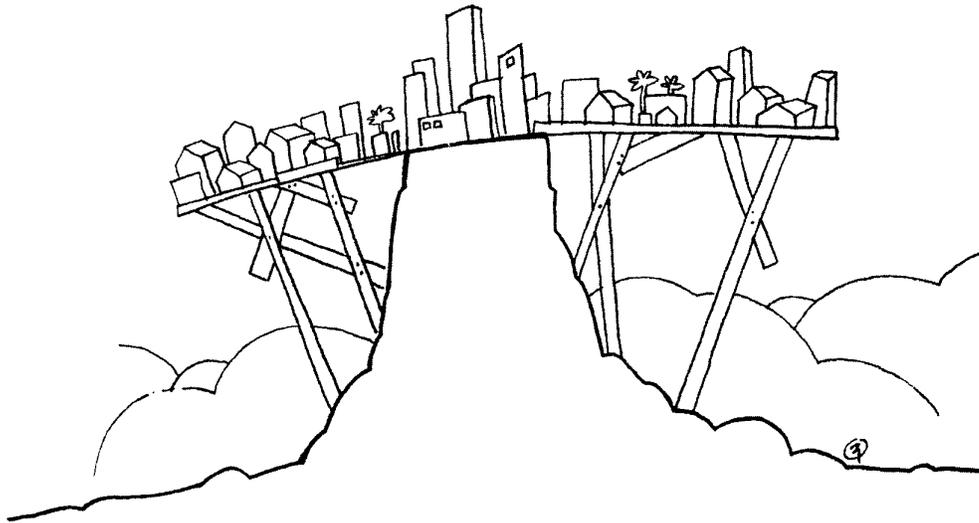


La consolidación de asentamientos ilegales urbanos como expansión de la ciudad. Proceso de legalización de la tierra de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza (Argentina)

Alejandro Sáenz*



Palabras clave:
asentamientos ilegales,
ciudad, ocupación de
terrenos, legalización,
consolidación, crecimiento
urbano, participación social,
Argentina, Mendoza.

Recibido: 9-12-2001
Aprobado: 17-04-2002

* Licenciado en Geografía
de la Universidad Nacional
de Cuyo, Mendoza,
Argentina. Especialista en
Geografía de la
Universidad Autónoma de
Barcelona, España. Cursó
estudios de doctorado en
Geografía Humana en la
Universidad Autónoma de
Barcelona, España.

RESUMEN

Los asentamientos ilegales en América Latina atraviesan por distintas etapas, tanto desde el punto de vista social como territorial, jurídico y urbanístico. Una vez tomados u ocupados los terrenos, el objetivo siguiente suele ser la legalización de los mismos. En este trabajo se analiza el caso del barrio San Martín (Mendoza, Argentina) como un ejemplo paradigmático de la forma que adquieren los procesos de apropiación y legalización de la tierra, y la repercusión directa de dicho proceso en el crecimiento de la ciudad. Además, se hace énfasis en la organización de la población de escasos recursos para la consecución de vivienda, infraestructura y servicios básicos.

ABSTRACT

The illegal settlements in Latin America pass through different periods not only from the social point of view but also territorial, juridical and urban. Once taken and occupied the fields, the following aim use to be the legalization of them. In that work is analysed the San Martín Neighbourhood case (Mendoza, Argentina) as a paradigmatic example of the way that get the field appropriation and legalization process and its direct repercussion in the urban growth. Is remarkable, besides, the organization of scanty resources people to get houses, infrastructures and basic services.

El problema del acceso a la tierra urbana¹

La conformación de asentamientos ilegales² urbanos en América Latina es una de las características más destacadas del proceso de urbanización en la región. Aunque cada país ha acuñado su propia acepción, la expresión “asentamiento ilegal” es utilizada generalizadamente por científicos sociales de toda América Latina. Quizás el término más conocido es el que hace referencia a las “favelas” de Brasil. Otros ejemplos son las “barriadas” en Colombia, “cantegrilles” en Uruguay, “callampas” en Chile, “pueblos jóvenes” en Perú, “casas de brujas” en Panamá, “ciudades perdidas” o “pueblos perdidos” en México o “chabolas” en Venezuela, tal como se denomina en España a las viviendas precarias, además de la expresión “chabolismo” como proceso o fenómeno. En Argentina, diversos discursos políticos utilizaron eufemismos como “villas de emergencia” o “asentamientos espontáneos” para reemplazar el históricamente utilizado “villas miseria”. Actualmente la literatura sobre el tema emplea “asentamientos ilegales” para hacer referencia a su principal característica: la ilegalidad de la tenencia de la tierra, puesto que, por un lado, el problema es estructural, no “de emergencia” y las ocupaciones de terrenos son premeditadas, no “espontáneas”. También se habla de “asentamientos semilegales” para referirse a aquellos en los que algún aspecto constitutivo del mismo no cumple con la legislación vigente. Estos aspectos pueden referirse a viviendas construidas en terrenos adquiridos legalmente pero

que no se ajustan al código de construcción, o a barrios consolidados, con viviendas de buena calidad, pero donde el título de propiedad o la escritura de los terrenos no ha sido transferida a los ocupantes. También la ausencia o precariedad de los servicios básicos o la conexión clandestina de los mismos mantiene al asentamiento en la categoría de semilegal, a pesar de haber regularizado su situación de vivienda y terrenos.

El surgimiento de asentamientos se inicia en la década de 1930 (Hardoy 1984), pero continúa y se acentúa en décadas posteriores. Los de carácter urbano se localizan en las periferias de las ciudades, habitados por población de escasos recursos, poco calificada, mayoritariamente desempleada y marginada o excluida, no sólo socialmente sino también política y económicamente.

Aunque muchos de estos asentamientos permanecen en una situación de ilegalidad o de semilegalidad, otros se han transformado en barrios consolidados. En ambos casos, estos barrios pasan a formar parte del tejido urbano. Por un lado, por el crecimiento mismo de la ciudad que al expandirse sobre sus propios bordes termina por absorberlos. Por otro lado, por el crecimiento del propio asentamiento que acaba anexándose a la ciudad. Este proceso afecta su situación urbano-funcional puesto que de “encontrarse” en la periferia de las ciudades pasan a “ser” la periferia de las mismas.

Desde el punto de vista del crecimiento de la ciudad, podríamos decir que ésta “absorbe” los asentamientos, los incorpora, beneficiándolos con los servicios básicos de los que ella disfruta. En este sentido, la especu-

¹ Una versión del presente trabajo fue presentada en el IV Congrés del Centre d'Estudis d'Amèrica Llatina a Catalunya: Amèrica Llatina. Sumant visions davant el nou mil·lenni, organizado por la Universitat Rovira i Virgili, Tarragona (España), del 2 al 5 de mayo de 2000, bajo el título “Proceso de legalización de la tierra de un asentamiento ilegal históricamente consolidado: Barrio San Martín (Mendoza, Argentina)”.

² En este trabajo se entiende por “asentamiento ilegal” a aquel habitado por personas que han construido sus viviendas en terrenos sobre los cuales no poseen título de propiedad (Pedone 1994).

lación inmobiliaria entra a representar un papel casi decisivo una vez que el barrio ha sido reconocido oficialmente como tal por parte de las autoridades. Es decir, una vez que las viviendas se ajustan al código de edificación, que la tenencia de la tierra ha sido regularizada y que el conjunto del barrio ha sido dotado con la infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano mínimos (por mencionar sólo algunos requisitos imprescindibles), el proceso de incorporación o de asimilación por parte de la ciudad es prácticamente irreversible. Como consecuencia de ello, este “valor agregado” que poco a poco va ganando el asentamiento, potencia otro que de por sí ya poseía, y es el de la proximidad a la ciudad propiamente dicha. Como sabemos, el valor económico de la tierra urbana (y urbanizada) crece a medida que nos acercamos al corazón de la ciudad, al CBD (*Central Business District*). En consecuencia, las leyes del mercado inmobiliario son aplicables a estos barrios en tanto que los terrenos se revalorizan gracias a las mejoras conseguidas. Así, no sólo pasan a engrosar la oferta urbana, sino que frecuentemente suelen convertirse en blanco de la especulación inmobiliaria. De esta manera, podríamos decir que el ser objeto de tal especulación es una señal inequívoca de que el barrio ha sido efectivamente incorporado a la ciudad.

En cambio desde la segunda perspectiva, es decir, desde la del crecimiento y consolidación del asentamiento, el barrio desempeña un rol más activo. Pasa de ser sólo “objeto” –de la especulación inmobiliaria, del clientelismo político, entre otras– a ser también “sujeto”, de su integración al medio urbano,

de las reivindicaciones conseguidas o de los reclamos aún pendientes. Afirmamos, en consecuencia, que los asentamientos contribuyen en la construcción de la ciudad, y al hablar de construcción no nos referimos exclusivamente a lo material sino también a lo cultural. A pesar de que estos habitantes urbanos constituyen un sector numeroso, sus opiniones y aportes no siempre son reconocidos por los sectores dirigentes puesto que, generalmente, son contrapuestos a sus intereses y a los de la ciudad en general. A partir de esta divergencia de puntos de vista se producen una serie de acciones, intercambios e interrelaciones entre las dos partes. Un ejemplo claro de ello suelen ser los frecuentes mecanismos de exclusión social por parte de los que habitan la ciudad formalmente constituida; y en algunos casos, con una repercusión tal, que los mismos habitantes del barrio reproducen esos mismos mecanismos auto-excluyéndose de ciertos ámbitos o de ciertas actividades al asumir el estigma de su procedencia.

Desde el punto de vista funcional, se dan importantes procesos de autoconstrucción, de auto-organización y de participación de la comunidad. Tales procesos suelen apoyarse en la ayuda que reciben de organizaciones no gubernamentales (ONG) –algunas propias del espacio local– y de otros agentes exógenos, como por ejemplo, líderes políticos o religiosos, instituciones gubernamentales.

Las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos en América Latina para intervenir en el problema han seguido tres tendencias. La *erradicación*, puesta en práctica generalmente por las dictaduras militares, apunta

ba a la expulsión masiva de la población de determinados terrenos que deseaban recuperar para el mercado de especulación urbana. La *relocalización* y la *consolidación*, en cambio, implican cierta negociación o consenso con la población del asentamiento, y son las que se han venido aplicando a partir de mediados de 1980, más o menos coincidentemente con la vuelta a la democracia de los países de la región. Estas políticas de Estado, tolerantes, agresivas o paternalistas, han contribuido a reforzar las inciertas condiciones de vida de la población de escasos recursos (Guber, 1983).

Argentina no es ajena a esta situación, donde se han llevado a cabo diversas políticas que, en la práctica, han reflejado gran ambigüedad. En algunos períodos se encararon obras que tendían a realojar a estos habitantes en planes populares de vivienda. Otras acciones se reorientaron al mejoramiento dentro de los asentamientos, y también se procedió a erradicaciones y expulsiones masivas durante el último gobierno militar (Pedone, 1994)³.

En Mendoza surgieron asentamientos ilegales no sólo en la capital sino también en ciudades intermedias y menores, pero con características particulares e igualmente sujetos a relocalizaciones —como los barrios Flores y Olivares⁴ en la década de 1970— o consolidación, tal es el caso del barrio San Martín en la década de 1950. Este asentamiento constituye uno de los primeros antecedentes de fijación, puesto que para esa época el gobierno provincial, preocupado por solucionar el problema de las villas, reconoce legalmente la ocupación de los terrenos

(Furlani de Civit, *et al.*, 1991). En el presente artículo proponemos un análisis del proceso de consolidación y legalización de terrenos de uno de los asentamientos ilegales más antiguos de la periferia de la ciudad de Mendoza, y su posterior incorporación al tejido urbano del área metropolitana de la que ahora forma parte.

La ocupación de terrenos y el origen de un barrio

El barrio San Martín se ubica en el oriente de la ciudad de Mendoza y ocupa una superficie de 139 hectáreas. Forma parte de la aglomeración del Gran Mendoza, constituida por el área de edificación continua de seis municipios cuya población total supera los 800.000 habitantes. Al encontrarse inmerso en este tejido urbano, su posición relativa es muy favorable con respecto a la accesibilidad y conexión con el microcentro, del que lo separan tan sólo 3 kilómetros (*ver* figura 1). La reconstrucción histórica de su evolución evidencia la capacidad organizativa de la población y el papel desarrollado como elemento clave en la lucha por la consecución de la tierra, en un principio, y de la vivienda propia después. El mayor aporte de información en el momento de describir el proceso lo realizan las dos obras del sacerdote jesuita José María Llorens⁵, quien trabajó activamente como un vecino más del barrio San Martín, hasta que en 1958 se instaló definitivamente en él. Más tarde se convertiría en uno de los principales referentes del barrio por el gran esfuerzo de organización, participación y gestión que llevaría adelante.

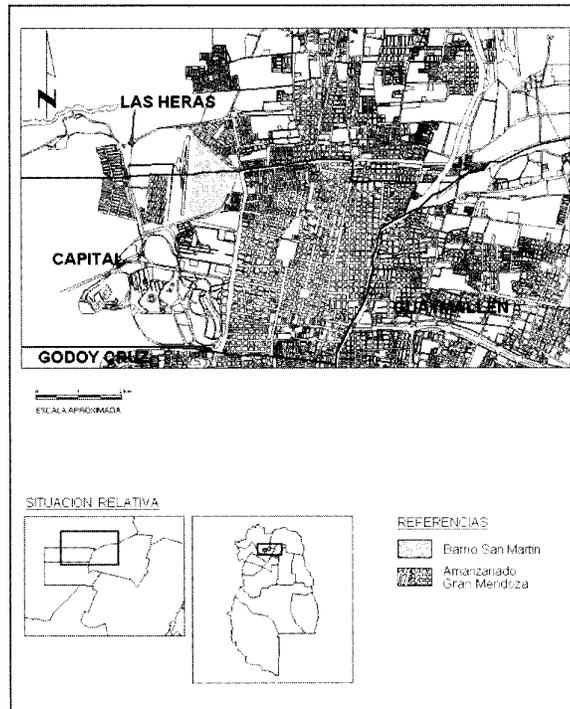
³ Para un estudio más detallado del tema se puede consultar Bellardi, M. y De Paula, A., 1986, Villas miseria, origen, erradicación y respuestas populares. Buenos Aires, CEAL, p. 157. El análisis de los autores se centra, principalmente, en las políticas aplicadas por el último gobierno militar argentino (1976-1982) y la repercusión de éstas en la ciudad de Buenos Aires y su periferia.

⁴ Estos dos barrios se localizan al sur del barrio objeto de estudio (Barrio San Martín), ambos en el municipio de Capital y separados de aquel sólo por un colector aluvional.

⁵ El libro Opción fuera de la ley (Llorens, 1972) fue la primera fuente consultada y una de las más importantes para el desarrollo de esta investigación. El mismo proporciona una descripción cronológica detallada de la historia del barrio San Martín desde su conformación hasta 1972. La obra Desde el lugar de los pobres (Llorens, 1984), analiza los principales acontecimientos desde la legalización del barrio hasta 1983.

⁶ Mendoza se encuentra dentro de la denominada diagonal árida argentina; por tanto tiene como rasgo climático predominante la concentración de lluvias torrenciales en el período estival. En consecuencia, ha sido necesario construir, en el área de mayor pendiente (pedemonte), obras hidráulicas que retengan provisionalmente el agua que desciende, para luego conducirla hacia colectores aluvionales preparados para tal fin, ya en el sector de la playa o en la planicie.

FIGURA 1
BARRIO SAN MARTÍN. POSICIÓN RELATIVA



Fuente: Sistema de Información Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas, Gobierno de Mendoza, 1991.

Los antecedentes del barrio se remontan a 1931 cuando se instala la primera familia en terrenos de la Dirección de Parques utilizados por el gobierno de la provincia de Mendoza como basural de la ciudad. Como agravante de esta situación, el espacio aludido se localiza en el área de contacto entre el piedemonte y la playa o planicie, donde la ciudad había construido sus defensas aluvionales⁶. El piedemonte, como unidad geomorfológica, es una rampa de pendiente

moderada que actúa como área de transición entre otras dos unidades estructurales con pendientes muy disímiles: la montaña y la planicie. Por tanto, el riesgo de catástrofe, para este barrio y otros localizados en el mismo sector, era muy alto puesto que se encontraban al final de esta “rampa”, es decir, donde el agua que descendía desde la montaña y el piedemonte –sin ningún tipo de obstáculo en ese entonces– llegaba de manera violenta y en gran cantidad.

Estas primeras características tienen una doble connotación respecto de otros asentamientos. Si tenemos en cuenta que los procesos de ocupación o toma de terrenos en los distintos países de América Latina son siempre ilegales –sean los procesos previamente organizados o no–, el asentamiento estudiado se diferencia en que la ocupación se inicia dentro de ciertos marcos legales, en el sentido de que estos primeros grupos familiares llegan con un permiso escrito de la Dirección de Parques, dependiente del gobierno de la provincia. Descartamos, entonces, la posibilidad de una toma organizada por “grupos de presión”⁷. Por otro lado, es similar, ya que el caso puntual del barrio San Martín no fue la excepción a un aspecto que la literatura sobre el tema señala casi como una regla: las malas condiciones del sitio en que se ubican los asentamientos⁸. Por lo general, se localizan en zonas marginales o degradadas –en consecuencia deficitarias o carentes de infraestructura y servicios básicos–, expuestas al impacto de agentes climáticos o catástrofes naturales y con ambientes deteriorados, entre otras características.

El largo proceso de la legalización

En 1955 las familias ya eran 35, y

cada día que amanecía había una familia nueva. Empezaron a venir familias que venían con una autorización de la Dirección de Bosques y Paseos, en ese entonces el dominio era de la Dirección de Bosques y Paseos. [los terrenos] no tenían dueño sino que eran terrenos para el parque. Entonces, muchos se iban allá y los

autorizaban a que ocuparan un predio, que eligieran un pedazo y se quedaran; así fue. Entonces, viendo ese crecimiento de gente que venía, venía, venía, tomamos una determinación, los vecinos que estábamos en ese entonces, de formar una unión vecinal.

*Don Quico (Barrio San Martín, 1996),
miembro de una de las primeras familias
ocupantes*

Considerando que desde 1951 el crecimiento demográfico se dio en progresión geométrica cada dos años, esta expansión poblacional implicaba, simultáneamente, una expansión territorial del asentamiento. La cooperativa de vivienda (“Cooperativa Integral”) que agrupaba a los vecinos decidió planificar la urbanización con la colaboración de un arquitecto y un agrimensor amigos. Se loteó y urbanizó en forma provisoria entregando 300 lotes a aquellas familias que se comprometieron por escrito a construir sus viviendas definitivas por esfuerzo propio al frente de su lote⁹, y también a aceptar cualquier modificación futura cuando se lograra la aceptación municipal del loteo definitivo. La idea era dar al asentamiento la apariencia de “barrio definitivo” para que, llegado el momento, fuera un argumento contundente para la compra de los terrenos ocupados.

Sin embargo, en 1959 –a un año ya de restaurada la democracia– ocurre el primer intento de erradicación mediante un decreto municipal. Éste afectaba a 600 familias instaladas en tres barrios: San Martín, Flores y Olivares. Los dirigentes de la Cooperativa Integral del barrio San Martín reaccionaron ante la decisión arbitraria por parte del go-

⁷ *Numerosos especialistas coinciden en que en varios países de América Latina las invasiones de terrenos han sido generalmente colectivas y organizadas ya sea por “grupos de presión”, que interceden en negociaciones con el Gobierno, o bien por los especuladores del suelo urbano que realizan fraccionamientos clandestinos (Pedone, 1994).*

⁸ *Estos dos elementos, basural y colector, demuestran que el asentamiento se originó en un sitio absolutamente desfavorable. Por un lado, con respecto a los aluviones, puesto que uno de los wadi o cursos esporádicos piedemontanos desembocaba directamente sobre los murallones de contención aluvional, con altísimo riesgo de catástrofe. Por otro lado, la calidad de vida también se veía constantemente amenazada por las condiciones ambientales severamente degradadas por la proximidad del basural (Sáenz, 1999).*

⁹ *Decimos “al frente del lote” puesto que en la mayoría de los casos se construye un núcleo básico provisional al fondo de la parcela mientras se levanta la vivienda definitiva en el frente de la misma.*

territorios 8

(Continuación nota 9)

Generalmente ese núcleo básico es autoconstruido, con materiales de recuperación, muy precario y donde se aloja todo el grupo familiar.

territorios 8

bierno, y con el asesoramiento legal de un abogado, enviaron al intendente municipal un telegrama comunicándole la nulidad del decreto. Días más tarde, el municipio envió una nota indicando que para la solución del problema se acudiera al Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Esta decisión oficial iniciaría, sin sospecharlo, la futura legalización del asentamiento.

Como hemos apuntado, el barrio se asentaba en terrenos pertenecientes a la Dirección de Parques. Esta repartición pública contaba en este sector con 280 hectáreas originalmente destinadas a una futura ampliación de un parque urbano; sin embargo, la evaluación técnica del proyecto determinó que tal ampliación no podría concretarse por falta de riego. En conocimiento de estos antecedentes y de la avanzada ocupación de esas tierras, la Dirección de Parques decidió cederlas para la construcción de viviendas económicas. El 27 de octubre de 1960 se aprueba la Ley 2715 por la que los terrenos pasaban a depender del IPV. La Cooperativa Integral, como representante de los que ocupaban parte de las tierras en conflicto, participó en el proceso de traspaso defendiendo los intereses de los vecinos. Este traspaso de tierras de una institución a otra –siempre dentro de la esfera oficial– agilizó el proceso de legalización puesto que la figura del IPV como ente regulador del tema vivienda a nivel oficial contemplaba la posibilidad de compra directa de las tierras ocupadas.

Finalmente, en 1963 la Cooperativa Integral, ya con personería jurídica, compra al IPV 50 hectáreas de las 280 adquiridas por éste a la Dirección de Parques. Las obligaciones

contractuales implicaban, por parte del IPV, realizar ciertos trabajos técnicos previos, preparar la urbanización de las 50 hectáreas, delimitarlas y realizar el proyecto de loteo. Por parte de la Cooperativa Integral, efectuar un estudio sobre el método por emplear para la construcción de las viviendas de sus socios, comprometiéndose también a constituir una comisión de vigilancia para impedir la entrada “ilegal” de nuevos pobladores al barrio. El compromiso asumido por el IPV no se cumplió, por lo que la Cooperativa dio un segundo paso urbanístico entregando 100 lotes más, previa preparación y urbanización del sector. Posteriormente, en 1965, se adjudicaron otros 200 lotes como parte de la tercera etapa urbanística. También en ese año la Cooperativa consiguió escriturar los terrenos de las 50 hectáreas adquiridas. De esta forma el barrio regularizó definitivamente la situación legal de este sector.

La superficie restante del actual barrio San Martín permanecía en manos del IPV y estaba ocupada por 300 familias, aproximadamente, sin ningún tipo de urbanización u ordenamiento, a pesar de las obligaciones contractuales (Sáenz, 1999). Entre 1969 y 1971 se crean otras cuatro cooperativas para administrar las 89 hectáreas restantes que conforman el barrio, y con el objetivo de impedir el desalojo de los vecinos que ocupaban terrenos ilegalmente, comprometiéndolos al pago de una cuota destinada a la compra de los mismos. Cuando el IPV finalmente les vendió las tierras, el área ya había sido lotificada por agrimensor según el plano original preparado por la Cooperativa Integral. Se evitó así la aplicación en este

sector del "Plan de erradicación de villas" puesto en práctica por el gobierno militar a partir de 1976.

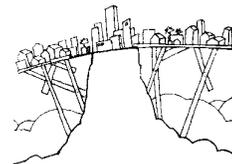
A principios de 1980 la consolidación y fijación del asentamiento se reflejaban en algunas obras de infraestructura física y equipamiento comunitario. Como describimos anteriormente, la totalidad de los terrenos ocupados ya habían sido escriturados por las cooperativas del barrio, y un gran porcentaje de los títulos de propiedad pertenecía a la familia que ocupaba el lote. Mediante el trabajo de campo realizado a mediados de 1990 en el área de estudio comprobamos esta situación –en la que se encuentran la mayoría de los vecinos–, además de la de un número reducido de habitantes que aún hoy no poseen su título de propiedad por no haber cancelado la totalidad de las cuotas con su respectiva cooperativa.

La zonificación legal de la tierra permitía que dos familias viviesen en un mismo lote, pero en casas separadas. Esta situación llevó a que dos cooperativas (la Integral y la Libertador) encararan la compra de lotes en otras áreas del Gran Mendoza previendo tierra e infraestructura urbana para 182 y 300 familias, respectivamente.

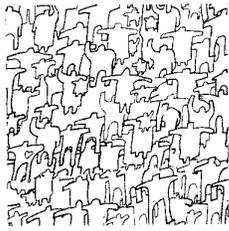
Quiénes intervienen en el proceso de consolidación

Un análisis bibliográfico sobre el tema, particularmente en Argentina y Mendoza, demuestra que las ocupaciones han sido más bien de carácter individual o de grupos pequeños o familias. Las tomas organizadas o masivas de tierra eran menos frecuentes en

nuestro país y en nuestra provincia que en el resto de América Latina. En consecuencia, el crecimiento de los asentamientos se debía, fundamentalmente, a las redes de allegados, parientes y paisanos (coprovincianos o connacionales). Desde la década de 1980, y fundamentalmente de 1990, la situación ha variado, adquiriendo características similares a las de la región. En el caso del barrio San Martín, publicaciones periódicas aparecidas en un diario local hacia fines de la década de 1950 ayudaron a crear un espejismo respecto del barrio, puesto que los artículos describían favorablemente la situación por la que atravesaba. Ello aceleró la migración hacia el asentamiento de contingentes procedentes principalmente del Gran Mendoza. El municipio, como agente de intervención e injerencia directa, y las autoridades en general, toman distintas actitudes frente al tema, dependiendo su decisión de la situación política del país y del grado de avance del proceso de fijación o consolidación del asentamiento. Una vez restaurada la democracia, los asentamientos ilegales siguen constituyendo un problema para los nuevos dirigentes, y como la erradicación "ya no es viable" o no es políticamente correcta en una democracia representativa, recurren a otras vías de solución. Éstas suelen tender, por un lado, a la relocalización, lo que puede acarrear ciertos problemas para un sector de la población relocalizada; como por ejemplo: alejarlos de mercados de trabajo potenciales o reales. Por otro lado, se tiende a la consolidación, con todo lo que ello implica por parte de las autoridades: provisión de servicios básicos, regularización de la tenencia de la tierra, ade-



territorios 8



territorios 8

122

cuación de las viviendas a los códigos de edificación, ordenación urbanística y dotación de infraestructuras y equipamientos comunitarios, entre otras medidas. La integración urbana y social de la comunidad barrial al tejido de la ciudad suele estar contemplada dentro de esas medidas como una etapa secundaria y cronológicamente posterior a la consecución de viviendas, servicios y equipamiento. Sin embargo, en la mayoría de los casos en que el proceso de integración se ha iniciado —ya sea por iniciativa de las autoridades o de los vecinos—, ésta ha sido parcial. El hecho de haber sido un asentamiento ilegal constituye un estigma difícil de erradicar a la hora de la integración social y de la inserción laboral de sus habitantes. El barrio San Martín, como ya expusimos, sufrió un intento de erradicación en la etapa inicial del proceso de conformación. En etapas posteriores, cuando la situación urbanística del asentamiento había avanzado considerablemente, las negociaciones entre el Gobierno Provincial y las autoridades de la Cooperativa Integral buscaban la consolidación. La inminente legalización de los terrenos evidenciaba el avance favorable de las negociaciones. Aunque el *status* legal del asentamiento era en ese momento ambiguo, las políticas implementadas tendían a regularizar la situación de clandestinidad. Además, el mercado inmobiliario y la especulación urbana suelen influir sobre los ocupantes a la hora de realizar subdivisiones de lotes y ventas clandestinas. Al respecto, se da en numerosos asentamientos un doble juego entre las autoridades y los ocupantes: las primeras, en un intento de frenar la expansión del

asentamiento, hacen ciertas concesiones que favorecen el proceso de legalización a cambio de que los vecinos ejerzan el control para evitar el asentamiento de nuevas familias.

Por otra parte, el papel de los ocupantes como agentes interventores en el proceso de consolidación, es fundamental en el momento de la defensa de los intereses colectivos. La obtención de la vivienda individual en lote propio fue el móvil aglutinante de la comunidad y en torno del cual se fueron sumando otros. En este sentido, el análisis debe hacerse en relación con el grupo de vecinos, por un lado, y en lo relativo a las instituciones que los nucleaban y representaban frente a las autoridades, por otro. La gestión de los problemas comunes fue asumida desde el principio por los pobladores del barrio. En nuestro caso, fue determinante la intervención y liderazgo de los vecinos por parte de un inmigrante chileno que había participado en tomas organizadas de tierra en su país.

Este hombre [Humberto Mardone] tenía mucha experiencia de la lucha societaria. Entonces ahí tomó contacto el padre Llorens, después nos reunimos y este hombre nos fue interiorizando en lo que era una unidad de vecinos. Y bueno, ahí nos agrupamos los que también teníamos el deseo de tener la seguridad, la estabilidad de donde estábamos. Ahí formamos la primer comisión provisoria.

*Don Quico (Barrio San Martín, 1996),
miembro de una de las primeras familias
ocupantes*

Su experiencia personal y las expectativas y objetivos de la mayoría, contribuyeron a au-

ALEJANDRO SÁENZ

nar esfuerzos; surgió así la necesidad de crear una institución que los representara frente a las autoridades y que proporcionara soluciones a los problemas colectivos. Nace así una cooperativa que tenía que ser “integral”: proporcionar urbanización, viviendas en terrenos propios, créditos, préstamos, electrificación, fábrica de materiales, elementos de consumo. Podemos decir, entonces, que la transformación del barrio se produjo por la combinación de características sociales y sociológicas particulares de los vecinos y las instituciones locales, sumadas a coyunturas político-administrativas y fiscales favorables. Esta situación, además, contribuyó a generar un sentido de pertenencia al barrio y a la ciudad, y a afianzar la identidad del lugar (Sáenz, 2000).

Sí. Ahora sí. Ya estamos integrados a la ciudad. Hace ya bastante. Desde cuando ya vinieron todos los servicios, más con el servicio de cloacas, que era una de las obras que nosotros creíamos imposible. Y con cloacas ya hacen 5, 6 años, pónese 7 años que están habilitadas...

*Don Quico (Barrio San Martín, 1996),
miembro de una de las primeras familias
ocupantes*

Sí. Está integrado a la ciudad. Y yo calculo de que 20 años atrás más o menos, desde cuando se hizo el puente (...) Ya en el barrio no esperamos de que otra cosa nos hagan, ahora tenemos que tratar nosotros de mantener lo que hay, cuidarlo para que esto no se vaya al diablo...

*Don Arnobio (Barrio San Martín, 1996),
miembro de una de las primeras familias
ocupantes*

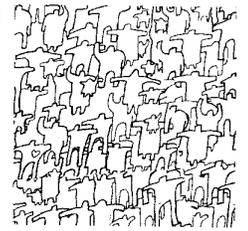
Sin embargo, no podemos quedarnos exclusivamente con esta visión “romántica” de los acontecimientos; también es necesario afirmar que el proceso de legalización y regularización del asentamiento ha experimentado un desgaste a lo largo del tiempo, y no sólo entre los vecinos sino también en las instituciones. Las primeras cooperativas –particularmente la Cooperativa Integral– han sufrido un proceso de “desvirtuación”, donde el interés común ha sido remplazado por el interés personal y político de sus dirigentes.

Ahora ha cambiado, porque la finalidad era dar solución de vivienda a la gente; pero llegó un momento que la cooperativa también cumplió el ciclo, que a todas las familias existentes hasta esa oportunidad le había dado su vivienda y su terreno. Después cambió el sentido, el que venía tenía que pagar el derecho de piso y así fue creciendo, pero ahora totalmente cambiado, la gente que está ya no tiene necesidad de su vivienda porque cumplió su sueño: tiene su vivienda, su tranquilidad y ya no piensa con la misma mentalidad que pensaba en ese entonces, y esa es la otra cruda realidad...

*Don Quico (Barrio San Martín, 1996),
miembro de una de las primeras familias
ocupantes*

El ejemplo paradigmático del barrio San Martín

En un asentamiento ilegal, los ocupantes son los actores más importantes en el proceso de legalización de la tierra. Aunque su accionar está condicionado por la ayuda que puedan recibir o no de organismos estatales –entre ellos los municipios–, el acceso a la



territorios 8

tierra es el objetivo prioritario que moviliza y aglutina a la gente. El caso del barrio San Martín es paradigmático por varias razones. En primer lugar, porque la organización y participación social se dio endógenamente, es decir, no fue inducida por agentes o actores externos al barrio. Este proceso, además, se inició casi consecutivamente con la formación del asentamiento. El trabajo de campo nos permitió comprobar que aún hoy continúa, a pesar de que se consiguieron los objetivos prioritarios: la consecución de la vivienda propia en terrenos propios. En segundo lugar, porque constituye un antecedente en cuanto a reconocimiento legal, por parte de las autoridades, de la ocupación de terrenos, convirtiéndose en uno de los primeros asentamientos fijado oficialmente. En tercer lugar, los cambios territoriales que supusieron la transformación de un basural en un barrio residencial de la ciudad de Mendoza, lo convierte en un ejemplo de planificación sin planificadores. Al respecto, José María Llorens escribía:

El pueblo argentino todo lo espera del "Gobierno". Apenas se forma una Unión Vecinal, una biblioteca, un club de madres, una cooperatora, ya sus dirigentes asumen la misión de "caminar" la Casa de Gobierno, la Intendencia, los Rotary y los Leones, Cáritas y demás instituciones de beneficencia, y estos últimos años, el Ministerio de Bienestar Social Provincial y Nacional, para conseguir desde un juego de camisetas y un fútbol hasta la construcción de su campo de deportes. En las villas de emergencia del país es muy raro encontrar uniones vecinales que se atrevan a encarar la solución de sus necesidades básicas por su cuenta y ninguna ha encarado la urbanización de

los terrenos que ocupan y la construcción de sus viviendas. Ninguna consigue independencia económica para encarar los problemas por su cuenta. Éste es el mérito número uno de las Cooperativas del barrio San Martín: han "ocupado" sus terrenos sin pedir permiso a la "autoridad constituida"; han hecho conexiones sanitarias, han urbanizado la zona, han "obsequiado" al gobierno el proyecto de urbanización, obligándolo con ello a respetar el pensamiento de los pobladores del barrio. La Cooperativa Integral ha encarado su problema de vivienda con plena independencia del Gobierno Provincial y, cuando lo ha creído, ha llegado a rechazar un programa de 300 viviendas por Ayuda Mutua, porque las condiciones puestas por el Instituto Provincial de la Vivienda no correspondían. Mirando así las cosas, el barrio San Martín es una experiencia de *gobierno obrero*.

José María Llorens (S. J.); Opción fuera de la ley, 1972.

Como hemos explicado, el caso del barrio San Martín constituye uno de los primeros antecedentes en la provincia de Mendoza de toma y ocupación de terrenos, cuyo desenlace concluyó con éxito en la fijación y legalización del asentamiento. El progreso del barrio y el éxito en las reivindicaciones se manifiestan en sus etapas evolutivas, pues a partir de un basural se transforma en un asentamiento ilegal que a fines de la década de 1950 y principios de la siguiente afianza su consolidación para finalmente convertirse en un barrio legalmente reconocido por las autoridades. Hacia mediados de la década de 1960 presentaba un ritmo de crecimiento elevado y la población aumentaba geoméricamente. En términos de expansión urbana y del im-

pacto producido sobre el conjunto de la ciudad, cada hectárea incorporada urbanísticamente en el diseño del barrio, implicaba, simultáneamente, su incorporación al resto de la ciudad. Hoy, con una antigüedad de más de 40 años, los contrastes con la ciudad se han suavizado y ha ganado en similitudes.

- Se diferencia de la gran ciudad, por el sentimiento de pertenencia y fuertes lazos de solidaridad que existen entre sus habitantes; rasgo atípico en las aglomeraciones urbanas.
- Estas características se manifiestan en las acciones comunitarias y el poder de convocatoria entre los vecinos. Éste aún se mantiene vigente y se puede percibir por medio de algunas instituciones instaladas en el barrio.
- El tamaño en población y en superficie (16.214 habitantes, censo 1991; 139 hectáreas) es atípico con respecto al resto de la mayoría de los barrios precarios de la provincia, que suelen ser mucho menores en ambas variables.
- Según una clasificación de los tipos de territorio, se trata de un "barrio de vivienda económica o media, con espacios libres, buena infraestructura y equipamiento social, y de edificación continua" (Furlani de Civit y Molina de Buono, 1993:117). Sin embargo, las densidades de construcción y de población son superiores a las de algunos asentamientos del Gran Mendoza, pero distribuidas uniformemente¹⁰.
- Se asemeja a los asentamientos ilegales en el índice de hacinamiento, que es su-

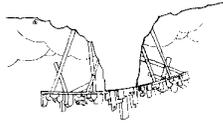
perior al que se registra en la mayoría de las villas del Gran Mendoza.

Como reflexión final con respecto a los asentamientos ilegales en general, podemos decir que a pesar de que el tiempo ha pasado y el contexto en el que se inscribe el caso analizado ha cambiado, la resistencia de la población de escasos recursos y las estrategias de supervivencia desarrolladas por éstas, aún siguen vigentes. La globalización y el neoliberalismo dominantes no han hecho más que agravar la situación de precariedad, clandestinidad e ilegalidad de los asentamientos, y aunque las políticas nacionales o locales ya no recurren a la erradicación, tampoco proporcionan soluciones concretas a mediano o largo plazo. En relación con la consolidación de asentamientos ilegales como proceso de expansión urbana, el caso del barrio San Martín en particular es un referente exitoso, pero lamentablemente su experiencia no es lo que le ocurre a la mayoría. La profunda crisis estructural que actualmente afecta a América Latina no ha hecho más que dificultar este proceso de absorción por parte de la ciudad, ya que los presupuestos urbanos son cada vez menores y las ampliaciones de servicios básicos hacia estos sectores son cada vez más deficitarias.

Bibliografía

- Bellardi, M. y De Paula, A., 1986, *Villas miserias, origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires, CEAL.
- Clichevsky, N., Prévôt Schapira, M. y Schneier, G., 1990, *Loteos populares, sector*

¹⁰ A pesar de su consolidación como suburbio residencial, tal densificación no se ha producido por construcción en altura -como en las áreas del centro comercial-; tampoco han sido ocupados los perímetros destinados a espacios verdes, sino espacios de reserva que cada cooperativa tenía previstos, y que -hasta la actualidad- están siendo aprovechados para la construcción de viviendas.



- inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del municipio de Moreno.* Buenos Aires-París, CEUR-CREDAL.
- Cuenya, B. y Rofman, A., 1992, *Proyectos alternativos de hábitat popular. La experiencia de organizaciones no gubernamentales y municipios en Argentina.* Buenos Aires, CEUR.
- Di Loreto, M. y Hardoy, J., 1984, "Propuestas alternativas para contribuir a la solución de problemas habitacionales de los sectores populares". En: *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, año 3, 9, pp. 85-89.
- Fernández, B. y Pedone, C., 1992, "Asentamientos ilegales: políticas oficiales y acción comunal en dos departamentos del este mendocino. Argentina". En: *Actas del II Encuentro de jóvenes geógrafos e historiadores*, Sevilla, España.
- Furlani de Civit, M., Gutiérrez de Manchón, M., Pérez Romagnoli, E., Richard Jorba, R. y Zamorano, M., 1991, "Villas miseria en Mendoza, Argentina. Soluciones propuestas y realidades concretadas". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXIV, 94, Guatemala, SIAP, pp. 41-71.
- y Molina de Buono, G., 1993, "Ensayo de clasificación del territorio. Aportes para definir y delimitar áreas en el continuo rural-urbano". Primeras Jornadas Platenses de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de la Plata, La Plata.
- Guber, R., 1983, "Villas miseria: la organización informal del espacio urbano". En: *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, año 2, 5, pp.39-43.
- , 1987, "Villeros: en la mira de la discriminación". En: *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, año 6, 18, pp. 118-122.
- Hardoy, J. y Di Loreto, M., 1984, "Procesos de urbanización en América Latina". En: *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, año 3, 9, pp. 85-89.
- y Satterthwaite, D., 1987, *La ciudad legal y la ciudad ilegal.* Buenos Aires, GEL.
- Llorens, J. M. (S. J.), 1986, *Desde el lugar de los pobres.* Mendoza, Alfa.
- , 1972, *Opción fuera de la ley.* Mendoza, La Tarde.
- Pedone, C., 1994, "Barrio '25 de Mayo' (Maipú, Mendoza): formación, problemas y proceso de legalización de un asentamiento consolidado". Seminario de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza (inédito).
- Sáenz, A., 1999, "Participación comunitaria y poder local en el desarrollo de un barrio popular". Seminario de Licenciatura, síntesis publicada en *Boletín de Estudios Geográficos*, 95, Mendoza (Argentina), Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- , 2000, "Algunas reflexiones teóricas a partir del análisis territorial de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza, Argentina". En: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69 (78), Barcelona, Universidad de Barcelona (www.ub.es/geocrit/sn-69-78.htm)