



Grupo eumed.net / Universidad de Málaga y
Red Académica Iberoamericana Local-Global
Indexada en IN-Recs (95 de 136), en LATINDEX (33 DE 36), reconocida por el DICE, incorporada a la
base de datos bibliográfica ISOC, en RePec, resumida en DIALNET y encuadrada en el Grupo C de la
Clasificación Integrada de Revistas Científicas de España.
Vol 9. N° 27
Octubre 2016
www.eumed.net/rev/delos/27

LUCHAS AMBIENTALES POR EL DERECHO A LA CIUDAD EN TANDIL, ARGENTINA

E. Marcela Guerrero, CINEA, UNICEN¹
emarguerr@gmail.com
Lucrecia S. Wagner, IANIGLA, CONICET²
lucrewagner@gmail.com
Corina I. Rodríguez, CINEA UNICEN– CONICET³
corodri@fch.unicen.edu.ar
Beatriz S Sosa, CINEA UNICEN⁴
beatrizsosa33@gmail.com
Argentina

CONTENIDO

Resumen	2
Abstract	3
1. Introducción	4
2. Las ciudades latinoamericanas en tiempos de conflictividad y reclamos de acceso al suelo urbano	6
3. Dos casos de conflictividad social asociada al acceso a suelo urbano en tandil	8
3.1. La comisión PROCREAR Tandil y el reclamo por suelo urbano para la construcción de viviendas familiares particulares o colectivas	9
3.2. Las tomas de terrenos en el sector sudoeste de los faldeos serranos	12
3. Reflexiones finales y discusión	15
4. Referencias bibliográficas	16

¹ Msc. En Economía Ecológica y Gestión Ambiental (UAB), Msc. en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (UNMDP), geógrafo y candidato a doctor en geografía. Director del Centro de Investigaciones y Estudios Ambientales (CINEA), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

² Dra. en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ), Lic. en Diagnóstico y Gestión Ambiental (UNICEN). Investigadora del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

³ Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental. Dra. En Ciencias Naturales. Becaria postdoctoral del CONICET. Integrante del Centro de Investigaciones y Estudios Ambientales (CINEA). Docente de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

⁴ Licenciada en Diagnóstico y Gestión Ambiental. Magister en Gestión y Auditoría Ambiental. Doctora de la Facultad de Ciencias Exactas, Área Química –UNLP. Becaria postdoctoral del CONICET. Docente de la UNICEN. Integrante del Centro de Investigaciones y Estudios Ambientales.

RESUMEN

En las últimas décadas los conflictos socioambientales se han multiplicado constituyéndose en los reclamos públicos que más han crecido y que presentan mayores desafíos para la institucionalidad democrática. En este caso interesan las luchas urbanas por el acceso al suelo urbano y el derecho a la ciudad en condiciones de equidad socioambiental.

En términos generales las luchas por el derecho a la ciudad ocurren cuando éste no existe, surgen como una necesidad, una negación a la fragmentación, e indican nuevas contradicciones entre integración/desintegración/deterioro de los lugares en la ciudad en relación a la economía globalizada; entre transformación/persistencia en el plano local de la vida cotidiana (vividos como carencia, percibidos como extrañamiento) indicando la funcionalización del espacio-tiempo.

Los procesos urbanos reúnen la concurrencia de diferentes lógicas y formas de producción de la espacialidad urbana, así como la acción concertada o contradictoria de estrategias e intereses de diferentes actores o agentes urbanos; no obstante, es la dinámica de los grupos e instituciones dominantes que gobiernan la sociedad la que refleja más arraigadamente los procesos de construcción del espacio urbano, informando respecto de las fuerzas del mercado y produciendo fácilmente consecuencias que nadie en particular quiere (Harvey, 1977).

Las recurrentes crisis económicas que afectan a América Latina han dado lugar a que ciertos actores populares reclamen por sus derechos a vivir la ciudad y se expresan a través de múltiples manifestaciones. Aunque dichos reclamos se plasman de manera diferente en los países de la región, las problemáticas que los afectan están ligadas con el subdesarrollo urbano y sus contradicciones territoriales. Es evidente la tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de acceso al suelo de manera universal y el hecho que el suelo con que se satisface ese derecho sea privado, y por consiguiente inaccesible a menos que se pague por él un precio. Tal tensión se resuelve, en la mayoría de los países, en perjuicio de los más débiles, que no son los que tienen la tierra sino quienes la necesitan (Robles Rivas, 1983).

En este artículo se discuten dos expresiones de luchas por acceso al suelo en Tandil, Argentina, a inicios de 2015. Del análisis de casos se desprenden exigencias diferenciadas: los reclamos orientados por la urgencia (vivienda, empleo, servicios); el cuestionamiento a la forma cómo se “produce” la ciudad y a cómo las políticas públicas y la planificación a nivel local favorecen las desigualdades potenciando injusticias sociales y ambientales; y la crítica a la propiedad del suelo urbano para la especulación y los negocios inmobiliarios de unos que detentan con el acceso de otros generalmente socialmente más vulnerables.

La comparación permite caracterizar casos de lucha local por acceso al suelo, establecer categorías de anclaje y comprender el fenómeno bajo análisis. La observación documental y el análisis de contenido colaboraron en la descripción de cada caso, sus particularidades y los componentes del conflicto.

El enfoque del “derecho a la ciudad” contribuye a la desmitificación de los discursos, permitiendo entender que la lucha por el acceso al suelo urbano, a la vivienda, no es la lucha por “un techo más servicios”, sino que en muchos casos es la lucha por la vida y contra diferentes formas de apropiación privada fundamentadas en la realización económica de unos pocos.

Palabras clave: Conflictos socio-ambientales Z1- derecho a la ciudad K11 y R21- suelo urbano R21-vivienda R21-sectores populares Z1, 540401.

ABSTRACT

During the last decades, social-environmental struggles are being multiplied, and they are one of most prolife claims and a challenge for democratic institutionalism. In this case, we are interested in urban struggles to access urban soils and city rights in social and environmental equality conditions.

In general, these city's rights claims happen when the right does not exist, they emerged as necessity, as a denial of fragmentation, and they indicate new contradictions between integration/disintegration/ deterioration in city places related with global economy, between integration/persistency in life style local level (living as lacks, perceived as surprise) indicating space-time performance.

This urban process simples different logic and space urban production forms, as well as concerted action o contradictories dominant strategies e interests of different actors and urban agents. Nevertheless, the dynamic of dominant groups and institutions governs society and it reflex stronger building urban space process, informing about marked forces and easily producing consequences that nobody want (Harvey, 1977).

Recurrent economic crisis affecting Latin America region causes new popular actors claims by city rights and they express by different manifestations and protests. Despite claims are different in the countries of the region, problems affected them are related with urban underdevelopment and territorial contradictions. The dialectic tension is evident between urban access right in universal way and that urban soil is a private right and consequently no accessible unless people pay for it. This tension is being resolved, in most of the countries, causing injuries to weaker people, who have not lands but they need it (Robles, 1983).

We discuss two expressions of urban soil struggles in Tandil, Argentina, at the beginning of 2015. Cases analysis reveals differenced exigencies: urgent claims (likes access to houses, employ or services); the questioning to the way how city is produced or how public policies and plans enhance social inequities; and the third is an urban soil property criticism for the real estate speculation which affect the access for socially vulnerable people.

The comparison allows us to characterize two local struggles cases, to establish categories and understand the analyzed process. Documental observation and content analyze are used to describe cases, their conflict specificities and main components.

The “city rights” approach allows to demystify speeches, and collaborates to understand that urban soil struggles it is not a problem about “roof plus services access”, but it represents struggle for life and against different private appropriation forms based in economic profit of few people.

Key words: social-environmental conflict- city’s rights- urban soil – houses- popular sectors.

1 INTRODUCCIÓN

Los conflictos socioambientales empujan a los estados a redefinir sus competencias y atribuciones en torno al acceso y disponibilidad de los recursos naturales y al establecimiento de una agenda pública sobre los temas socio-ambientales en debate, por lo que enfrentar estos conflictos se constituye en uno de los mayores desafíos para la institucionalidad democrática actual.

La abundancia de literatura sobre el tema y la necesidad de establecer cierto marco referencial, conduce a definir qué se entiende por conflicto socioambiental:

“Existe un conflicto socio-ambiental cuando dos o más actores interdependientes no están de acuerdo sobre la distribución de determinados elementos materiales o simbólicos vinculados al control, uso y acceso a los recursos naturales y actúan basándose en estas incompatibilidades percibidas” (Psathakis, 2010, p. 18).

Dichos conflictos pueden variar ampliamente desde el simple malestar espontáneo y débilmente organizado hasta reclamos con altas dosis de complejidad en las estrategias organizativas y los mecanismos de protesta, incluso llegando a alcanzar el carácter de movimiento ambientalista, ecologista, o como más se ha denominado en Argentina “socioambiental”⁵.

Como generalmente las decisiones vinculadas a la distribución y organización del territorio son llevadas a cabo sin un abordaje integral sobre los impactos sobre las comunidades, el ambiente, los recursos naturales y las economías locales, son recurrentes los efectos sociales, ambientales y económicos. Entre ellos, se destacan las expresiones de conflictos asociados a una inadecuada ordenación y distribución de los usos del suelo, que generalmente responden a lógicas de desarrollo urbano y resultan insuficientes para reducir la pobreza, la desigualdad, y no están en sintonía con los intereses de las comunidades locales.

⁵ Es importante destacar que no hay consenso entre los autores del tema, sobre cuál de las dos denominaciones implica una mayor radicalidad en el accionar del movimiento. Por ello, en este trabajo “ecologista” y “ambientalista” son utilizados como sinónimos, y se opta por la denominación “socioambiental”, para destacar que las demandas van más allá de las de carácter netamente conservacionista. En la misma línea, se opta por la denominación de “conflictos socioambientales”. El carácter socioambiental fue tomado por diversas organizaciones del país, en su mayor parte por asambleas de vecinos autoconvocados, para hacer hincapié en la imposibilidad de separar las problemáticas que afectan al ambiente el perjuicio social que implican, por un lado, y de la estructura social y política que las origina, por otro (Wagner, 2014).

En los conflictos se conjugan elementos específicos que es importante describir y caracterizar: actores diversos y heterogéneos, intereses muchas veces no representados, multiplicidad de jurisdicciones que intervienen en su resolución, información técnica que involucra la manifestación de impactos en diferentes escenarios espaciales y temporales.

En este trabajo se presentan dos casos de conflictos relacionados al acceso al suelo urbano con características diferentes en la pertenencia socioeconómica de los actores involucrados, las estrategias organizativas, los procesos políticos asociados, y las posibilidades de resolución en el mediano y largo plazo. Y son analizados a partir de los discursos o posturas respecto al uso del lugar (cuidar/vivenciar versus explotar la naturaleza)

Por otro, podríamos decir que detrás de todos estos procesos en apariencia inconexos entre sí se encuentra un sector dominante como el de la construcción, que a través de actividades inmobiliarias y de aprovisionamiento de la infraestructura urbana se ha constituido en el protagonista de la reconfiguración de la ciudad.

El abandono de la gestión y el control del desarrollo urbano por parte del Estado y la aparición de actores privados en la construcción de los espacios metropolitanos han conformado un tipo de ciudad dominado por los intereses especulativos por encima de los criterios sociales o ambientales. Los nuevos modos de producción del espacio irrumpen sobre el escenario urbano portando códigos que repercuten en la manera en que se organizan los usuarios en el territorio y, por ende, en su distribución socio-espacial. La ciudad se convierte en un gran contenedor que provee dispositivos urbanos diferenciados para movilizarse, ocuparla y habitarla.

Los casos seleccionados son interpretados a partir del concepto de derecho a la ciudad una categoría de análisis que permite contextualizar epistemológicamente los procesos y reclamos locales dentro de un enfoque ampliamente aceptado y globalmente empleado para describir los movimientos sociales urbanos de la segunda mitad del siglo XX. En particular, el concepto de *derecho a la ciudad* como señala David Harvey (2012), expresa el logro de los movimientos sociales urbanos y el derecho a la vivienda y a la democratización de la vida urbana. El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos... la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización (Harvey, 2012, p. 19).

Mas contemporáneamente el derecho a la ciudad incluye al desarrollo sostenible y la necesidad de que las ciudades reduzcan sus impactos negativos adoptando medidas de prevención frente a la contaminación y la ocupación desordenada del territorio y de las áreas protegidas, favoreciendo el ahorro energético, la gestión de residuos, y la ampliación de las zonas verdes, asimismo, respetando el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promoviendo la recuperación y revitalización de las áreas degradadas, y contribuyendo a preservar la diversidad cultural y social de la ciudad (Sánchez, s.f).

Para el desarrollo de esta investigación se empleó como método de producción de conocimiento la comparación, inferencia lógica que permite caracterizar las diferentes expresiones sociales de la lucha por acceso al suelo urbano a nivel local, y establecer categorías que sirven de anclaje para comprender el fenómeno bajo análisis. Se emplean además técnicas cualitativas como la observación documental de fuentes periodísticas y el análisis de contenido de esas fuentes para especializar y describir cada zona y sus particularidades en relación a los componentes del conflicto.

2. LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS EN TIEMPOS DE CONFLICTIVIDAD Y RECLAMOS DE ACCESO AL SUELO URBANO

En las primeras décadas del siglo XXI, se habita un mundo en el que las ciudades se han convertido en las unidades territoriales claves de la organización económica, política y administrativa. Las ciudades crecen en relevancia y en el tamaño de su población a ritmos sin precedentes: a nivel global, la proporción de población que vive en ciudades es superior al 50% y las previsiones indican que en 2050 podría alcanzar el 65% (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2012).

Entre los años cincuenta y los ochenta del siglo XX la periferia era el espacio posible para el desarrollo residencial de los trabajadores, hacia los '90 es el lugar donde los desarrolladores inmobiliarios localizaron "nuevos productos" bajo el formato de barrios cerrados para sectores medio-altos. Resultando en una ciudad producida por procesos de diferenciación social, además de fragmentación y segregación residencial, que lleva a los sectores populares a ocupar suelo urbano más "marginal", ya sea por su mala localización o por riesgos ambientales (basurales, áreas inundables, etc.) (Clichevsky, 2011).

Todos estos procesos y la preocupación por entenderlos y explicarlos no son actuales, ya a finales de los '60 Lefebvre (1978) consideraba que entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho de libertad, trabajo, salud o educación se debía incluir el derecho a la ciudad, es decir, el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad (Sánchez, s.f).

Hacia finales de los noventa, la continuidad y desarrollo de este debate introdujo en América Latina el concepto del derecho a la ciudad, desde una perspectiva no sólo jurídica sino también política y cultural.

Reclamar el derecho a la ciudad de acuerdo a Harvey (2012) supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical. Harvey (2008) considera que la ciudad posee dos dimensiones clave: una como proceso de urbanización, es decir como ámbito de

actividad económica, de negocios, inversión productiva, etc. La otra es un espacio para la libertad, la ciudad como derecho colectivo que cuando se ejerce no solo permite la transformación de la ciudad sino del hombre mismo. En relación a los diferentes colectivos, el concepto de derecho a la ciudad presta especial atención a los grupos más débiles o vulnerables así como a los excluidos, teniendo en cuenta no sólo que son los que están en peores condiciones, sino los que tienen más dificultades para mejorar su situación en la ciudad. En este punto es donde se puede vincular a la idea de justicia ambiental considerando en particular la componente ambiental.

En la búsqueda de alcanzar equidad y justicia urbana, la ciudad debe cumplir su función social, de manera que además de garantizar a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos, debe asumir proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad; priorizar el interés social, cultural y ambiental en el uso de los espacios y bienes públicos el individual o privado; y promover el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano (Harvey, 2008).

Bajo esta perspectiva la ciudad es un espacio socialmente construido, es un espacio intervenido y producto de la acción humana. Pero también hay un espacio contenedor activo de las representaciones sociales, simbologías, objetos cargados de intenciones.

No obstante, bajo el actual modelo de desarrollo, estos parámetros de crecimiento y el rol que han asumido las urbes no se traduce en mejoras de las condiciones de vida de sus habitantes, sino por el contrario, la vida urbana genera concentración de la renta y de poder, bolsones de pobreza, segregación social, desigualdad, discriminación, exclusión, injusticia e insostenibilidad ambiental.

En ese contexto, y desde hace unas décadas las organizaciones sociales vienen reclamando en América Latina, con suerte variada, el protagonismo del Estado en el tema del acceso al suelo para vivienda. En parte debido a cambios en quienes producen la ciudad. Los urbanizadores que a comienzos del siglo XX se dedicaban a fraccionar terrenos en lotes suburbanos y dotarlos de servicios, para venderlos en pequeñas cuotas mensuales a los trabajadores inmigrantes y locales, han desaparecido o fueron reemplazados por los desarrollos urbanos cerrados y la especulación inmobiliaria, de esta forma el mercado se transformó en inaccesible para los sectores populares quedándoles como único camino posible la ocupación (Nahoum, 2012).

Los diferentes gobiernos latinoamericanos han adoptado políticas respecto a los territorios urbanos y al espacio residencial como parte de los mismos, considerando al suelo y la vivienda regidos por sus respectivos mercados y reglamentándolos solo muy parcial y débilmente. Por otro lado, han llevado a cabo políticas directas sobre viviendas para los sectores pobres urbanos (más o menos pobres, según cada país y gobierno específico) a través de diversas operatorias, en donde el Estado actúa como inversor directo o como financiador, a través de empresas constructoras. No obstante, su accionar ha sido muy limitado, solucionando sólo un pequeño

porcentaje de las necesidades de la población de bajos ingresos (y no de los más bajos, los cuales no tienen acceso a ningún plan de “política social”, salvo excepciones) (Clichevsky, 2011).

Los procesos de urbanización de baja densidad, son consumidores de suelo en la periferia generando presión considerable sobre el valor del suelo en general. A su vez las denominadas «rentas hedónicas» en las urbanizaciones cerradas modifican el desarrollo en los bordes (aun antes y después de los muros) y alteran los modos de completamiento y densificación del suelo intersticial y central, generando un costoso sistema de islas. El aumento exponencial de los valores inmobiliarios que estos desarrollos provocan, genera una presión del mercado que desplaza población y actividades productivas (propias de las funciones del periurbano, como la agricultura urbana o servicios de pequeña escala) que son en buena parte constitutivas de la economía popular (Fernández Wagner, 2012).

De esta forma, la ciudad sufre un triple proceso negativo: disolución, fragmentación y privatización. Disolución por difusión de la urbanización desigual y el debilitamiento o especialización de los centros. Fragmentación por la exasperación de algunos supuestos funcionalistas: la combinación de un capitalismo desreglado con la lógica sectorial de las administraciones públicas, produce la multiplicación de elementos dispersos y monovalentes en un territorio cortado por vías de comunicación. Y privatización con la generalización de “ghettos” según clases sociales desde los condominios de lujo hasta a las favelas o asentamientos irregulares y la sustitución de las calles, las plazas y los mercados por centros comerciales; con claros costos sociales en términos de acceso democrático y responsabilidad pública (...) la domesticación del espacio a través de la purificación y privatización involucra crecientes exclusiones sociales y acrecienta las desigualdades(...)” (Montaner, 1997).

3. DOS CASOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL ASOCIADA AL ACCESO A SUELO URBANO EN TANDIL

La economía diversificada y las condiciones naturales de la ciudad de Tandil, en la provincia de Buenos Aires, Argentina han permitido constituir una estructura urbana heterogénea que consecuentemente presenta conflictos de usos y problemas ambientales específicos. Entre éstos últimos se incluyen: insuficiencia en el aprovisionamiento de determinados servicios, la inadecuación de la gestión municipal a la aparición de nuevas actividades, la superposición de actividades y las demandas enfrentadas entre diferentes actores del desarrollo urbano local como los sectores inmobiliarios, los grupos ambientalistas, los vecinos de determinados barrios, el sector vinculado al turismo, el gobierno local, entre otros (Guerrero, Rodríguez y Sosa, 2015). En general las posturas en tensión son dos e incluyen las opciones: conservar/vivencia versus explotar la naturaleza local-el paisaje- especialmente para el desarrollo turístico y residencial.

Se analizan dos casos de reclamos sociales por el acceso al suelo urbano llevados a cabo en la ciudad con características muy diferentes entre sí, aunque con elementos de anclaje que

permite su comparación y constituyen ejemplos de reclamos por derechos a ciudad y justicia ambiental (ver Figura 1 para la localización espacial de los casos).

3.1. La comisión PROCREAR Tandil y el reclamo por suelo urbano para la construcción de viviendas familiares particulares o colectivas

La disponibilidad y acceso a suelo urbano vacante ha sido una constante en la última década nivel local. En diferentes momentos del pasado decenio se han formado asociaciones que en forma colectiva reclamaron el acceso al suelo urbano: mujeres sin techo, docentes y universitarios, familia propietaria, o la asociación ECOS, entre otras⁶.

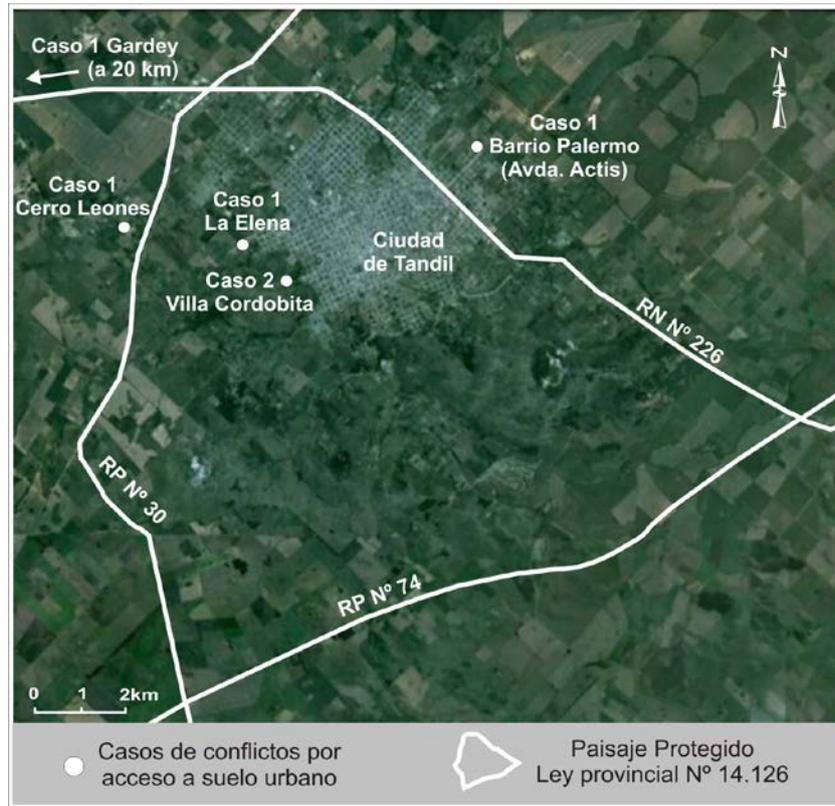
Aquí se considera un reclamo más reciente que se suma a estos antecedentes y que también se orienta por la urgencia al acceso a viviendas, empleo y servicios: La demanda de acceso a la primera vivienda se intenta satisfacer desde el año 2012 desde el gobierno nacional a través del Programa Crédito Argentino para la vivienda única familiar (PROCREAR). Este programa financia la compra de un lote y la vivienda, o la vivienda para quienes poseen lote, o refacciones o ampliaciones en viviendas únicas para sectores de ingresos medios y bajos a través de créditos a largo plazo y bajas tasas en pesos, financiados a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

A nivel local, las dos principales problemáticas que deben afrontar quienes son favorecidos por dicho programa son los valores de los terrenos que exceden ampliamente los montos financiados por el programa que considera valores medios a nivel nacional; y la escasa disponibilidad de suelo vacante que se adecue a la categoría residenciales en el marco del Plan de Desarrollo Territorial (PDT)⁷. Esta exigencia quizás es la más difícil de resolver debido a las condiciones ambientales de los lotes disponibles –del suelo vacante “urbanizable”- en determinadas áreas de la ciudad como Cerro Leones, La Elena, Villa Cordobita (como se ve en la Figura 1), se corresponden en todos los casos con sectores serranos con dificultad en el acceso a agua potable debido a condiciones geo-hidrológicas limitantes (Guerrero et al., 2015). El acceso a agua potable en el área es el principal problema ambiental pero además difícil de resolución sin mediar inversiones importantes por parte del municipio y la provincia debido a las soluciones técnicas posibles para esa zona -se trata de una zona de roca granita que favorece la recarga pero limita la disponibilidad de agua a través de perforaciones. Guerrero et al. (2015) describen en particular las dificultades durante más de 20 años del Barrio La Elena para acceder al agua de red.

⁶ Nuclea a 122 familias. En mayo 2015 se presentó a una sesión del Concejo Deliberante para solicitar una excepción del PDT para avanzar con la subdivisión social de tierras en Cerro Leones, y fueron incluidos en el Plan familia propietaria que incluyo en 2014 a asociaciones de docentes y mujeres sin techo, otras ONG con reclamos similares.

⁷ El PDT regula el desarrollo urbanístico en la ciudad y está vigente desde 2005.

Figura 1. Localización espacial de los casos



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario señalar que el programa prevé la búsqueda de suelo en condiciones de ser urbanizable en el accionar individual o colectivo de los beneficiarios. Por ello, en el afán de abaratar costos a nivel local se han formado cooperativas de beneficiarios del programa que en forma colectiva acceden a la compra de terrenos amplios sin loteo, procuran y cofinancian el loteo y hacen presentaciones conjuntas de los proyectos de urbanización ante los organismos locales, nacionales respecto a requerimientos urbanísticos y ambientales (por ejemplo ante la OPDS⁸, que regula informes ambientales para este tipo de emprendimientos).

Debido a las condiciones de sitio de la ciudad, rodeada de sierras, hace que muchas veces el suelo más accesible económicamente hablando, coincida con el menos apto en términos de parámetros ambientales y urbanibilidad, especialmente en relación al aprovisionamiento de agua y al tendido futuro de cloacas y otros servicios. En función de ello desde el gobierno local y nacional se han propuesto algunas soluciones que no han sido suficientes para resolver las dificultades de acceso a la ciudad.

Así y desde el Procrear en enero de 2015 se explicaba en relación a la problemática a nivel local: *“hemos salido a buscar posibilidades dentro del territorio realizando contactos con distintos propietarios de macizos, algunos que entraron en la licitación pública y otras familias y*

^{iv}Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

asociaciones. Hoy nos reunimos con tres propietarios de fracciones en Tandil, visitamos los lugares y conversamos sobre las pretensiones. También analizamos algunas propuestas de tierras fiscales de la Provincia de Buenos Aires". Para poder generar nuevos espacios urbanos se deben cumplir con muchos estándares, no solamente en relación al precio, si no a la calidad del suelo" (El Eco, 6 de abril de 2015).

El municipio por su parte cedió algunos terrenos fiscales para el desarrollo urbanístico de barrios financiados por el programa que ya fueron sorteados entre algunos de los beneficiarios locales y que aún no se han terminado de construir. El gobierno local puso a la disponibilidad del Programa lotes vacantes unos 134 terrenos en Villa Cordobita, Palermo y Gardey que reclaman el avance en el aprovisionamiento de los servicios y la apertura de calles. Por otra parte, en los terrenos ubicados en la Avda. Actis habría algunos avances en el tendido eléctrico y en Gardey todavía no se sabe en qué situación está.

No obstante, la tensión entre suelo vacante disponible y accesible para los adjudicatarios lejos de resolverse cada vez es más difícil. Ya que como se ve la cuestión no se agota con la compra de los lotes se tiene además que resolver el tema del acceso a ciertos servicios el trazado de calles y el alumbrado urbano entre otras cuestiones urbanísticas y ambientales que exige la normativa local y provincial. Para reclamar estas demandas a nivel local y nacional se creó una comisión de adjudicatarios del Procrear local (Comisión de Procrear Tandil).

Dicha comisión e abril del 2015, se reunió para analizar cómo continuar ante la falta de respuesta por parte del ANSES en relación a la presentación de los nuevos lotes en la ciudad. En el encuentro se discutieron las obligaciones y responsabilidades en la generación de suelo urbano en Tandil y se informó los pasos seguidos por el Estado nacional en soluciones a la demanda de tierra local (El Eco, 6 de abril 2015).

Por su parte desde el ANSES, organismo que coordina y financia el programa se señaló que: "para poder generar nuevos espacios urbanos se deben cumplir con muchos estándares que no solamente están relacionados con el precio sino también con la calidad del suelo". Esencialmente adecuarse al PDT y a las disposiciones provinciales respecto al desarrollo urbano y la sustentabilidad ambiental.

Desde la oposición se opina que: "el Estado nacional aportó muchísimo para acercar soluciones y resolver la problemática del suelo urbano en Tandil", pero "la planificación del territorio es una responsabilidad casi exclusivamente local y, a contramano de lo que ocurre en la mayoría de los distritos del país que le ofrecen tierras al Procrear para ponerlas a disposición de los beneficiarios, en Tandil hay que buscar lotes para que los tandilenses puedan acceder al sueño de la casa propia... En Tandil son un total de 1.909 viviendas del Procrear en marcha, de las cuales 1.281 corresponden a líneas de crédito individuales por un monto de inversión de 345 millones de pesos y 628 al Desarrollo Urbanístico por un monto de 430 millones de pesos"(El Eco, 21 de abril 2015).

En agosto 2015 la disponibilidad de lotes para la construcción en el ámbito del programa seguía sin resolverse y más de 400 familias permanecían sin terrenos, sin suelo urbano para poder realizar el sueño de la casa propia. Más de 400 familias aún sin terrenos: La comisión Procrear Tandil reclama la compra de nuevas tierras (Tandil Diario, 12 de noviembre de 2015).

3.2 Las tomas de terrenos en el sector sudoeste de los faldeos serranos

Este caso se constituye en un ejemplo de fuerte crítica a la existencia de la propiedad del suelo urbano y a la lucha por obtener instrumentos legales que garanticen y legitimen el acceso a la propiedad de familias que ocuparon terrenos y luchan por una reforma urbana a nivel local.

En junio 2015 luego de la organización y movilización de casi 100 familias se aprobó una ordenanza para la expropiación de los terrenos que estas familias habitan desde hace más de 20 años, no obstante los vecinos de Villa Cordobita (Figura 2) siguen la lucha y enfrentan nuevas trabas.

Los vecinos de Villa Cordobita vienen protagonizando una larga lucha. El barrio se constituyó en los años '90 con unas cien familias mediante la ocupación de las tierras de una empresa que quebró hace más de 50 años, Tandilia SRL. A partir de entonces vienen luchando por la expropiación de los terrenos y su titularidad y enfrentando a otros actores, quienes pretenden negociar con éstas y otras tierras, vinculados al Municipio.

Después de tres meses de movilizaciones del barrio a las sesiones del Concejo Deliberante, de presentaciones judiciales y denuncias en los medios de comunicación, se logró un importante triunfo: una ordenanza por la que se expropiarán todos los lotes de la empresa Tandilia SRL que están ocupados, así como la realización de un censo para identificar a los ocupantes y los trámites para la escrituración. A su vez, se frenó un intento de desalojo a una familia; primero enfrentando cuerpo a cuerpo a la policía provincial y luego legalmente. A partir de ahí, la lucha de los vecinos se concentra en lograr que el Concejo Deliberante avance en estas medidas, para lo cual un paso importante es que el impuesto municipal pase a nombre de quienes tienen la posesión de las tierras.

Figura 2. Vista de la zona bajo conflicto: Caso 2.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth.

Desde la Agrupación 1º de Octubre una referente del barrio, denunció: “Cuando fuimos a averiguar para empezar a pagar los impuestos, nos dijeron que los informes de dominio que habían llegado de la Provincia no coincidían con los datos de catastro del Municipio, y que de las 90 familias que habían censado, los lotes de unas 30 familias tenían un titular distinto, por lo que no podían habilitar el pago de los impuestos”. De esta manera, una parte de los vecinos podría quedar afuera de la ordenanza de expropiación.

Agregó: Nosotros planteamos que el Municipio se adhiera a la Ley de Hábitat, que define como único requisito para la expropiación que estos estén abandonados”, sostuvo. Además, la Ley de Acceso Justo al Hábitat, sancionada en el 2012 y reglamentada en el 2014, contempla la urbanización y regularización dominial con el objetivo de generar suelo urbano para vivienda, y en uno de sus artículos da a la Provincia la facultad de expropiar la tierra ociosa o abandonada durante al menos 5 años (Comunismo Revolucionario, 23 de junio 2015).

A diferencia de otros 50 Municipios que sí lo hicieron, el Municipio de Tandil no adhirió a la Ley de Hábitat. Es claro no obstante, que la lucha de los vecinos de Villa Cordobita removi6 un tema central, como lo es la lucha por la apropiación de la tierra urbana

Sobre esto la misma referente precisó: “Hay muchos intereses en juego, mucha especulación, un terreno vale 300.000 pesos el más barato. Acá hay un negocio que se viene dando hace muchísimos años, que empezó incluso con gobiernos anteriores: la lucha de Villa Cordobita dejó al desnudo esto, y la impunidad que tiene el poder, como en el caso de las ocupaciones VIP”. “La ley sigue siendo la misma, la Justicia representa a la clase que nos gobierna. Lo que cambió, y por lo que se consiguió frenar el desalojo, la expropiación, es que se logró la organización, la presión y la movilización popular. Eso es un avance en conciencia en las personas que llevamos adelante esta batalla”, (Comunismo Revolucionario, Op. Cit.).

En forma coincidente con la ordenanza que expropio los terrenos para regularizar el dominio de los lotes de las familias ocupantes desde hace dos décadas se produjo la toma masiva de nuevos terrenos –unas 130 familias- en el área. Que fueron desalojados a partir de una resolución judicial en diciembre de 2015

Cuadro 1. Dimensiones de los casos bajo análisis

Dimensión/ Casos	Compra lotes Procrear	Toma de terrenos Villa Cordobita
Escala	Local/nacional	local
Inscripción territorial (ver localización figura 1)	Gardey (localidad rural unos 20 km de Tandil), Barrio Palermo, Cerro Leones (localidad rural urbana a unos 20 km de Tandil).	Villa Cordobita (terrenos fiscales ex industria metalúrgica, ocupados desde hace 20 años en algunos casos en otros más recientemente).
Controversias socio-técnicas	Dificultades para el acceso a agua potable limitaciones geo-hidrológicas Paisaje protegido provincial Acceso a infraestructura básica	Incompatibilidad entre derechos reclamados y datos catastrales municipales y provinciales

Dimensión/ Casos	Compra lotes Procrear	Toma de terrenos Villa Cordobita
Perfil de los actores participantes	Beneficiarios procrear local (organizados como Comisión procrear, piden que se habilite suelo urbano, hacen compras colectivas para abaratar gastos de servicios y escritura, reclaman aperturas de calles y condiciones de urbanidad. PROCREAR (Programa Nacional) financia en todo el país compra de terrenos y construcción primera vivienda para clase media y media baja con créditos blandos) Gobierno local (opositor gobierno nacional, donó algunos terrenos fiscales para la construcción de viviendas en el marco del programa) Partidos políticos (opositores gobierno local y oficialista a nivel nacional, aprovechan las tensiones entre el gobierno nacional y el local para réditos políticos propios, interviene en la venida de funcionarios nacionales y aprovechan los medios para publicitar estas actividades).	Ocupantes de terrenos (algunos con más de 30 años en la zona, otros de reciente ocupación, en todos los casos sin títulos de propiedad) Partidos políticos (diferentes posturas, en general en contra ocupación y reclamando habilitación de suelo urbano) Gobierno local (intentando encuadrar jurídicamente estas situaciones en los casos de mayor antigüedad y frenando las nuevas ocupaciones de terrenos incluso con la fuerza pública) Gobierno provincial (sin mucha presencia en el conflicto, más allá de intentar preservar el derecho de propiedad "privada y pública de los terrenos ocupados enviando a la fuerza policial que es provincial. Partidos políticos (la organización 1 octubre, liderando las recientes ocupaciones de terrenos y poniendo el cuerpo con resistencia al desalojo y a las medidas judiciales que intentan frenar las ocupaciones).
Patrones de acción colectiva	Creación de asociaciones para la compra de lotes Ejemplo ECOS, Corazón Tandilense, Acercamiento a profesionales para adecuar terrenos a los requerimientos ambientales para la urbanización que exige la provincia (Informes ambientales)	Solicitud banca 21 del concejo deliberante Toma del concejo deliberante Denuncias en medios locales Politización de la protesta Enfrentamiento y resistencia a los desalojos.
Juridificación	Pedido excepciones urbanísticas para loteo Reclamo generación suelo urbano Reclamos apertura calles y dotación servicios básicos	Creación de registro de ocupantes desde el Concejo deliberante Reclamo por títulos de propiedad lotes ocupados Medida judicial de desalojo tomas recientes de terrenos privados y fiscales
Inscripción institucional de las demandas	A través de reclamos en poder legislativo, ante organismo nacional Procrear, a través de los medios locales	A través de reclamos en poder legislativo, a nivel provincial y a través de los medios locales

Fuente: Elaboración propia en base a Merlinsky (2013) y Guerrero et al. (2015).

El cuadro 1 sintetiza, compara y explica en forma analítica ambos casos a partir de categorías propuestas por Merlinsky (2013) y Guerrero et al (2015). Se proponen dimensiones de abordaje de cada caso que se relacionan a diferentes escalas territoriales: local y nacional especialmente.

3. REFLEXIONES FINALES Y DISCUSIÓN

Todo territorio es una construcción mental que, aunque parte de una vivencia individual, es construido colectivamente a través de la integración de: el espacio, el hábitat, la geografía, el ecosistema, el pensamiento y la cultura. En ese contexto el territorio es constantemente adaptado, colmado de símbolos sociales y significados culturales, en concordancia con la historia e identidad de cada pueblo o grupo social. Y que en ese territorio hay agentes y actores sociales diversos, cada uno con diferentes intereses, necesidades y formas de actuar; siendo entonces escenarios políticos donde el poder se disputa constantemente (Ramírez Hernández, 2009).

Uno de los valores que define la calidad de vida de las personas y de las comunidades en las ciudades es el acceso al suelo, y por ende a la vivienda, condiciones de equidad social relacionadas al ejercicio de todos los derechos humanos.

No obstante, nuevos procesos de producción de la ciudad están limitando el acceso social a ese derecho. Viviendas en extensión, a partir del bloqueo a las instancias de densificación en altura; el déficit de áreas verdes, así como su desigual distribución; o la ausencia de una conciencia geográfica estratégica respecto de la nueva escala de ciudad-región que está adquiriendo la capital, son algunos de los aspectos que dan cuenta de la desarticulación entre planificación y sostenibilidad urbano-regional (Cooper Apablaza y Henríquez Ruiz, 2010).

Cada vez son más evidentes a nivel local las incompatibilidades entre una planificación del desarrollo urbano local –y el PDT- que no se adecua al desarrollo histórico de procesos de oferta y demanda de suelo urbano que responden a lógicas de mercado y juegos políticos y de poder, que no fueron contemplados en la planificación del desarrollo urbano.

Como hemos visto estas desarticulaciones han colaborado al aumento de las vulnerabilidades sociales de la ciudad y representan riesgos sociales a diferentes eventos como: inundaciones, dificultades para el acceso a ciertos servicios básicos como el agua potable. Además, puede maximizar las incompatibilidades entre la conservación o preservación de sitios ambientalmente importantes con la urbanización como en el caso de los faldeos serranos, o el compromiso de la calidad de los acuíferos en áreas serranas coincidentes con la infiltración de aguas al acuífero. Conflictos entre derechos adquiridos por años de ocupación de terrenos fiscales y la no adecuación jurídica sobre los mismos que promueven el surgimiento de múltiples conflictos socio-ambientales.

Es decir que, además de atentar contra el derecho a la ciudad, los casos comentados colocan a algunos grupos como víctimas o artífices de injusticias ambientales. En el primer caso porque ciertos sectores sociales, en su necesidad de acceso a tierra para vivienda, pueden terminar viviendo en lugares que presenten limitaciones ambientales que repercutan en la falta de servicios básicos, como por ejemplo, y esencialmente, el agua potable.

Las injusticias ambientales devienen porque ciertos sectores sociales con mayor poder adquisitivo mediante el otorgamiento de excepciones, avanzan en la apropiación de espacios de

interés colectivo, con riqueza paisajística e importancia ambiental a nivel local como es la zona de recarga de acuíferos, privando a otros grupos de estos servicios ambientales.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CLICHEVSKY, N. (2011). Prologo. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, y M.C. Rodríguez (Comp.), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 9-23). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Comunismo Revolucionario. *Tras la expropiación, sigue la lucha* (23 de junio de 2015). Recuperado de: <http://crdelcomunismorevolucionario.blogspot.com.ar/2015/06/tras-la-expropiacion-sigue-la-lucha.html>
- COOPER APABLAZA, M. y RUIZ, C. H. (2010). "Planificación territorial y crecimiento urbano: desarticulaciones y desafíos de la sostenibilidad urbano-regional en Santiago metropolitano". En *Scripta Nova*, XIV, 331 (14).
- EL ECO. *Sin definiciones ni avances sobre los terrenos, la comisión procrear Tandil llamó a una asamblea general* (6 de abril de 2015). Recuperado de <http://eleco.com.ar/interes-general/sin-definiciones-ni-avances-sobre-los-terrenos-la-comision-procrear-tandil-llamo-a-una-asamblea-general/>
- EL ECO. *Bossio recordó que la nación "aportó mucho" para generar suelo urbano* (21 de abril de 2015). Recuperado de <http://eleco.com.ar/politica/bossio-recordo-que-la-nacion-aporto-mucho-para-generar-suelo-urbano/>
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2012). "Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista". *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina* (pp. 45-62). Montevideo: Trilce-Centro Cooperativo Sueco.
- GUERRERO, E., RODRÍGUEZ, C. y SOSA, B. (2015). "Lucha urbana por el acceso al agua: estrategias ambientales de sustentabilidad en La Elena, Argentina". En *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, (23).
- HARVEY, D (1977). "Urbanismo y desigualdad social". Siglo XXI
- HARVEY, D. (2008). "A brief history of neoliberalism". Oxford University Press.
- HARVEY, D., (2012). "Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana", Ediciones Akal, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1978). "El derecho a la ciudad". Ediciones península, Barcelona.
- MERLINSKY, G. (2013). "Cartografías del conflicto ambiental en Argentina". Gabriela Merlinsky (compiladora). Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- MONTANER, J. M. (1997). "La modernidad superada: arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX". Editorial, Gustavo Gili, Barcelona.
- NAHOUM, B. (2012). "La tensión entre el derecho y el negocio". *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina* (pp. 11-22). Montevideo: Trilce-Centro Cooperativo Sueco.

- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, Rumbo a una nueva transición urbana. Hábitat: Nairobi. Disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/Informe_Ciudades/SOLACC_2012_web.pdf
- PSATHAKIS, J. (2010). "Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales". Fundación Cambio Democrático, Buenos Aires.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, A. (2009). Análisis de los conflictos ambientales en interfaces urbano-rurales. En *Revista nodo*, 3(6).
- ROBLES RIVAS, D. (1983). La Marginalidad Urbana. Relator Segre R. (Ed 5), En América Latina y su arquitectura (87-104). Paris: Siglo XXI Editores.SÁNCHEZ, A. y Observatorio DESC. (s.f). C. Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. Disponible en: <http://www.descweb.org/files/cap7.pdf>
- TANDIL DIARIO. Más de 400 familias aún sin terrenos: La comisión Procrear Tandil reclama la compra de nuevas tierras (12 de noviembre de 2015). Recuperado de <http://www.tandildiario.com/noticias/Locales/106617:3/Mas-de-400-familias-aun-sin-terrenos-La-comision-Procrear-Tandil-reclama-la-compra-de-nuevas-tierras.html>
- WAGNER, L. (2014). "Conflictos socioambientales: la megaminería en Mendoza 1884-2011", Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires.