más de dos mil familias que lucharon por el acceso al suelo y a la vivienda mediante la ocupación de 98 hectáreas de tierras durante más de tres meses, entre julio y octubre de 2020.

### **Acompañamiento profesional y técnico en procesos de lucha por la vivienda, que aporten a la participación vincular y protagónica.**

A casi un año de la “recuperación de tierras de Guernica” uno de los hechos significativos de la lucha popular por la vivienda y el hábitat en nuestro país en contextos de pandemia, el objetivo de esta ponencia **busca reflexionar sobre la necesidad y la potencialidad que el acompañamiento técnico - profesional aporta a los procesos populares en reclamo derechos.**

Desarrollaremos la experiencia enmarcada en el enfoque de acompañamiento de procesos-proyectos sociales, desde el que docentes y estudiantes del Taller Libre de Proyecto Social, ([www.tlps.com.ar](http://www.tlps.com.ar)) confluyeron con geógrafos y arquitectos, para la constitución de una comisión ad-hoc llamada “Comisión de Urbanismo”; que se sumó a aportar desde el campo disciplinar del proyecto urbano-arquitectónico al reclamo de tierras para la construcción de un gran barrio popular en la localidad de Guernica en trabajo conjunto con miles de familias y sus organizaciones.

Poniendo el énfasis particularmente en caracterizar la sinergia entre los habitantes y el sector académico; destacamos que, en el proceso, que duro alrededor de tres meses, se sucedieron la interacción entre una variedad de actores: los habitantes, las organizaciones sociales y los movimientos políticos, el sector académico, los organismos de derechos humanos, la Justicia, las fuerzas de seguridad, los medios de comunicación, el Estado a través de los niveles municipal y provincial. Hubo que comprender la situación social, la problemática territorial, y en el proceso, aportar en cada momento satisfactores que pudieran lograr la construcción del barrio.

El caso de Guernica se ha configurado como emblemático tanto de la problemática del déficit habitacional, así como de los efectos de la pandemia en el AMBA y evidenció el conflicto por el destino del suelo urbano y periurbano.

En la localidad de Guernica (partido de Presidente Perón), al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se desarrolló desde fines de julio una ocupación de unas 98 hectáreas por parte de familias que lucharon por el acceso al suelo y a la vivienda. La ocupación fue sostenida por alrededor de 2500 familias, con gravísimos problemas de trabajo y vivienda agravados con el nuevo contexto. En la mayor parte de los casos no habían podido continuar pagando un alquiler por la falta de ingresos –e incluso habían sido desalojadas de los lugares donde alquilaban-, o escapaban de situaciones de hacinamiento extremo.

Se expresó un nuevo momento de la tensión entre dos modelos divergentes de producción de la ciudad: por un lado, el de los capitales inmobiliarios volcados a la expansión urbana dispersa y en baja densidad mediante urbanizaciones cerradas para sectores de ingresos altos y, por otro lado, el camino que marca la importante experiencia de urbanización popular que, basado en el consenso, la cooperación y el apoyo de los movimientos sociales y con la articulación con la universidad pública, apunta a producir una ciudad integrada e inclusiva que sea capaz de albergar y satisfacer las necesidades de las mayoría

Desarrollaremos la metodología de trabajo; la descripción del fenómeno de las tomas de tierras desde sus orígenes hasta la actualidad y las tensiones recientes con el avance de las urbanizaciones cerradas a nivel metropolitano; el conflicto por la tierra en Guernica, caracterizando el proceso de asentamiento del barrio, su entorno municipal, identificando los actores e intereses en disputa, la judicialización y el análisis de las diferentes respuestas gubernamentales (desde los niveles municipal y provincial). Finalmente, el análisis de la sinergia entre los habitantes y el sector académico, entre el saber popular y el saber profesional, que derivó en **la generación de un proyecto de urbanización, de calidad técnica, que podría haberse utilizado para destrabar el conflicto.**

Como parte del proyecto elaborado, se analizan algunos de los instrumentos de la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat que se podrían haber aplicado, así como la articulación con Programas de los Ministerios de Desarrollo Territorial y Hábitat y de Desarrollo Social de la Nación, y otros programas provinciales, que hubieren permitido un proceso de integración socio-urbana con desarrollo integral del hábitat, con vivienda, servicios y espacios productivos, y oportunidades de empleo para las familias involucradas. Finalmente se cierra el trabajo con las conclusiones finales.

Este proceso puso en foco las necesidades y demandas populares en vivienda y hábitat de los sectores a los que se les niega el derecho al hábitat residencial en las ciudades; la necesidad de reconocer sus derechos a la tierra para vivir y a la justicia espacial como parte del derecho a la ciudad y al hábitat.

La necesidad de acompañamiento profesional y técnico a las familias y sus organizaciones, y la construcción de espacios y condiciones que permitan esa articulación; y, por otro, la necesidad de formación profesional específica en producción social del hábitat; en particular, en contextos habitacionales críticos para hacer efectivo ese acompañamiento conociendo, comprendiendo y compartiendo la legitimidad de sus derechos, intereses y necesidades, abordando el programa de necesidades y los satisfactores que requiriera ese objetivo en los distintos momentos, es un tema pendiente.

### **Metodología**

El desarrollo en los dos primeros apartados está basado en la revisión de bibliografía especializada.

Por otro lado, todo el proceso de participación en el conflicto de Guernica, con la consecuente elaboración final del proyecto de urbanización, se fue valiendo de distintas instancias y herramientas metodológicas, articulando herramientas de la proyectualidad con herramientas de la georreferenciación y conocimiento geográfico.

En un primer momento, luego del acercamiento con delegados de la recuperación de tierras, se realizaron relevamientos de terreno con herramientas de GPS y de mensura para conocer la situación inicial de emplazamiento de las familias dentro de las tierras. Las tareas se acompañaron con el análisis de cartografía catastral de acceso público y el análisis de imágenes satelitales. Los datos obtenidos se procesaron mediante la plataforma Google Earth, Sistemas de Información Geográfica (SIG) y programas de diseño como AutoCAD. A partir de allí, comenzaron las tareas de diseño de los planos como parte del proyecto de urbanización. Esta tarea se acompañó con la realización de diversos mapas temáticos de la zona mediante SIG y con la revisión de programas públicos y legislación sobre la materia, fundamentalmente la ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

Cabe aclarar que tanto las tareas preliminares como las tareas de gabinete posteriores fueron acompañadas permanentemente con actividades de tipo cualitativo, como entrevistas informales con las familias y la observación y la participación directas en los espacios asamblearios que se desarrollaban en los distintos sectores de la recuperación de tierras, donde se ponían en común las características del proyecto y se recibían los aportes de las familias, delegados y referentes de las organizaciones sociales.

## **El fenómeno de las tomas de tierra en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde sus orígenes**

La problemática de la vivienda y el hábitat de los sectores populares, y la toma en sus manos de su resolución, transitoria o permanente, con diferentes estrategias organizativas y espaciales, constituye una experiencia reiterada en nuestro país en distintas épocas y bajo diferentes situaciones político - económicas.

Las tomas colectivas de tierras destinadas a asentamientos de viviendas por parte de sectores obreros es la forma más reciente de abordaje popular de esta cuestión (se inician a fines de 1981 y se localizan particularmente en zonas urbanas y periurbanas del Gran Buenos Aires) y vuelven a expresar el surgimiento de movimientos sociales reivindicativos urbanos en momentos de auge de las luchas sociales, como destaca Moreno (1979), a la salida de la dictadura militar, y luego de años de sometimiento (como otros sectores populares) a condiciones brutales de represión, aislamiento y pauperización. Esa masa enorme de familias obreras venía siendo “víctimas” de las políticas desindustrializadoras que se llevaron adelante en la Argentina desde 1976.

Consideramos las ocupaciones colectivas de tierras como la forma de producción y construcción que adopta el hábitat popular en la década de 1980, tras el fin de la última dictadura cívico-militar, y que se desarrolló y creció bajo los distintos gobiernos democráticos, en un contexto político de progresivo abandono de la solución de la problemática de la vivienda popular por parte del Estado. En los años 1990 se constituyeron en el Gran Buenos Aires en uno de los espacios de refugio y organización de los desocupados, con nuevas y viejas formas democráticas de organización y de lucha. Se constituyeron en referencia obligada de gobiernos y de organizaciones populares vecinales y cooperativas. Realizaron importantes aportes al movimiento popular de reclamo por la tierra y la vivienda; entre ellos la fundamentación, elaboración y lucha por la promulgación (por parte del gobierno provincial) de “leyes de expropiación de predios privados” (27 casos en el conurbano) a favor de las miles de familias ocupantes. Esto fue acompañado por una serie de políticas específicas, entre las que se destaca el Plan Arraigo (SUVPA, 1991) dando cuenta de un giro político-conceptual en el cual se deja de visualizar la erradicación (o relocalización, en el mejor de los casos) como la única acción posible frente a las ocupaciones informales, y comienza a ver en la radicación vías alternativas de regularización progresiva.

Los asentamientos, en función de una toma de tierra inicial, realizada en un momento específico y por lo general acotado, son procesos que suelen involucrar a algunas decenas o cientos de familias que, tras la invasión inicial, demarcan sus lotes y construyen rápidamente viviendas de emergencia para buscar afirmar una tenencia que, en caso de consolidarse, dará lugar a construcciones de mejor calidad. Esta organización por lo general va

acompañada de la previsión de un trazado y formas urbanas que aseguran menores densidades y respeta las disposiciones legales, de manera tal de facilitar su futura inserción en la trama de la ciudad, el acceso a servicios y la regularización catastral. En dichos aspectos se encuentra una de las principales diferencias con las villas. Si bien los asentamientos son inicialmente ilegales, suelen tener más posibilidades de regularizar su situación, no sólo por sus atributos de diseño y traza, sino también por su inserción casi exclusivamente periférica, en zonas urbanas populares. Por último, la delimitación simétrica de cada lote se explica también por la búsqueda de justicia y equidad al momento de distribución de parcelas entre los ocupantes, reduciendo además así el conflicto interno. Asimismo, si se acepta que la producción del espacio urbano consiste básicamente en el fraccionamiento de tierra rural, la dotación de servicios (Torres, 1975) y, posterior o simultáneamente, la implantación de población que hará un particular uso de estos nuevos espacios y los investirá de sentidos y simbolismos (Correa, 1993), **los asentamientos no sólo representan un caso de autoconstrucción de la vivienda, sino también de autoproducción del espacio urbano.**

En el ámbito nacional, el problema de los asentamientos informales ha tendido a incrementarse vertiginosamente durante las últimas décadas. La importancia de esta modalidad de hábitat popular –y sus consecuencias sociales y urbanas– fue recientemente reconocida desde la autoridad política, a través del llamado “Relevamiento Nacional de Barrios Populares”, que la Jefatura de Gabinete de Ministros llevó adelante en coordinación con Techo Argentina y otras organizaciones sociales y políticas<sup>1</sup>, dando como resultado la creación del “Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana” (RENABAP)<sup>2</sup> (Decreto N° 358/2017 de Jefatura de Gabinete de Ministros). Estos relevamientos, ya de carácter oficial, reconocieron la existencia en Argentina de 4.100 asentamientos informales (con más de 810.000 familias), de los cuales aproximadamente un 35% se concentraban en el AMBA.

### **Enfoque social del proyectar**

El Taller Libre de Proyecto Social es un espacio académico de la FADU\_UBA que se constituyó hace 19 años con el propósito de integrar formación, investigación y extensión, desde el campo de trabajo de situaciones reales, para así **abordar las problemáticas más urgentes de la producción social del hábitat (PSH)**, desarrollando un enfoque desde los derechos, “articulando

<sup>1</sup> Como Cáritas, la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pié o la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), entre otros.

<sup>2</sup> <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>



saberes populares con conocimientos científicos y disciplinares en la producción social del hábitat”.

Llamamos “PSH” en sentido amplio a las complejas y heterogéneas prácticas populares que impactan fuertemente en nuestro medio, villas y asentamientos, edificios ocupados, conjuntos habitacionales de distinta escala degradados, barrios populares autoconstruidos, etc. Se expresa en ellos la vida y el esfuerzo de sus habitantes atravesados por décadas de pobreza estructural, informalidad e inestabilidad laboral, un enfoque del proyecto y el proyectar basado en derechos, como respuesta coproducida y transformadora.

Y, de esta manera, desarrollar iniciativas que construyan nuevos espacios en la universidad y en la comunidad articule acciones y saberes profesionales con la acción popular colectiva. La falta de respuesta al programa de necesidades de una enorme masa de trabajadores formales e informales que padecen carencias en materia de tierra y vivienda da impulso a que tomen en sus manos en condiciones desiguales (organizados o por iniciativas familiares o grupales) la autoproducción y autogestión de su hábitat, construyendo espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, guiados por el objetivo de satisfacer sus necesidades y derechos.

Abordar el trabajo conjunto con familias que han autoproducido su hábitat o que han vivido en precarias condiciones exigiéndoles múltiples acciones de supervivencia, **hace necesario conocer y comprender para así facilitar un “encuentro de saberes”**, pues la producción de su hábitat ha requerido la participación activa y protagónica en la gestión, decisión o acción de sus miembros por iniciativa colectiva, o familiar; decisiones y criterios que reunieron prácticas de carácter integral apoyadas en saberes populares sistematizados por la experiencia; con recursos que provienen de esfuerzos de trabajos informales y temporarios; que, en procesos temporales y evolutivos de diferente escala temporal, construyeron sus componentes físico-espaciales.

**La comprensión de estos proyectos de procesos sociales;** en este caso, en la producción social del hábitat, requiere profesionales como actores que aporten asistencia técnica interdisciplinaria, para avanzar progresivamente articulando diversos recursos de sus saberes con la población involucrada y con el de otros actores públicos y privados. El reconocimiento del “derecho a proyectar y re proyectar” el mejoramiento de su hábitat por parte de los “autoprodutores” pone en tensión las lógicas proyectuales disciplinares de diseñadores, arquitectos y urbanistas, profesiones (no las únicas) que más visiblemente inciden en el entorno material del hábitat humano, por lo que se replantean los criterios y las metodologías que sustentan las políticas públicas de abordaje e intervención.

El reconocimiento de ese derecho fundamenta nuestras concepciones y prácticas del proyectar compartido con la comunidad, es decir, con un posicionamiento que **les dé prioridad a sus necesidades y reconozca su protagonismo para la elaboración de propuestas y proyectos**. Se trata, entonces, de un proyecto propio de colectivos que toman en sus manos un objetivo compartido, que trabajan, buscan y luchan por él, y en cual los profesionales se deben integrar y hacerlo propio, articulando sus saberes en un trabajo conjunto para aportar así a las necesidades planteadas con satisfactores apropiados y acordados.

### **El conflicto por la tierra en Guernica**

Desde el 20 de Julio de 2020 se desarrolló un conflicto en torno a 98 ha de tierra en la localidad de Guernica, cabecera del municipio de Presidente Perón, ubicadas sobre el borde sudoeste de la “mancha urbana” del municipio. La ocupación fue sostenida por alrededor de 2500 familias que en la mayor parte de los casos no habían podido continuar pagando un alquiler por la falta de ingresos –e incluso habían sido desalojadas de los lugares donde alquilaban-, o escapaban de situaciones de hacinamiento extremo, incluidas mujeres jefas de familia que escapaban de situaciones de violencia de género, y que buscaron en el nuevo contexto de política nacional y provincial, la posibilidad de arraigarse en ese suelo y construir un nuevo barrio.

Desde un comienzo, desde las organizaciones sociales el proceso comenzó a ser referido no como una “toma” u “ocupación” sino como una **“recuperación de tierras”**. El barrio que comenzó a nacer se estructuró en 4 sectores o barrios internos: La Lucha, La Unión, 20 de Julio y San Martín (Figura 1). Las 57 ha correspondientes a los barrios de La Unión y La Lucha fueron reclamadas por la firma El Bellaco S.A, dedicada a emprendimientos inmobiliarios. La parcela bajo propiedad de esta firma (n° 689 C) tiene una superficie total de 360 ha, sobre la cual se planea construir el complejo de barrios cerrados del Club de Rugby San Cirano. A la fecha sólo se encuentra en construcción la primera etapa del Masterplan, iniciada en 2014 en el extremo opuesto del predio. Las otras 41 ha en conflicto (sectores de San Martín y 20 de Julio) fueron reclamadas por otros propietarios de menor escala, la mayoría de los cuales estaban vinculados al poder político local. Los predios en disputa son lindantes a tres barrios que son parte del RENABAP.



**Figura 1. Localización de los nuevos barrios surgidos de la ocupación de tierras de Guernica y contexto**



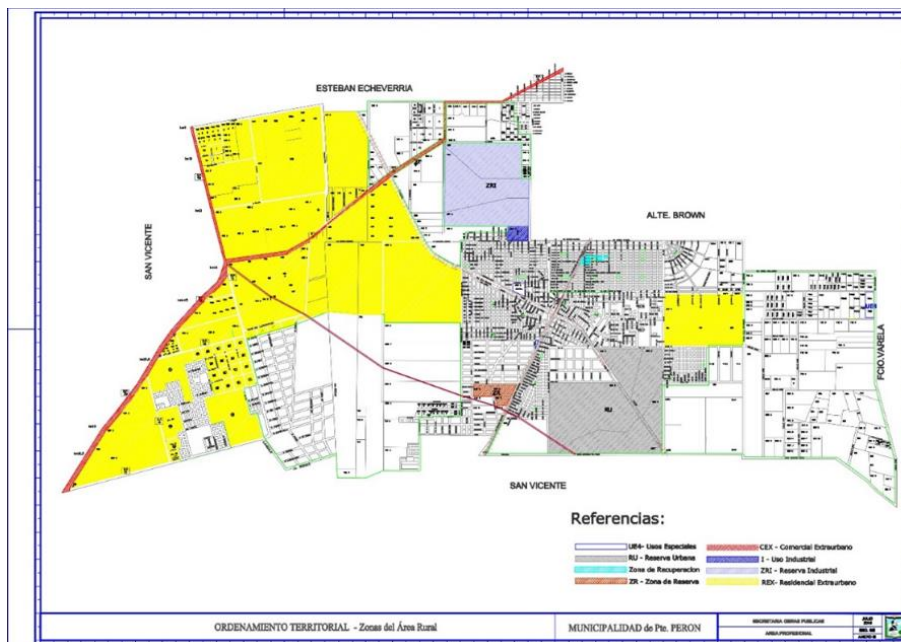
Fuente: Elaboración propia

El Código de Ordenamiento Territorial del Municipio de Presidente Perón (Figura 2) destina alrededor del 30% de la superficie total del partido (3583 ha) al uso residencial extraurbano (en amarillo en la Figura 2). Así, la gran parte de las tierras que aún permanecen sin urbanizar en el distrito quedan reservadas para grandes emprendimientos residenciales como las urbanizaciones cerradas. Aparece claramente un posicionamiento del gobierno municipal en favor de las urbanizaciones cerradas que se traducen en un juego de beneficios mutuos, por ejemplo, la provisión de infraestructura vial y la destinación del suelo municipal disponible a nuevos emprendimientos con la expectativa de recaudación fiscal.

Un hito fundamental en el modelo de expansión dominante mediante urbanizaciones cerradas y que tiene un impacto directo sobre el municipio es la Autopista Presidente Perón, actualmente en construcción, que constituye la continuidad del camino del Buen Ayre hasta la Ruta Provincial 2, configurando un tercer anillo de circunvalación de la Ciudad de Buenos Aires, luego de la General Paz y el Camino de Cintura, y antes de la Ruta Provincial 6. Es un proyecto planteado hace décadas, que se ha retomado en los últimos años, con la inauguración de tramos en Merlo y La Matanza, y numerosos anuncios

de financiamiento y nuevas obras durante 2020. Esta autopista cambia radicalmente las condiciones de accesibilidad y las tendencias de valorización del suelo en municipios como Ezeiza, Esteban Echeverría, San Vicente y Presidente Perón, donde vienen proliferando proyectos de urbanizaciones cerradas, en un proceso que se avizora que va a profundizar en el corto plazo (Venturini et al., 2020).

**Figura 2. Código de Ordenamiento Territorial del Municipio de Presidente Perón**



Fuente: Municipio de Presidente Perón

En el marco del proceso judicial, el 11 de septiembre el juez Rizzo abrió una hendidura para la resolución democrática del conflicto, al solicitarle al poder ejecutivo la confección de *“un plan de contingencia y propuestas y/o soluciones alternativas para los ocupantes de los predios en cuestión, en especial de aquellos y aquellas que pudieran estar en una mayor situación de vulnerabilidad y atendiendo las particularidades de cada caso a fin de poder antes de la fecha en que efectivamente se lleve a cabo el lanzamiento, una respuesta posible a dichas situaciones y a su vez cumplimentar el reintegro de los predios”*.

A partir de esta decisión de resolución democrática del conflicto, se generó un dispositivo interministerial integrado por las siguientes agencias del Poder Ejecutivo provincial: a) El Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, de quien depende el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia y la Subsecretaría

de Hábitat de la Comunidad; b) El Ministerio de Justicia, representado por la Subsecretaría de Política Criminal; y c) el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual.

Este dispositivo interministerial, empezó una mesa de negociación con los delegados y referentes de organizaciones sociales, realizó un primer censo, que arrojó un total de 1.904 familias o personas adultas solas, mientras que un nuevo relevamiento dio como resultado 1.399 familias<sup>3</sup>. A su vez elaboró una serie de propuestas, desde planes de urbanización sobre tierras sin dueños o de propietarios con deudas, implicando la relocalización de las familias ocupantes, así como el pago de subsidios en pos de alternativas habitacionales.

En este contexto de judicialización del conflicto y de negociación con el gobierno provincial, la postura del gobierno municipal y en particular de la intendencia, fue la de condenar la ocupación ilegal de tierras y viviendas y de no querer buscar ninguna forma de diálogo y/o negociación, utilizando la palabra “usurpación” para referirse a la lucha de las familias. Es interesante destacar cómo las diferentes posturas gubernamentales sobre la resolución del conflicto de Guernica han representado a su vez la tensión interna propia del Gobierno provincial donde conviven un ala más abierta al diálogo y a la negociación y un ala más “criminalizante” que enfoca estos conflictos bajo la óptica penal de la usurpación y se alza en defensa del principio de la propiedad privada en términos absolutos.

La demanda de los habitantes fue desde el inicio por “tierra para vivir”, consigna de la lucha, con la cual comunicaron de un modo masivo los puntos más críticos con respecto a las condiciones de vida en el predio y a las respuestas y amenazas de las diferentes autoridades. Esa demanda, que fue modificándose a lo largo del proceso, adaptándose a los resultados de las negociaciones (en un primer momento la de quedarse en los predios, en un segundo momento la de “tierra por tierra”, es decir obtener la misma cantidad de lotes, aunque aceptando trasladarse a otro predio disponible) fue canalizada a través de la articulación de dos agentes: por un lado, las organizaciones político-sociales y, por otro, el sector académico.

Esta canalización de la demanda hizo posible construir un marco técnico que fuera legítimo y aceptable para las autoridades para la búsqueda de una resolución al conflicto por la vía democrática del diálogo y con fundamentos urbanísticos.

la sinergia entre los habitantes de la recuperación de tierras y el sector académico, a través de la conformación de una Comisión de Urbanismo, ha permitido generar una propuesta urbanística, apoyada en el marco legal de la

<sup>3</sup> Los resultados de los censos están disponibles en:  
[https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_de\\_la\\_comunidad/noticias/resultados\\_del\\_censo\\_de\\_quernica](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_del_censo_de_quernica)

Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (14.449). El proyecto elaborado sirvió tanto de instrumento de organización interna de los cuatros barrios como de herramienta de lucha y reivindicación de derechos.

### **La coproducción de ciudad entre habitantes y el sector académico en Guernica**

En los cuatro barrios los vecinos desarrollaron un esquema de organización a través de delegados por manzana, zonas y barrio, que empalmaron con organizaciones sociales de base de la zona. Fueron cubriendo las necesidades primarias inmediatas, pero también fue la base de un incipiente proceso de urbanización, a través de la división de los lotes, el trazado de calles y plazas, o el acceso a servicios como la electricidad. Ese proceso de consolidación de cada barrio, ante la demanda de las organizaciones, fue acompañado por profesionales y docentes de la universidad pública, (arquitectos y geógrafos).que inicialmente llevaron adelante actividades de relevamiento del loteo realizado para mejorar su organización

En el Barrio La Unión, se realizó el primer relevamiento del loteo armado por los habitantes que permitió reconocer y poner el foco colectivamente en el problema del desorden y la discontinuidad de la trama, la falta de espacios verdes y equipamientos y la ocupación de zonas cercanas a los arroyos que atraviesan los terrenos. A partir de allí, se elaboró el programa de necesidades integrales que requería cada barrio por separado, así como el conjunto.

A través de un proceso de mapeo colectivo y diseño participativo se fue elaborado un proyecto con manzanas de 60 por 90 metros y lotes de 10 por 30 metros, calles de 12 metros de ancho y una calle de 13 metros para el potencial ingreso de un colectivo, una plaza, dos equipamientos, un espacio reservado a un club deportivo, otros para huertas y también un paseo ribereño.

**La voluntad de los habitantes ha sido, desde el principio, la de generar un barrio que fuera planificado y respetara la normativa provincial**, pudiera permitir el futuro ingreso de los servicios públicos y contara con espacios para equipamientos, centros comunitarios y espacios de esparcimiento. A continuación, se muestran el relevamiento del barrio incipiente y su rearticulación a partir del mismo y como parte del proyecto integral de urbanización (Figura 3).



**Figura 3. Relevamiento inicial del trazado espontáneo y posterior propuesta proyectual del barrio de la Unión**



Fuente: Elaboración propia.

En un segundo momento, se conformó a Comisión de Urbanismo de la Recuperación de Tierras de Guernica, compuesta por estudiantes y profesionales de las carreras de Geografía y Arquitectura de la UBA y de la UNLP. En consenso con las asambleas de delegados y organizaciones se fue elaborando **una propuesta de proyecto unificado para los cuatro barrios**, “El Nuevo Barrio Guernica Unido” (Figura 4). Dicha sinergia fue fértil para elaborar en conjunto un producto de calidad urbanística, que contemplaba la integración del nuevo barrio con la trama urbana existente, medidas de lotes adecuadas por zona, espacios apropiados de circulación para transporte público, preservación de las riberas, dotación de equipamientos colectivos, etc.

La propuesta formulada se apoyó en instrumentos legales que poco se conocen entre los sectores con mayores necesidades habitacionales, así como otra serie de marcos normativos que establecen que la vivienda es un derecho, y como tal, el Estado debe garantizarla. Fundamentalmente, se recurrió a la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat, N° 14.449, aprobada en noviembre de 2012, la cual brinda un marco para el abordaje de las problemáticas de

tierra y vivienda en la Provincia de Buenos Aires. La ley ofrece diversas herramientas útiles para abordar procesos como el de Guernica: se establece que los barrios cerrados deben ceder para emprendimientos sociales un 10% de superficie (o su correspondiente en dinero); se plantea una para loteos de fines sociales; se establecen protocolos de actuación ante medidas de realojamiento, entre otros elementos, que buscan, en todos los casos, dar una respuesta concreta de tierra y vivienda para cada familia.

**Figura 4. Proyecto de Urbanización para el Nuevo Barrio Guernica Unido**



Fuente: Comisión de Urbanismo de Guernica

La propuesta de urbanización planteó un barrio de 145 manzanas que, incluyendo los equipamientos y espacios comunes, podía alojar a las 2500 familias que se encontraban en los predios en disputa.

Se desarrollaba, por un lado, en unas 41 hectáreas de terrenos en estado de abandono (que podrían ser considerados “baldíos” según la Ley 14.449). Este sector podía ser declarado de “utilidad social” para otorgar los lotes a las familias, las cuales estaban dispuestas a realizar un pago mensual por los mismos, con ayuda estatal.

El otro sector eran unas 57 hectáreas que formaban parte de la gran parcela de 360 hectáreas perteneciente a la firma Bellaco S.A, que venía desarrollando un emprendimiento de barrios cerrados en la otra punta del predio. Se proponía aplicar el artículo 51 de la Ley 14.449, que establece que los considerados “Grandes Emprendimientos Inmobiliarios” deben ceder el 10% de su superficie total para emprendimientos de interés social (o su correspondiente en dinero). El proyecto de urbanización propuso que, en dicho sector, se destinen al nuevo barrio unas 36 hectáreas, en una franja de 255 metros de ancho (por el largo del lote). La propuesta de loteo proponía parcelas de 200 metros cuadrados,



como plantea la Ley 14.449 en su artículo 20. Estas son dimensiones más adecuadas para los sectores populares en relación a las establecidas en el Decreto-Ley 8.912 de 1977, que rige el ordenamiento territorial y los usos del suelo de la provincia de Buenos Aires.

Las manzanas continuaban el damero existente en la zona (cuyas dimensiones son de 86,6 por 86,6 metros) y el trazado vial, disponía de un pasaje en el medio de cada manzana, que permitía generar una mayor cantidad de lotes y una mejor conectividad entre manzanas. De esta forma se buscó satisfacer la demanda de un lote individual donde cada familia pudiera construir su vivienda, accediendo a los servicios básicos, con la extensión de redes y las obras de infraestructura necesarias.

Además de los lotes para las viviendas, se incluyeron toda una serie de espacios comunes que reforzaran la integración social, cultural y productiva del barrio.

Primero, se plantó una serie de espacios abiertos y públicos donde realizar actividades diversas al aire libre, con espacios verdes que además de cumplir una función recreativa, pudieran convertirse en espacios de huerta que diesen alimentos básicos a los comedores barriales. Se establecieron una serie de manzanas en el loteo que pudieran funcionar las veces de plazas, más próximas a ciertos sectores del barrio, y un corredor verde que acompañaba al arroyo que pasa por la zona, que constituía un paseo ribereño y a la vez permitía el margen necesario para garantizar el funcionamiento, limpieza y mantenimiento del arroyo.

También se pensaron otros espacios necesarios equipamientos de atención primaria de salud y de educación, centros de formación y conectividad, centro de atención de las violencias a las mujeres y de los sectores más vulnerables. Son espacios necesarios para una integración social y cultural, donde los vecinos puedan encarar actividades que fortalezcan el entramado socio-comunitario. También se contemplaba fortalecer y equipar de manera acorde a los comedores comunitarios, que han mostrado su carácter imprescindible en estos tiempos de crisis social, mejorando sus espacios de abastecimiento y distribución. Todos estos equipamientos comunitarios podían prestarse para la articulación con los diversos programas de contención social y pública, con personal acorde y a través de promotores barriales.

### **Proyecto bandera, proyecto proceso**

Este proyecto de urbanización, que inicialmente funcionó como herramienta proyectual para la conformación de un barrio ordenado y en conformidad con la legislación provincial y como herramienta de organización interna de los delegados, se fue configurado como un instrumento de lucha política.

Con el transcurso del conflicto, el avance de las negociaciones y los cambios en la cantidad de familias dentro de la toma habilitaron que el proyecto pudiera resolverse con mucha menos superficie que la planteada por el proyecto de urbanización, e incluso dejando ya fuera de discusión la totalidad de las tierras de El Bellaco S.A. y buena parte del resto.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión de Urbanismo jamás fue tomada en cuenta, a pesar de su real viabilidad. Más allá de cualquier objeción o diferencia de carácter técnico, la orden política de “no dar tierra” primó en ese momento por sobre cualquier negociación real, a pesar de haber sido el “tierra por tierra” o la gestión de la expropiación los mecanismos más utilizados por esos mismos funcionarios durante la gestión de 2011-2015 al momento de destrabar conflictos similares.

Finalmente, el desalojo se llevó a cabo en forma violenta, con el empleo masivo de las fuerzas de seguridad, la madrugada del jueves 29 de octubre de 2020. Las familias quedaron a la deriva. Quienes pudieron retornaron a sus lugares previos de residencia, algunas familias se alojaron en los precarios espacios transitorios dispuestos por el gobierno de la provincia, y otros volvieron a la situación de calle o pudieron encontrar refugio transitorio en las viviendas de los referentes o compañeros de las organizaciones sociales. Sin embargo, la organización y movilización de las familias continuó tras el desalojo, con el acompañamiento de las organizaciones sociales y de grupos académicos. A la fecha, se han abierto nuevas vías de negociación para intentar conseguir lotes con servicios para una parte de las familias que participaron del conflicto.

## **Conclusiones**

Lo que expresó Guernica es el modelo excluyente que los capitales inmobiliarios –apoyados en los distintos niveles del Estado - tienen planeado y quieren llevar adelante para la producción de la ciudad. A nivel social, la urbanización, más específicamente la expansión urbana, es un proceso que conlleva una gran inversión de trabajo y de recursos financieros, que se materializan en la generación de nuevos suelos urbanizables, productos inmobiliarios, dotación de infraestructuras viales y de servicios, etc. En otras palabras, la urbanización es uno de los principales procesos que opera como absorción del plusvalor social, del excedente económico de la sociedad. El modelo de expansión urbana excluyente mediante urbanizaciones cerradas evidencia cómo ese valor social es apropiado por y para las minorías, ya sea propietarios de la tierra, desarrolladores inmobiliarios o quienes pueden acceder a esa modalidad de consumo residencial.

Frente a este orden de cosas se contraponen la urbanización popular. La propuesta de urbanización elaborada, y todo el proceso de apoyo que se dio, puso en evidencia una gran energía social, una formidable capacidad de trabajo, es decir, de producir valor, y, lo que es fundamental, con la premisa

irrenunciable de que esa producción sea colectiva, horizontal, consensuada, y sus beneficios se distribuyan igualitariamente. Se trata en definitiva de una capacidad para llevar adelante la gestión colectiva del proceso de urbanización en pos de un modelo de ciudad diametralmente opuesto al planteado por el capital inmobiliario concentrado. Y fue una nueva experiencia de sinergia que afirma el camino de articulación de saberes populares y saberes disciplinares, con un nuevo enfoque de la actuación profesional.

## Bibliografía

Apaolaza, R. (2016). Desplazamiento y periferización popular en el AMBA. Patrones de un modelo urbano excluyente. En *WPCC-163544. Serie IV-3B*. Madrid: WPCC.

Apaolaza, R. (2018). *Territorio, transporte y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del Área Metropolitana de Buenos Aires* (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Recuperada de Repositorio Institucional Filo Digital: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4586>

Apaolaza, R. & Venturini, J. P. (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 M. C. Cravino (Coord.), *Actas del Seminario Latinoamericano: Teoría y política sobre asentamientos populares*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Correa, R. (1993). *O Espaço Urbano*. São Paulo: Atica.

Cuenya, B. (2018). Consensos y puntos de debate en torno a los conceptos de segregación y fragmentación urbanas [Editorial]. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 1-4. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2117/130363>

Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Quid* 16, 4, 115-136.

Moreno, O. (1979). Las contradicciones entre las políticas del estado y los movimientos sociales urbanos a nivel de las prácticas de clase. Caracas.

Pedro, B. (2006) *Universidad y practica social. Reconstruir una práctica y un saber para la transformación. Trabajo y experiencias del Taller Libre de Proyecto Social*. Ed. Herramientas. Argentina. (131-161)

Pedro, B. (2011). Abordaje popular de las necesidades de tierra, hábitat y vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires, en contextos sociales de urbanización expulsiva y excluyente”. Ponencia presentada al Coloquio Injaviu, Colombia.

Pedro, B.; Bandieri, G. (2018) La actuación en la producción social del hábitat, desafíos para los profesionales del diseño, la arquitectura y la ingeniería. En *Proyecto y producción social del hábitat, articulando saberes populares con conocimientos científicos y disciplinares*. Ed. De autor. Buenos Aires. 21-28.

Pedro, B. (2021). Acompañamiento profesional y técnico en procesos de lucha por la vivienda, que aporten a la participación vincular y protagónica. En Villa 20. El proceso de integración socio urbana Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nº26. Caba. 348-372

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (SUVPBA) (1991). *DPT Arraigo Provincia de Buenos Aires. Una reparación histórica*. Buenos Aires: SUVPBA.

Torres, H. (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires. *Desarrollo Económico*, 15(58).

Venturini, J. P.; Apaolaza, R.; Ferlicca, F. & Sumiza, M. (octubre, 2020). Periferias urbanas en disputa y modelos divergentes de producción de ciudad. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires. En *Quinto Encuentro de Investigadores en Políticas Sociales Urbanas y Segunda Jornada de Estudios Territoriales y Urbanos "La cuestión periurbana"*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNL y IHUCSO-CONICET, Santa Fe.