

ENTRE LA RESISTENCIA Y LA POLÍTICA: INNOVACIÓN SOCIAL Y DESARROLLO COMUNITARIO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

JUAN JOSÉ MICHELINI

Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid
juan.michelini@cchs.csic.es

El artículo explora el potencial de los nuevos movimientos sociales urbanos para la construcción de modelos alternativos de desarrollo urbano. Se analizan las dinámicas socio-institucionales asociadas a un proyecto de construcción colectiva de viviendas sociales impulsado por el Movimiento de Trabajadores Comunitarios (MTC) en la ciudad de Luján, localizada en la tercera corona metropolitana de Buenos Aires. Nuestros resultados revelan el carácter socialmente innovador de las estrategias implementadas y la necesidad de favorecer nuevas racionalidades de gobernanza que permitan la consolidación y escalamiento de ese tipo de iniciativas.

Palabras clave: desarrollo local, movimientos sociales, innovación social, Buenos Aires.

BETWEEN RESISTANCE AND POLITICS: SOCIAL INNOVATION AND COMMUNITY DEVELOPMENT IN THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES

The article explores the potential of new urban social movements to build up alternative models of urban development. Socio-institutional dynamics associated with a social housing project promoted by the Movimiento de Trabajadores Comunitarios (MTC) in the city of Luján, located in the third metropolitan crown of Buenos Aires metropolitan region, are analyzed. Our results reveal the socially innovative character of the implemented strategies and the need to encourage new rationalities of governance for the strengthening and scaling of such initiatives.

Keywords: local development, urban social movements, social innovation, Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN¹

A comienzos de la década pasada Argentina vivió una profunda crisis económica que, junto a la quiebra de su sistema político institucional, profundizó los procesos de pauperización y exclusión social. Tuvo su manifestación territorial más clara en las grandes ciudades y, en particular, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), donde los procesos de fragmentación y segregación alcanzaron su máxima expresión.

En ese contexto surgieron toda una gama de movimientos sociales de contestación que, caracterizados por su “inscripción territorial” en el barrio (Merklen, 2010), desplegaron diversas estrategias de movilización y resistencia. Ello dio lugar a una amplia gama de propuestas alternativas y estrategias socialmente innovadoras (Moulaert, et al., 2005) que además de satisfacer las necesidades básicas de la población facilitaron tanto la reconstrucción de vínculos sociales, solidaridades e identidades colectivas como la construcción de nuevas articulaciones entre la sociedad civil y el Estado. Las nuevas formas de *gobernanza urbana* construidas en los intersticios de las coaliciones dominantes y, por lo general, en el marco de un amplio rango de proyectos sociales implementados por el Estado nacional a partir de 2003 se transformaron en el marco institucional sobre el que esas experiencias alternativas se fueron construyendo y consolidando en el territorio.

Desde nuestro punto de vista se trata de experiencias de especial relevancia desde el punto de vista del desarrollo local que, sin embargo, no han recibido adecuada atención desde esa perspectiva por la literatura especializada. Por lo general, las investigaciones en ese ámbito de investigación han privilegiado el papel de los gobiernos locales y *sus* redes de gobernanza –en los términos de Logan y Molotch (2007), las *coaliciones de crecimiento*– como promotores o catalizadores de proyectos y estrategias, otorgando a la sociedad civil y, en particular, a los movimientos sociales un rol subsidiario que subestima su papel en la construcción de trayectorias territoriales. Mientras tanto, los investigadores interesados en los movimientos sociales urbanos han centrado su atención en su papel contestatario

¹ El presente trabajo se integra dentro del proyecto del Plan Nacional de I+D+i *Gobernanza local, innovación y desarrollo urbano en entornos metropolitanos* (CSO 2010-19002). Una versión preliminar del mismo fue presentada en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, 23-24 de septiembre de 2013.

—visible en un amplio repertorio de acciones reivindicativas—. Sin embargo, el rol de las articulaciones tejidas con el Estado como contrapunto de aquellas han sido descuidadas, analizadas como un “mal necesario” u observadas críticamente —en términos de cooptación o clientelismo—, dependiendo de la perspectiva adoptada y del colectivo analizado.

Con el objetivo de explorar el espacio dejado entre ambas perspectivas partimos aquí de la premisa de que los movimientos sociales urbanos se han transformado en actores clave en la construcción de estrategias alternativas a la agenda neoliberal de desarrollo urbano. En consecuencia, la construcción de ciudades más justas y sostenibles requiere repensar su papel desde la perspectiva del desarrollo local, es decir, en tanto actores cuya voz resulta imprescindible más allá del barrio, en la determinación de trayectorias de desarrollo a escala urbana. Se trata de ampliar la mirada para incorporar al análisis a esos otros actores habitualmente excluidos de la *growth machine* (Logan y Molotch, 2007) pero cuyo papel resulta cada vez más importante en la lucha contra los efectos más nocivos de las políticas dominantes. En otras palabras se propone, siguiendo a Brunet (1998), estudiar a “los protagonistas de la ciudad, sus intereses, sus estrategias, sus representaciones y sus conflictos, toda vez que la ciudad no es esa comunidad abstracta y unificada surgida de las teorías de Max Weber”.

Así, con base en los debates teóricos actuales sobre modelos alternativos de desarrollo local y apoyándonos en el caso de un proyecto de construcción de viviendas sociales liderado por el Movimiento de Trabajadores Comunitarios (MTC) en la ciudad de Luján (RMBA), este capítulo muestra el modo en que ciertas iniciativas, orientadas inicialmente a la satisfacción de necesidades básicas de la comunidad, pueden dar lugar a nuevas e inesperadas *secuencias de desarrollo* (Hirschman, 1986), generando articulaciones político-institucionales que trascienden la micro-escala y que permiten incorporar acciones *socialmente innovadoras* (Moulaert y Nussbaumer, 2008) en las agendas políticas de los gobiernos locales.

El trabajo se apoya en diversas fuentes de información: quince entrevistas en profundidad a informantes clave —actores sociales (militantes, familias asentadas, técnicos de apoyo al proyecto) e institucionales (funcionarios estatales relacionados con el proyecto)—, documentos oficiales, artículos periodísticos e

informes y comunicados de la organización, además de la participación en reuniones del MTC². El capítulo comienza con un apartado teórico donde se sintetizan los rasgos fundamentales de los debates contemporáneos en torno a estrategias alternativas de desarrollo urbano. Luego de una breve presentación del contexto territorial, se analiza el proyecto territorial del MTC centrando la atención en dos aspectos: el progresivo escalamiento del proyecto mediante la construcción de nuevas redes de gobernanza y su carácter socialmente innovador, para finalizar con un apartado de conclusiones.

1. LA AGENDA URBANA NEOLIBERAL Y LA BÚSQUEDA DE MODELOS ALTERNATIVOS (SOCIALMENTE INNOVADORES) DE DESARROLLO LOCAL

A lo largo de las dos últimas décadas los procesos de expansión metropolitana en América Latina han ido asociados a la implementación de agendas neoliberales de desarrollo urbano. Estas guardan relación tanto con las lógicas inherentes a la construcción y reproducción de economías y sociedades excluyentes (Barbeito y Lo Vuolo, 1995; Svampa, 2005) en la periferia capitalista, como con la difusión de discursos, modelos y prácticas hegemónicas de planificación y desarrollo urbano en el marco de la globalización (González, 2010).

A partir de la década de los 80, el progresivo vaciamiento y consecuente re-escalamiento del Estado (Brenner, 2003) junto a la afirmación de un *empresarialismo urbano* (Harvey, 1986) orientado por el objetivo de la competitividad territorial en un contexto globalizado, acentuaron los rasgos de segregación social en ciudades crecientemente fragmentadas (Janoschka, 2002; Prevôt-Schapira y Cattaneo, 2008) tanto en los países desarrollados como en el Tercer Mundo. En particular, las metrópolis latinoamericanas experimentaron trayectorias de desarrollo contradictorias (Ciccolella y Mignaqui, 2008; Ciccolella, 2009) en la que los *flagship projects* prefiguraban los nuevos escenarios urbanos sobre los que habrían de emularse las promesas –incumplidas en otras latitudes– del *urbanismo*

² Para la realización del trabajo de campo se contó con el invalorable apoyo de la Mgr. Mariana Relli Ugartamendía, docente e investigadora del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

neoliberal (Brenner y Theodore, 2002), al tiempo que se profundizaban los procesos de pauperización y exclusión social.

En ese contexto, a lo largo de las dos últimas décadas han adquirido creciente visibilidad las propuestas que defienden la necesidad de contar con marcos alternativos para repensar el desarrollo local y regional, planteando nuevas perspectivas y modelos de desarrollo urbano superadoras de la referencia única a la competitividad en el marco de la globalización y la sociedad de conocimiento (Moulaert, 2000; Moulaert y González, 2003; Coraggio, 2007, 2007; Klein, 2005; Hadjimichalis y Hudson, 2007).

Desde el punto de vista de sus conceptos fundamentales estos enfoques recogen debates de larga data. Baste recordar que ya en una obra seminal de comienzos de los 80, Stöhr y Taylor (1981:1) confrontaban las propuestas clásicas del desarrollo con la propuesta de un “desarrollo desde abajo” basado en la máxima movilización de los recursos de cada área con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de los estratos más desfavorecidos de la población. En la siguiente década Friedmann (1992) apuntaba, en el mismo sentido, la necesidad de desplazar unos objetivos centrados en la empresa y el crecimiento económico hacia un mayor interés por la sociedad y la sostenibilidad ambiental, destacando el “empoderamiento” (*empowerment*) de la sociedad civil en términos sociales, políticos y psicológicos (Friedmann, 1992:33) como herramienta fundamental de esa evolución.

Diversos autores han retomado estas perspectivas para el análisis de procesos de desarrollo urbano entendiendo al desarrollo local como un proceso de cambio estructural basado en una concepción ampliada de las necesidades, funciones y derechos de la comunidad (Moulaert, 2000:64). Se trata de una perspectiva inextricablemente unida a la promoción de modelos alternativos de innovación local (Moulaert et al., 2005) en los que la noción de *innovación social* juega un papel central (McCallum, Moulaert et al., 2009; Klein, Fontan y Tremblay, 2009). La aplicación de este concepto al territorio ha dado lugar a una perspectiva integradora del desarrollo en la que la satisfacción de necesidades básicas va necesariamente unida a la transformación de las relaciones sociales –empoderamiento comunitario– y a la configuración de nuevas estructuras y dinámicas político-institucionales –gobernanza– más democráticas y abiertas a las iniciativas ciudadanas “desde abajo”.

Así, la idea de innovación social conecta con la de *economía social*, es decir, la “re-introducción de la justicia social en los sistemas de producción y distribución” (Moulaert y Ailenei, 2005:2037). Según Coraggio (1997: 83), la economía local debe ser vista como compuesta por tres subsistemas: la economía empresarial, la economía pública y la economía popular (orientada por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros), destacando la posibilidad de incidir sobre los términos de intercambio entre esas esferas con el objetivo de superar la cada vez más evidente dificultad de la inversión capitalista para generar empleos e ingresos dignos para una creciente masa de excluidos. Para De Sousa Santos (2002, citado por Coraggio, 2007:8) se trataría de construir estrategias alternativas creando espacios económicos en los que predominan los principios de igualdad, solidaridad y respeto a la naturaleza con un alto contenido emancipador”.

Según Laville y García Jané (2007:173), las iniciativas de la *economía solidaria* presentan una serie de características particularmente valiosas desde el punto de vista del cambio social relacionadas tanto con el fortalecimiento comunitario como con la creación de una ciudadanía activa y la formación de un sujeto interesado en la producción de valores contra-hegemónicos.

Sin embargo, de acuerdo con Fontan et al. (2009:24-28), ese tipo de iniciativas no pueden revertir por sí solas las fuertes tendencias al empobrecimiento y la exclusión y requieren, por tanto, la participación activa de una multiplicidad de actores. Ello pone de manifiesto la importancia de las redes sociales e institucionales desde dos puntos de vista: por un lado, en la perspectiva de la construcción de sociedades más cohesionadas se coincide en destacar la construcción de diversas formas de *capital social*: tanto vínculos *fuertes* a nivel comunitario como lazos *débiles* que promueven el establecimiento de puentes entre diversos sectores de la sociedad. Autores como Coraggio (1997:87) defienden que todo proceso de desarrollo local debe incorporar a los sectores medios y sus recursos materiales y culturales, en la medida en que la focalización de programas sociales en la pobreza extrema no favorece el cambio estructural sino que termina reproduciendo esas mismas condiciones.

Por otra parte, y desde un punto de vista institucional, se plantea la necesidad de promover nuevas estructuras de gobernanza, abiertas a las iniciativas *desde abajo* y capaces de superar la distancia entre “la gobernanza local orientada hacia la mejora

de las condiciones de vida de la que participan las organizaciones comunitarias, y la gobernanza municipal o metropolitana, enfocada en el crecimiento económico del que esas mismas organizaciones son excluidas” (Fontan et al., 2009:838).

Con base en una amplia colección de estudios empíricos, Moulaert y Swyngedouw (2010:229) subrayan el carácter socialmente innovador de las iniciativas impulsadas por movimientos sociales en los intersticios de las relaciones de gobernanza profesionalizadas, aunque reconociendo el hecho de que el Estado permanece como un actor central tanto desde el punto de vista de acceso a los recursos como del control de los mecanismos regulatorios.

2. MOVIMIENTOS SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL: NUEVOS ACTORES Y NUEVOS TERRITORIOS

Las investigaciones empíricas sobre modelos alternativos de desarrollo urbano revelan otros dos aspectos comunes a la mayoría de las experiencias analizadas: por un lado, frente a la centralidad otorgada por los enfoques “clásicos” del desarrollo local³ al gobierno como catalizador de iniciativas, organizador de redes y financiador de proyectos, a lo largo de las dos últimas décadas se ha hecho cada vez más evidente el papel de la sociedad civil y, en particular, de los nuevos movimientos sociales en la construcción de estrategias alternativas a las agendas locales (Wilson et al., 1997). Por otra parte, en el marco de una creciente fragmentación territorial del espacio urbano se observa una resignificación de lo local que otorga una creciente centralidad al barrio como escala territorial privilegiada para la construcción de esas alternativas y, por tanto, para el análisis de las mismas.

De acuerdo con Mayer (2000: 146-148), la creciente visibilidad de los movimientos sociales urbanos tiene que ver con tres tipos de procesos que han favorecido el surgimiento de nuevos ámbitos de movilización ciudadana y contestación a las políticas urbanas: por un lado, el creciente compromiso de los gobiernos locales con las estrategias orientadas por la competitividad y las reglas del mercado y la consecuente reorientación de los recursos hacia una mejora de la imagen y

³ Hacemos referencia a las corrientes como la de los distritos industriales y los sistemas productivos locales.

el posicionamiento internacional de las ciudades –megaproyectos, eventos, infraestructuras, distritos de negocios, etc.–. Otro ámbito de movilización viene dado por el incremento de las situaciones de exclusión asociadas al aumento del paro y los niveles de pobreza urbana junto a la erosión de las políticas de bienestar, que dio lugar a la eclosión de todo tipo de iniciativas orientadas a cubrir las necesidades más elementales de los sectores marginados en contextos de vaciamiento del Estado e, incluso, de descomposición del sistema político-institucional, como es el caso de Argentina en 2001.

Finalmente, en estrecha relación con lo anterior, un tercer ámbito de movilización estaría asociado a la estrategia de muchos gobiernos –a diversos niveles– de otorgar a organizaciones sociales la implementación de servicios sociales de diverso tipo. Este hecho tiene un claro ejemplo en Argentina, donde a partir de la segunda mitad de los 80 se produjo una reorientación de las políticas sociales “entre las que resultaron más exitosas aquellas que tomaron en cuenta la participación de las organizaciones sociales de base territorial” (Merklen, 2010:79) y que continuó en las sucesivas administraciones *kirchneristas* a partir de 2003. En ese sentido Coraggio (1997:72) apunta que tanto los procesos de descentralización como las políticas sociales focalizadas han generado espacios y recursos que deberían ser reorientados y aprovechados en la construcción de modelos alternativos de desarrollo urbano.

Cabe señalar, además, que el desigual impacto al interior de las ciudades de los procesos antes mencionados posiciona a los movimientos sociales urbanos –surgidos de la confrontación directa con esas contradicciones en el territorio– como actores clave frente a los procesos desestructurantes de la sociedad pero también como promotores de iniciativas alternativas a la agenda neoliberal en aquellos barrios y distritos donde las necesidades asociadas a la exclusión social se hacen más acuciantes (Ferrão, 1995; Moulaert, 2000; Klein y Fontan, 2004; Klein, 2009; Moulaert y Nussbaumer, 2008, MacCallum et al., 2009; Moulaert, Martinelli et al., 2010). Su papel en el impulso a dinámicas de innovación social es fundamental puesto que, como apuntan González et al. (2010:57), estas tienen lugar, por lo general, como respuesta a procesos de exclusión social de diverso tipo –pobreza, desempleo de larga duración, decadencia material y social de los barrios, etc.–, y como reacción ante fallos en las estructuras de gobernanza –tales como el

declive de servicios sociales, privatización de espacios públicos, regeneración de barrios asociada a dinámicas de exclusión, reducción de derechos civiles, etc.—.

Así, un aspecto especialmente destacado por la literatura es la importancia del barrio como ámbito privilegiado para el florecimiento de este tipo de iniciativas. Diversos autores coinciden al afirmar que los barrios han sido durante décadas el ámbito de manifestación de los procesos de exclusión pero también de expresión de las iniciativas de la sociedad civil, transformándose en espacios privilegiados para la construcción del cambio social en las ciudades europeas (Forrest y Kearns, 2001; Moulaert, 2010). Según Alguacil (2008:62-63), esta escala es fundamental para reconstruir la ciudad toda vez que ofrece al ciudadano la posibilidad “de generar sentimientos de identidad y de arraigo, de controlar el territorio, de acceder a habilidades políticas y sociales (...)”.

En el caso argentino, las sucesivas crisis económicas y político-institucionales experimentadas en la historia reciente del país en el marco de la aplicación de las recetas neoliberales han revelado la centralidad del barrio como ámbito privilegiado para el despliegue de estrategias colectivas por parte de los sectores excluidos. Para Svampa (2008:77), en ese contexto el territorio se transformó tanto en espacio de disputa y resistencia como en ámbito de resignificación y creación de nuevas relaciones sociales. Mientras tanto, de acuerdo con Merklen (2010: 76-77) la “inscripción territorial” en el barrio representa uno de los aspectos centrales en las respuestas de las clases populares a los procesos de *desafiliación*, en particular, aquellos asociados a la expulsión del mercado laboral. Así, los barrios populares se transformaron en espacios para la reconstrucción de redes de solidaridad ofreciendo un mínimo de seguridad para la reproducción cotidiana de la vida familiar así como en *base territorial* para la acción colectiva fundada en una *nueva politicidad* (Merklen, 2010:100) afirmada en la coexistencia de mecanismos de protesta y negociación.

3. LA CIUDAD DE LUJÁN: DINÁMICAS Y CONTRADICCIONES SOCIO-TERRITORIALES EN LA PERIFERIA DE LA RMBA

La ciudad de Luján (106.273 habitantes, 132 Hab./Km² en 2010) se localiza en el Partido del mismo nombre⁴, a 67 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), e integra lo que habitualmente se describe como la tercera corona metropolitana.

La ciudad presenta una estructura territorial en la que las características socio-económicas de su población sufren un progresivo deterioro que se agudiza en sus barrios periféricos (Cacace, 2009). Esta situación se hace especialmente crítica en las áreas más densamente pobladas de la periferia Norte y Este de la ciudad y, particularmente, en ciertos barrios como Ameghino, Villa del Parque o San Fermín, caracterizados por una desigual provisión de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios que acentúan los procesos de segregación espacial tanto en relación al resto de la ciudad como en el interior del propio barrio.

Más allá de sus particularidades, son barrios cuyo crecimiento en años recientes ha sido alimentado en parte por una población espontánea asociada tanto al desborde metropolitano como a la llegada de habitantes de otras ciudades de la región metropolitana o del interior del país. En ese contexto, tanto la ausencia de planificación como las situaciones de irregularidad en la tenencia del suelo hace que sufran especialmente la inadecuada provisión de servicios y equipamientos, desde saneamiento hasta tendidos eléctricos o servicios de transporte público que faciliten la accesibilidad de sus habitantes al centro urbano.

Durante la última década, esas contradicciones se han hecho particularmente visibles en el ámbito de la vivienda, alimentadas por un incremento de las urbanizaciones cerradas en paralelo al de las *tomas de tierras y asentamientos irregulares*. En efecto, el mayor avance de ese tipo de urbanizaciones tuvo lugar en Luján después de 1998, en un proceso que ha transformado a la ciudad en uno de los espacios más atractivos para este tipo de iniciativas tanto por la disponibilidad de suelo urbanizable como por el relativamente bajo coste del mismo en el contexto

⁴ El Partido es la unidad administrativa en que se subdivide el territorio de la provincia de Buenos Aires. El Partido de Luján (777 Km²) tiene por cabecera la Ciudad de Luján, mientras que el resto de la población urbana se distribuye en unas pocas localidades de menor entidad entre las que destacan las de Carlos Keen, Open Door o Torres.

metropolitano (Torchia, 1998). Según Bertrand y Carballo (2004), ya a mediados de la década pasada aquellas alcanzaban un total de 41 urbanizaciones cerradas, ocupando en torno al 10% de la superficie del Partido. Durante la segunda mitad el crecimiento de este tipo de urbanizaciones llegó hasta un 40%, alcanzando, según el *Registro Oficial de Urbanizaciones Cerradas* (2010), un total de 57, con un claro predominio de los clubes de campo, caracterizados por su mayor extensión.

Al igual que en el caso de Partidos adyacentes de la RMBA que, siguieron previamente esa trayectoria, en el caso de Luján esas contradicciones son el reflejo de un contexto político-institucional que no ha favorecido el acceso de los sectores populares al hábitat urbano. Muy por el contrario, la provisión de viviendas sociales orientadas a cubrir las necesidades de sectores populares sin acceso a la misma por la vía del mercado, no ha estado en las prioridades de la agenda de política pública de ninguno de los gobiernos locales durante el período analizado. Más aún, durante el último año el gobierno local ha promovido un nuevo Código de Planeamiento Urbano que favorece la implantación de un urbanismo especulativo y confirma la orientación hacia la dualización de una ciudad de *countries* y barriadas populares (Marea Popular, 2/10/2013), generando un importante movimiento de contestación sostenido por casi medio centenar de organizaciones sociales (Luján Hoy, 10/10/2013).

A lo largo de la última década esa situación se ha visto agravada, además, por la ausencia de programas nacionales de vivienda social en la ciudad, hecho que guarda relación con la configuración de alianzas y disputas políticas entre los diversos niveles de gobierno y, en particular, entre la escala local y la nacional. De ese modo, Luján muestra un persistente déficit de viviendas para población carente de los recursos necesarios para acceder al mercado del suelo y la vivienda que, de acuerdo con las estimaciones de la organización, alcanzan las 3.100 familias inscriptas en la Dirección de Tierras del municipio.

En ese contexto el *Movimiento de Trabajadores Comunitarios* (MTC) ha sido un actor protagónico en la reivindicación por el derecho a una vivienda digna de esos sectores de población excluida en la periferia urbana. Como tantos otros movimientos sociales de la RMBA constituye un emergente de la crisis de 2001 y desarrolla su actividad en tres barrios periféricos de la ciudad: el ya mencionado Villa del Parque —en el que fue constituido— además de los de San Fermín y Ameghino.

Cuenta con el apoyo de unas 85 familias que contribuyen a mantener su actividad comunitaria. Esta cubre un amplio rango de necesidades básicas que van desde la atención y mantenimiento de comedores comunitarios y merenderos en los tres barrios, a la provisión de servicios de atención primaria de salud o la oferta de actividades formativas. El perfil del trabajo comunitario se ajusta a las características y necesidades de cada barrio. Así, por ejemplo, la actividad en Ameghino está más orientada a lo educativo y cultural, mientras en San Fermín se concentra en lo comunitario y la realización de talleres para chicos y en Villa del Parque se desarrolla la actividad relacionada con la problemática de la vivienda. Entre los principales logros de esa actividad cabe destacar el bachillerato *Carlos Fuentealba* fundado por el MTC en el barrio Ameghino como una escuela autogestionada para jóvenes y adultos y que cuenta con el apoyo de profesores y maestros externos a la organización.

A partir de 2003, una parte importante de la agenda del MTC se centró en su proyecto de mayor envergadura hasta el momento: lo que en el seno de la organización se identifica como su *proyecto territorial*, consistente en la búsqueda de soluciones al problema habitacional de las familias asentadas en el barrio de Villa del Parque.

4. EL PROYECTO TERRITORIAL DEL MTC: DE LA TOMA DE TIERRAS A LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE VIVIENDAS SOCIALES

El proyecto territorial del MTC es un extenso proceso que se ha prolongado por casi una década y que, a los efectos de su estudio, puede ser dividido en dos grandes etapas: la toma de tierras y la construcción colectiva de viviendas sociales. Pero el aspecto más interesante es que las dinámicas generadas en ese transcurso –tanto al interior de la propia organización, como en el trabajo a escala de barrio y hacia fuera del mismo– lo transformaron en un proyecto de mayor alcance, con objetivos inicialmente no considerados. Siguiendo a Hirschman (1986), podría decirse que en cada una de esas etapas se activaron *secuencias de desarrollo* no consideradas inicialmente que permitieron un *escalamiento* del proyecto mediante la construcción de relaciones de gobernanza multinivel con actores institucionales locales y nacionales y derivaron en un proyecto de desarrollo comunitario que superó los límites del movimiento.

4.1. LA LUCHA POR EL ACCESO AL HÁBITAT: DEL TRABAJO EN LOS “INTERSTICIOS” A LA CONSTRUCCIÓN DE RELACIONES DE GOBERNANZA MULTINIVEL:

El punto de partida tuvo lugar con una toma de tierras en 2004⁵ en una fracción de terreno de unas 2 has. con el objetivo de que medio centenar de familias tuvieran acceso a una parcela de suelo urbano. A partir de ese momento el objetivo central fue permanecer en el asentamiento y lograr el reconocimiento por parte del municipio de las reivindicaciones planteadas. A lo largo de los siguientes tres años, la trayectoria del asentamiento se desarrolló de acuerdo con las dinámicas propias de un clásico asentamiento de la RMBA⁶. La tierra fue fraccionada en 52 lotes y las familias emprendieron individualmente un proceso de autoconstrucción de viviendas en cada uno de ellos, con características bastante diversas dependiendo de las posibilidades y capacidades de cada una.

Durante esa primera etapa, la relación del MTC con el gobierno local estuvo signada por la confrontación y el conflicto. La respuesta de éste hacia la toma de tierras fue de negación al diálogo y clara hostilidad, con reiterados intentos de utilización de la fuerza para su expulsión (Indymedia, 13/05/2004). Sin embargo, esa dinámica dio lugar también a importantes avances en la reconfiguración de las relaciones entre el MTC y el gobierno local que resultaron en importantes logros para el proyecto. Por un lado supuso la creación de una Dirección de Tierras en el Ayuntamiento que comenzó a ocuparse de estas problemáticas. Por otra parte, la resistencia y movilización del MTC forzaron al gobierno local a buscar nuevos caminos de solución del conflicto, encaminados a la regularización dominial del asentamiento. Mientras tanto, entre 2004 y 2006 el gobierno local continuó utilizando estrategias orientadas de cooptación del movimiento tales como la entrega de subsidios y de materiales para la construcción de una habitación de 4 m² por familia (Entrevista A-11).

Fue, además, una etapa de construcción y consolidación de vínculos “horizontales” con otras organizaciones sociales. Desde 2003, se venía trabajando en la posibilidad de integrar un movimiento más amplio, de escala nacional, que les permitiera

⁵ A esta le siguieron otras dos en 2007 y 2011, en terrenos adyacentes al del asentamiento inicial. En los terrenos tomados en 2007, esta vez en terrenos baldíos de propiedad del municipio, las viviendas son todavía muy precarias y en algunos casos se ha comenzado a incorporar mampostería.

⁶ Para un análisis detallado y en profundidad de este tipo de procesos ver Denis Merklen (1991): *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires, Catálogos Editora.

contar con un mayor apoyo y visibilidad de sus acciones, y ello se concretó en su incorporación al *Frente Popular Darío Santillán*.

Cabe destacar que, constituido como un movimiento de carácter autónomo y encuadrado en lo que Svampa (2008) ha definido como la *línea territorial* del movimiento piquetero, el MTC quedó al margen de las denominadas *organizaciones sociales kirchneristas* (Svampa, 2011) y, de ese modo, también del acceso a recursos y gestión de planes sociales del gobierno nacional. En consecuencia, dadas las dimensiones y posicionamiento político de la organización, el acceso a alguno de los planes de construcción de viviendas puestos en marcha por el Estado nacional requería de la construcción previa de espacios de negociación con el gobierno local. De acuerdo con un referente entrevistado:

En general lo que siempre tratamos es de comprometer al municipio de Luján en que esas gestiones sean conjuntas, en que ellos colaboren en destrabar. O sea, la presión que podemos ejercer localmente va direccionada en ese sentido, de que el municipio se haga cargo de que esto avance. Porque si no, vos sentás en cualquier escritorio así provincial o, peor todavía, nacional y te pegan una trapeada en la cara que no... entendés. Con qué fuerza de gestión vas (Entrevista A-1).

En esa línea, a partir de 2007 se intensificaron las negociaciones con el municipio con el objetivo de lograr el apoyo del intendente Miguel Prince (1993-2007), histórico dirigente del Partido Justicialista local que puso en contacto al MTC a la oficina del Programa de Emergencia Habitacional del gobierno nacional. La articulación entre MTC y el Estado constituyó un avance muy importante en la construcción de vínculos institucionales, especialmente porque la organización social tuvo por primera vez la posibilidad de expresar necesidades y negociar con las máximas instancias decisionales en el ámbito de la vivienda sorteando los filtros de información y las estructuras clientelares del municipio. Por otra parte, de esa articulación surgió el acuerdo de incorporación de la organización en el *Programa de Integración Socio-Comunitaria* (PISC) –ex *Programa Federal de Emergencia Habitacional*– implementado desde finales de 2007 como subprograma del PFV (Del Río, 2011) y basado en el trabajo cooperativo, lo que abrió un nuevo horizonte e interesantes desafíos al MTC.

En ese contexto se logró el apoyo técnico y financiero para la construcción de 56 viviendas en tres etapas que, sin embargo, no se hizo efectiva hasta 2009, es decir, con dos años de retraso respecto de la incorporación del MTC al PISC. Esos dos años de demora fueron complejos e implicaron tanto importantes desafíos como procesos de aprendizaje colectivo.

Desde el punto de vista del funcionamiento interno del MTC uno de los más importantes fue la planificación del proyecto y la creación de las estructuras organizativas para llevarlo a cabo. La estructura básica se compone de cuatro cooperativas de trabajo integradas por dieciséis trabajadores por término medio, cada una de las cuales se ocupa de ciertas tareas específicas en el proceso de construcción de las viviendas. El personal empleado en cada una de ellas se compone tanto de militantes como de integrantes de las familias adjudicatarias y vecinos del barrio. La selección del mismo se realiza de acuerdo con un baremo consensuado en el seno del movimiento, incluyendo no solo las habilidades o capacitación técnica, sino también el tipo de necesidades del solicitante —tiempo de permanencia en el paro, características del núcleo familiar, etc.—.

A la falta de experiencia en este tipo de proyectos y las dificultades implícitas para una organización pequeña (Entrevista C-2), la puesta en marcha del proceso productivo sumó obstáculos derivados de procesos estructurales. La extensión del proceso desde la toma de tierras, agravada por las demoras en la transferencia de los fondos necesarios para dar inicio al proyecto hicieron que a lo largo del mismo se sucedieran tres administraciones locales con diferentes grados de articulación y capacidad de negociación con el gobierno nacional⁷, algo que sumado al frecuente recambio de funcionarios en cada Administración añadió dificultad al ya de por sí complejo diálogo entre la organización y el municipio.

⁷ En el período analizado se sucedieron tres intendentes al frente del municipio. Miguel Prince (1995-2007), Graciela Rosso (2007-2011) y Oscar Luciani (2011-actualidad). Los dos primeros pertenecen al Partido Justicialista y a partir de 2003 se alinearon con la corriente kirchnerista, no obstante lo cual han mantenido una intensa disputa política por el poder en el ámbito local. Mientras tanto, el último llegó a la intendencia como candidato de un “movimiento vecinalista” de extracción radical (La Política On Line, 28/10/2011). Mientras en los dos primeros casos, el MTC pudo beneficiarse de la capacidad de movilización de recursos institucionales a nivel nacional, en el último esta posibilidad se vio evidentemente resentida, no obstante lo cual el grado de avance del proyecto y la consolidación del MTC como un actor social relevante en la escena local permitió dar continuidad al mismo.

Otro de los aspectos críticos desde el punto de vista organizativo fue el acusado incremento de los precios de construcción asociados al proceso inflacionario experimentado por Argentina en años recientes, que elevó hasta casi duplicar los valores de construcción de cada vivienda (de 49.000 pesos a 71.600 pesos por unidad habitacional entre 2007 y 2009 y hasta 92.000 pesos en 2011) (Entrevista A-11). Tan importantes como los anteriores fueron los desafíos impuestos por ese contexto en términos de la movilización de la propia organización, que tuvo que desplegar numerosas acciones de reclamo por la puesta en marcha del PISC en un contexto de un debilitamiento de la confianza en el cumplimiento de lo pactado por parte del Estado.

Como contrapunto, esos años sirvieron para continuar ampliando las redes de colaboración con diversos actores y adquirir experiencia y apoyos en la puesta en marcha y gestión del proyecto. En las entrevistas se destacan especialmente tres tipos de vínculos:

- En primer lugar, fueron importantes los vínculos establecidos con movimientos sociales que habían desarrollado una experiencia previa en auto-construcción de viviendas tanto en el área metropolitana de Buenos Aires como en el interior del país. De particular interés fue la experiencia del *Movimiento Territorial de Liberación* (MTL) en el barrio de Parque Patricios (Buenos Aires) que fue un referente para el diseño del proyecto del MTC (Entrevista A-5).
- Un segundo tipo de vínculos especialmente valorados fueron aquellos establecidos con personal técnico (arquitectos) con una larga trayectoria militante en el campo de los movimientos sociales. Estos no sólo aportaron *know-how* para el diseño de las viviendas, sino que facilitaron un importante conocimiento de la Administración Pública y sus mecanismos a la hora de crear estrategias para el establecimiento de vínculos (a qué oficina hay que referirse, qué persona es más accesible o tiene mayor conocimiento o poder) (Entrevista A-5).
- Finalmente, se destacaron también los vínculos establecidos con el personal técnico del municipio. En contraste con la escasa predisposición de los actores políticos, estos actuaron como facilitadores de las gestiones administrativas

tanto con el municipio como con la oficina de coordinación del PISC para el avance del proyecto (Entrevista A-11).

De ese modo, la incorporación al PISC transformó al MTC en un nuevo actor político que, guiado por una concepción alternativa del desarrollo urbano, venía a plantear nuevas problemáticas en la agenda local. Ese nuevo escenario abrió nuevas oportunidades para planteamientos de mayor alcance, pero reveló algunos límites al accionar de la organización:

En cuanto a las primeras, uno de los aspectos más interesantes desde el punto de vista del desarrollo local de Luján es el impulso a una nueva plataforma de movimientos sociales que propone un nuevo modelo de desarrollo urbano a escala de la ciudad. Se trata del *Espacio Luján dos ciudades*, movimiento de contestación a una agenda local que, como se ha dicho más arriba, promovió un modelo de desarrollo basado en el incremento de las urbanizaciones cerradas y las grandes superficies de consumo y ocio frente al déficit habitacional para sectores populares, permaneciendo ajena a la amenaza ambiental y sanitaria del avance del cultivo de soja sobre los barrios periféricos de la ciudad (La Mar en Coche, 18/12/2013).

Mientras tanto, las articulaciones institucionales encontraron algunos límites estructurales que pusieron a prueba la capacidad de acción de la organización. En primer lugar, de acuerdo con la evidencia recogida, el Estado en sus diversos niveles no dio muestras de haber asumido un compromiso con el avance del proyecto más allá de la incorporación de la organización al PISC. Así, ni el gobierno local ni el Estado nacional acompañaron al MTC en la ampliación o intensificación del proyecto, contribuyendo, por ejemplo, con la urbanización del barrio. Aún más, la organización ha debido movilizarse de forma recurrente para reclamar la llegada de servicios o la construcción de infraestructuras y equipamientos. Ese escaso interés por profundizar la participación de este tipo de organizaciones en las redes de gobernanza local queda reflejado, por ejemplo, en la reciente creación en Luján de una agencia de desarrollo local (Municipalidad de Luján, 11/11/2011) a la que ni el MTC ni otras organizaciones sociales similares fueron convocadas.

En segundo lugar, las propias características del proyecto hacen que su incorporación al mismo no garantice su continuidad. Siendo el gobierno local el receptor de los fondos y responsable de autorizar el comienzo de cada etapa retiene

una cuota importante de poder, algo que le ha permitido actuar con una relativa discrecionalidad. Así, desde el comienzo del proceso de construcción de viviendas el MTC tuvo que realizar frecuentes movilizaciones para asegurar el avance del proyecto. Cabe apuntar en este sentido que la primera etapa de 16 viviendas fue finalizada e inaugurada en julio de 2010, no obstante lo cual la segunda no se puso en marcha hasta más de un año después. En agosto de 2011 la prensa local comentaba que “luego de varios meses de gestión, reclamos y movilizaciones, el Movimiento de Trabajadores Comunitarios inició la construcción de la segunda etapa de 20 viviendas” (El Civismo, 26/08/2011). Finalizada esta y adjudicadas las casas un año después (El Civismo, 23/12/2012), el avance hacia la última fase del proyecto implicó la puesta en marcha de un nuevo ciclo de movilizaciones con una “carta abierta a la presidenta de la Nación” de mayo de 2013, reclamando la continuidad del proyecto con la liberación de los fondos correspondientes a la última etapa del proyecto (FPDS, 23/05/2013), que se saldó con la aprobación de la última fase del proyecto por parte del Consejo Deliberante de Luján en noviembre de 2013 junto a la regularización dominial de los 52 terrenos ocupados por las familias (Luján Hoy, 28/11/2013), casi diez años después de constituido el asentamiento.

4.2. INNOVACIÓN SOCIAL “DESDE ABAJO”: LA IDENTIFICACIÓN Y SATISFACCIÓN COLECTIVA DE NECESIDADES BÁSICAS EN *VILLA DEL PARQUE*

El carácter socialmente innovador del proyecto territorial del MTC constituye uno de sus aspectos más relevantes. Se trata de una característica que admite múltiples aproximaciones en la medida en que constituye un proyecto de reconstrucción de vínculos sociales, de *empoderamiento* en lo político y de inclusión desde el punto de vista socioeconómico, de modo que sus resultados exceden la cuestión del acceso al hábitat de las familias involucradas en el proceso. En lo que sigue se destacan tres aspectos de particular interés:

Una primera cuestión a considerar es que la traducción del proyecto estatal en los términos, perspectivas y objetivos del MTC dio lugar a un proyecto de economía social en el que, a las funciones económicas se incorporaron una organización y unas normas de funcionamiento que trascienden tanto el marco de la organización del trabajo como el del acceso a una vivienda.

El recurso a dinámicas asamblearias para la toma de decisiones, la implementación de las diversas tareas asociadas al proyecto, la distribución de beneficios –en particular, las viviendas– y la evaluación de los avances en cada una de las etapas constituyó un pilar fundamental de ese proceso. Así se dirimieron aspectos tan importantes como la identificación de familias adjudicatarias de acuerdo al nivel de necesidades de cada una de ellas o la organización del trabajo de construcción de viviendas, en el marco de debates más amplios en relación con el loteo de las tierras o la propiedad colectiva o individual de las parcelas. Muchas de estas cuestiones como la contratación de personal o el proceso de selección de adjudicatarios de viviendas confrontaron a la organización con tensiones y contradicciones –tanto hacia adentro de la organización como entre militantes y familias– que, sin embargo, crearon un espacio para el debate más allá de sus propios límites.

El cuestionamiento y renegociación de requisitos para la adjudicación de una vivienda constituye un claro ejemplo de ello. En la segunda etapa de viviendas, por ejemplo, los criterios asociados a la lucha por la continuidad del proyecto ganaron peso frente a aquellos aspectos relacionados con la necesidad de la familia.

(...) en la primera etapa se decidieron a principio de todo quiénes eran los 16. Se tuvo mucho en cuenta la necesidad, (...) si después participaron en las marchas, si después fueron a gestiones, si después estuvieron en el proceso, no se tuvo en cuenta. Y eso se leyó medio mal, porque dicen: eh, nosotros la re-luchamos para que salieran porque nos movilizamos, porque viajamos a La Plata, porque viajamos a Capital y este que no hizo nada, recibió la vivienda, entonces, para la segunda etapa se cambió. Entonces se planteó: bueno compañeros, nosotros estamos acá para luchar por la segunda etapa de vivienda, los que quieran participar, así como beneficiarios, hay criterios de lucha (...) (Entrevista A-11).

De esa discusión surgieron nuevos acuerdos: ocupación efectiva del lote –aunque sea en una vivienda precaria– y realización de trabajos de mejora al interior del mismo, participación en las asambleas de vecinos del asentamiento, compromiso de participación en las medidas de fuerza y en las gestiones administrativas (por ejemplo, regularización de la tenencia de lotes) y compromiso de participación en las jornadas de trabajo comunitario. Con ello se dio un proceso de aprendizaje

colectivo que fortaleció tanto las bases del proyecto como a la propia organización, haciendo emerger, además, mecanismos de solidaridad y reciprocidad (capital social) que fortalecieron la cohesión e identidad del grupo:

Ha habido casos, por ejemplo una compañera que dijo: “yo no quiero mi lote, constrúyale la casa a otra compañera porque lo necesita más (...) o sea una compañera que estaba entregando la posibilidad de tener su vivienda [en la primera etapa] a sabiendas de que capaz que la propia no la iba a tener nunca, porque esto es así, y dijo “no, la compañera tiene cinco hijos, le toca a ella”. Sin que nadie se lo dijera, viste, se dan esas cosas (Entrevista A-1).

Un segundo aspecto de interés tiene que ver con la incorporación de vecinos del barrio con el objetivo de ofrecer una oportunidad laboral a personas desempleadas y, en particular, a aquellos en situación de exclusión, más allá de su participación o no en el MTC. Los beneficios de esta estrategia merecen dos lecturas. A nivel individual promovió procesos de inclusión de personas expulsadas del mercado laboral, favoreciendo la recuperación de la autoestima pero también de hábitos relacionados con el mundo del trabajo (normas, horarios, reglamentos, jerarquías) así como la adquisición de nuevas capacidades en oficios específicos orientadas a su reinserción al mismo. Este fue un aspecto especialmente destacado en la entrevista realizada a uno de los arquitectos que apoyaron el proyecto:

Compañeros y vecinos del barrio que cartoneaban en la ciudad con los hijos a la noche y que estuvieron en las distintas etapas, más allá de las contradicciones y los problemas que hubo, pero estuvieron en distintas etapas laburando en su propio barrio, armando las viviendas de todo el colectivo, ganando cinco veces más de lo que ganaban cartoneando, trabajaban en horarios más decentes para él y para toda su familia y que encima se den cuenta que adquirieron un montón de capacidades de un oficio nuevo que o nunca lo tuvieron o hace años que no lo ejercían. Entonces, esta conjunción de la cosa colectiva con la propia autoestima individual, con el propia renacer de las fortalezas de cada individuo y eso llevado después al colectivo, me parece que eso es lo más ... yo lo rescato como lo más importante de toda la experiencia. (Entrevista C-2).

En efecto, a nivel colectivo implicó un escalamiento del proyecto, que se abrió al barrio dando lugar a un proceso de desarrollo comunitario que no sólo

incrementó la visibilidad de las acciones del MTC, sino que contribuyó a reforzar su legitimidad en Villa del Parque. Se trata de un proceso dialéctico en el que el trabajo comunitario por la mejora de las condiciones de vida en el barrio favoreció la transformación de los objetivos y características de la organización. Según una referente del MTC entrevistada:

(...) es un movimiento que nació con un perfil muy piquetero, palo y capucha y que se ha ido diversificando en varios trabajos (...). En algunas perspectivas ha ido creciendo porque va haciendo relaciones de otro tipo. Qué sé yo, el hecho de que mucha gente, se entere del movimiento porque hay un bachillerato y quiera dar clases en el bachillerato y nunca los verías en una marcha, pero van a dar clases al bachillerato, hasta la construcción de las viviendas y tener un trabajo y conocer al movimiento porque fuiste a pedir un trabajo como albañil (Entrevista A-11).

En el contexto de la heterogeneidad de actores presentes en el barrio⁸, ello ha contribuido a ampliar su base social de apoyo en el barrio —y, en particular, aspectos concretos tales como la estigmatización asociada al carácter *piquetero* o la identificación de las familias del asentamiento como *intrusos* por parte del resto de vecinos—. Uno de los líderes de la organización entrevistados señalaba en ese sentido que:

Los vecinos no nos han acompañado en las marchas. Pero, por ejemplo, cuando hemos pedido para el tema del agua, el tema de la luz, o cuando pedíamos una reunión con la intendenta para ver cómo el tema de las casas, cómo hacer para acelerar el proceso, han firmado esas petitorios hasta el cura de la iglesia, la directora del jardín, la canchita, otros vecinos. (Entrevista A-11)⁹.

En ese sentido, la reciente elección de una militante de la organización como presidenta de la Sociedad de Fomento del barrio Ameghino es un dato que confirma la legitimación del MTC por los vecinos de los barrios en los que

⁸ Relacionada tanto con la presencia de estructuras clientelares, entre ellas, las del propio municipio, que interpretan la acción de la organización en términos de una disputa por cuotas de poder, como con la propia heterogeneidad socio-espacial del barrio.

⁹ Se trata de un hecho visible también al analizar los comentarios a las noticias publicadas por los medios en relación con el proyecto del MTC, observándose un crecimiento de las adhesiones junto al avance en la construcción de viviendas.

desarrolla su actividad (Luján Hoy, 5/01/2014) y un paso importante en la construcción del poder político de la organización.

Un tercer aspecto a destacar tiene que ver con el proceso de *planificación participativa* del espacio a diversas escalas –desde la reconfiguración de la propia vivienda o su localización en la parcela hasta el diseño de espacios públicos en el asentamiento– surgido de las dinámicas asamblearias antes mencionadas.

El diseño de las viviendas de acuerdo a un plano único diseñado por los técnicos del PISC planteó la necesidad de adecuarlas a las características de las familias adjudicatarias¹⁰. El hecho de contar con el apoyo de dos arquitectos en el proceso permitió establecer una discusión colectiva entre técnicos y familias que permitió adaptar el prototipo inicial a cada caso. En palabras de uno de los arquitectos: “(...) ellos hacían las propuestas, explicábamos los pro y los contra de esas propuestas, volvíamos a otra reunión, hasta que empezó a salir el modelito de casa (...)” (Entrevista C-2).

Como se ha mencionado más arriba, en los meses que siguieron a la toma de las parcelas, las familias procedieron a la construcción, por iniciativa propia, de habitaciones de carácter más o menos precario en función de los materiales disponibles con el doble objetivo de contar con una vivienda y asegurar la permanencia del asentamiento (Figura 1).

Figura 1. Viviendas precarias construidas por las familias asentadas



Fuente: trabajo de campo (fotografías M. Relli, 2011).

¹⁰ Por ejemplo, la necesidad de contar con cuatro dormitorios al tratarse, por lo general, de familias numerosas.

De modo que, una vez incorporados al PISC y adjudicadas las viviendas de la primera fase, se identificaron aquellos casos en que los materiales y características de la construcción permitían su aprovechamiento. En función de ello cada familia discutió con los arquitectos las posibles modificaciones del plano y la localización de la casa en el terreno con el objetivo de re-utilizar las habitaciones previamente construidas anexándolas a las construcciones existentes (Figura 2).

Figura 2. Viviendas en construcción y construcciones previas anexas a las mismas



Fuente: trabajo de campo (fotografías M. Relli, 2011)

Por otra parte, se trabajó también en el diseño del plano original lográndose incrementos de hasta casi 10 m² de superficie por vivienda (de 43 a 52 m²). Adicionalmente, la incorporación de una galería (Figura 3) permitió incrementar la superficie útil de la vivienda hasta los 60 m², al tiempo que incorporó un espacio de reunión y convivencia entre vecinos. (Entrevista C-2). De acuerdo con uno de los arquitectos participantes en el proyecto: “(...) la galería en un barrio como este funciona de manera distinta, no es la galería contemplativa, en la que vos ves la laguna y el atardecer. Es el lugar de concentración de actividades, donde vos socializás con toda la gente, es el espacio que nuclea la vida social” (Entrevista C-2).

Además, la calidad constructiva de las viviendas se mejoró notablemente respecto de los estándares inicialmente establecidos tanto mediante la incorporación de materiales de mayor calidad a menores precios por la eliminación de intermediarios como por la incorporación de mejoras en la infraestructura.

Figura 3. Detalle de las galerías incorporadas y su localización en la vivienda.



Fuente: trabajo de campo (fotografías M. Relli, 2011).

Más allá del diseño de la vivienda y la organización de la parcela, de las asambleas surgieron objetivos de más amplio alcance relacionados con la planificación del espacio público a partir de la identificación de las carencias urbanísticas de Villa del Parque. Así “en las asambleas con los que van a recibir casas (...), se habla de hacer jornadas barriales de limpieza del barrio porque la casa también es el barrio, y eso se logra, la canchita de fútbol, ahora la plaza de allá al fondo, se armó con esos compañeros (...)” (Entrevista A-5). La actividad a escala barrial ha ido acompañada de la incorporación de nuevos nombres a la toponimia del barrio que da cuenta del proceso de construcción social del espacio y de una conciencia colectiva renovada. El caso más significativo ha sido la apertura de una nueva calle que atraviesa los terrenos de la toma y, con la aprobación del municipio, fue denominada *Darío Santillán* en recuerdo del piquetero asesinado en los acontecimientos de diciembre de 2011 (Prensa de Frente, 6/09/2005).

De igual modo, muchas de las movilizaciones de la organización tienen por objetivo reclamos que exceden el propio proyecto de construcción de viviendas y se orientan a la obtención de bienes y servicios colectivos (asfalto, alumbrado público, red de agua potable, cloacas, refugios para las paradas de autobuses, desagües y alcantarillados, etc.). En un proyecto de estas características la consolidación de articulaciones adecuadas de gobernanza con actores institucionales y, en particular, con el municipio, resulta imprescindible toda vez que, como se argumenta en la solicitud de regularización dominial de tierras presentada ante el Consejo Deliberante:

la planificación en conjunto entre organizaciones sociales, instituciones barriales y el municipio de Luján, ayudarán a mejorar el barrio Villa del Parque, ya que no sólo se resolverán problemas puntuales, sino que también se apuntará a jerarquizar problemáticas, facilitará la confección de una lista de obras públicas a realizarse y se tendrá un contacto fluido con las propuestas y necesidades de los vecinos del barrio”. En definitiva, todas esas intervenciones “ayudarán a una mejor calidad de vida de los sectores populares” (El Civismo, 3/12/2010).

No obstante ello, el involucramiento del municipio ha sido mucho menor del esperado y el déficit en términos de infraestructura continúa siendo una asignatura pendiente en el barrio (Sexta Sección, 25/01/2013). En la perspectiva de un referente del MTC:

En términos de infraestructura, desde el 2003 para acá se notan cambios, pero sobre todo son iniciativas familiares, han mejorado si se quiere la construcción cada familia. Pero a nivel barrial el asfalto sigue siendo más o menos el mismo, el alumbrado igual, las cloacas no existen y el gas no pasa. Todo lo más básico sigue ausente, digamos, el Estado sigue ausente. Y en la mayoría de los casos depende de la habilidad que tenga el movimiento para salir a pelear. Al menos los logros así más grosos tienen que ver con eso y algún momento electoral (Entrevista A-1).

Se trata, en todo caso, de avances que no sólo han contribuido a una mejora de las condiciones de habitabilidad del barrio, sino que han contribuido a fortalecer la imagen positiva de la organización y de su proyecto tanto en ese contexto como en el de la ciudad de Luján.

CONCLUSIONES

El estudio realizado nos ha permitido mostrar que las acciones de los nuevos movimientos sociales en la actualidad van más allá de las estrategias defensivas frente al impacto de las agendas políticas neoliberales. Hemos querido destacar su potencial para generar iniciativas de desarrollo “desde abajo” que, pese a su escasa visibilidad, frecuente estigmatización social e instrumentalización estatal, ofrecen alternativas posibles a la agenda política neoliberal imperante en las mismas.

Un particular interés tienen los proyectos relacionados con la producción del hábitat, porque en ellos la intervención física en el espacio urbano se combina con proyectos productivos de escala suficiente como para generar empleos y dinámicas organizativas de mayor alcance así como establecer nuevas articulaciones político-institucionales. Un aspecto fundamental a considerar es que en manos de estos actores, proyectos gubernamentales caracterizados por una perspectiva *top-down* pueden ser reconfigurados “desde abajo” en función de objetivos de desarrollo comunitario socialmente transformadores y de mayor alcance.

En particular, el proyecto territorial del MTC creó el marco y las condiciones que permitieron transformar una toma de tierras en un proyecto de desarrollo comunitario, primero y, posteriormente, en una propuesta de desarrollo a escala urbana.

Con ello hemos destacado especialmente el carácter socialmente innovador de este tipo de estrategias toda vez que la satisfacción de necesidades básicas (nivel micro) se vincula a una transformación de las relaciones sociales a nivel comunitario promoviendo, además, el “empoderamiento” desde varios puntos de vista y a través de diversos mecanismos (nivel macro). Nuestros resultados coinciden con investigaciones previas al poner de manifiesto que un aspecto crucial de este tipo de iniciativas depende de la capacidad para reconfigurar las relaciones de gobernanza con el Estado en sus diversos niveles.

Sin embargo, la evidencia recogida revela situaciones contrastantes. Por un lado, pone de manifiesto el aprendizaje por parte de la organización de los mecanismos que mueven el aparato del Estado junto a una afirmación de la confianza de los militantes en su capacidad para establecer y gestionar relaciones institucionales más allá del nivel local y para llevar adelante proyectos de envergadura. La capacidad para incidir en la agenda de política pública local y lograr la legitimación del proyecto constituye un resultado claramente positivo de ese proceso.

Pero por otra parte, en nuestro caso las articulaciones y espacios de negociación construidos se caracterizaron por su fragilidad e inestabilidad, manteniéndose acotadas al ámbito y tiempo de duración del proyecto. En otras palabras, las instituciones públicas no mostraron en el período estudiado una voluntad especial por avanzar en el reforzamiento de esos vínculos ampliando el rango de proyectos con la organización o estableciendo objetivos comunes de mayor alcance.

Se trata de una situación que no debería extrañar si se atiende a la desconfianza con que los movimientos sociales (en particular los de corte autonomista) y el poder político se observan mutuamente. Pero ello sugiere también la necesidad de nuevas racionalidades de gobernanza (innovación institucional) en las que el conflicto sea visto como una herramienta de impulso a la creatividad antes que como una barrera a la cooperación entre Estado y sociedad civil.

REFERENCIAS

- Alguacil, Julio (2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias participativas. *Boletín CF+S*, pp. 51-65.
- Atkinson, Rob (2000). "Combating social exclusion in Europe: the new urban policy challenge". *Urban Studies*. Vol. 37, N° 5-6 pp.1037-1055.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (1995). La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. Buenos Aires: Losada.
- Beaumont, Justin y Nicholls, Walter (2008). "Plural Governance, Participation and Democracy in Cities". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 32, N°1, pp. 87-94.
- Bertrand, Jean René y Carballo, Cristina (2004). Estudio sobre los territorios urbanos. Serie: Avances de Investigación. Recuperado el 6 de octubre de 2011 de www.ciaclu.com.ar/DOCUMENTOS/2008/5/territoriosurbanos.pdf
- Brenner, Neil (1999). "Globalisation as reterritorialisation: The rescaling of urban governance in the European Union". *Urban Studies*. Vol. 36, N°3, pp. 431-451.
- Brenner, Neil y Theodore, Nick (2002). "Cities and Geographies of 'Actually existing neoliberalism'", en Neil Brenner y Nick Theodore (editores). *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell Publishing.
- Brunet, Roger (1998). Las ciudades como Lleida. Situación y perspectivas de las ciudades medias en Europa. VII Semana de Estudios Urbanos, pp. 1-14. Lleida (España).
- Cacace, Graciela (2009). Análisis de evaluación multicriterio para la localización de establecimientos educativo en la ciudad de Luján. Universidad Nacional de Luján.
- Ciccolella, Pablo (2009). "Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano", en Héctor Poggiese y Tamara Cohen Egler (editores). *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: CLACSO.

- Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2008). "Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires". Cuadernos del CENDES, N°25, 47-68.
- Coraggio, José Luis (2007). Desarrollo regional, espacio local y economía social. Seminario Internacional "Las regiones del siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local". México.
- Coraggio, José Luis (1997). Descentralización, el día después... Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2011). "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires". EURE. Vol. 37, N° 105, pp. 25-45.
- Del Río, Juan Pablo (2011). El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
- Ferrão, João (1995). "Colectividades territoriales y globalización: contribuciones para una nueva acción estratégica de emancipación". Estudios Territoriales, N°43, pp.101-116.
- Fontan, Jean Marc, Hamel Pierre, Morin Richard, y Shragge Eric (2009). "Community organizations and local governance in a metropolitan region". Urban Affairs Review, Vol. 44, N°6, pp. 832-857.
- Forrest, Ray y Kearns, Ade (2001). "Social cohesion, social capital and the neighborhood". Urban Studies. Vol.38, N° 12, pp. 2.125-2.143.
- Freytes Frey, Ada y Cross, Cecilia (2007). "Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política". Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. N° 27, pp. 121-141.
- Friedmann, John (1996). Empowerment, Oeiras: Celta.
- González, Pablo; Perdoni, Sergio; Pintos, Patricia y Relli, Mariana (2011). "Notas sobre las organizaciones de base territorial en la gestión de programas sociales ante los cambios en el modelo asistencial público: el caso del barrio Las Malvinas de La Plata", en Héctor Luis Adriani, Margarita Papalardo, Patricia Pintos y María Josefa Suárez (compiladores). Actores, estrategias y territorio. El Gran La Plata: de la crisis de convertibilidad al crecimiento económico, La Plata: Editorial Dunken.
- González, Sara (2010). "Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism". Urban Studies. Vol. 48, N° 7, pp. 1.397-1.418.

- González, Sara; Moulaert, Frank y Martinelli, Flavia (2010). "ALMOLIN: How to analyse social innovation at the local level?", en Frank Moulaert, Flavia Martinelli Erik Swyngedouw y Sara González (edsitores). *Can neighborhoods save the city?* Londres: Routledge.
- Hadjimichalis, Costis y Hudson, Ray (2007). "Rethinking local and regional development. Implications for radical political practice in Europe". *European Urban and Regional Studies*. Vol. 14, Nº 2, pp. 99-113.
- Hirschman, Albert O. (1986). *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Janoschka, Michael (2003). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE*. Vol. 28, Nº 85, pp. 11-29.
- Klein, Juan Luis (2005). "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal". *EURE*. Vol. 31, Nº 94, pp. 25-39.
- Klein, Juan Luis y Fontan, Jean Marc (2004). "Innovación social y gobernabilidad plural en la reconversión metropolitana de Montreal. ¿Excepción o modelo?". *Cuadernos del CRISES*, Montreal: CRISES.
- Klein, Juan Luis; Fontan, Jean Marc y Tremblay, Diane Gabrielle (2009). "Social Entrepreneurs, Local Initiatives and Social Economy: Foundations for a Socially Innovative Strategy to Fight against Poverty and Exclusion". *Canadian Journal of Regional Science*. Vol. 32, Nº 1, pp. 23-42.
- Laville, Jean Louis y García Jané, Jordi (2009). *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria.
- MacCallum, Diana; Moulaert, Frank; Hillier, Jean y Viccari Haddock, Serena (2009). *Social innovation and territorial development*. Ashgate.
- Mayer, Margit (2000). "Social movements in European cities: transitions from the 1970s to the 1990s", en Alberto Bagnasco y Patrick Le Galès. (editores). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merklen, Denis (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Merklen, Denis (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Moulaert, Frank (2000). *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*. New York: Oxford University Press.
- Moulaert, Frank y Ailenei, Oana (2005). "Social economy, third sector and solidarity relations: a conceptual synthesis from history to present". *Urban Studies*. Vol. 42, Nº 11, pp. 2037-2053.

- Moulaert, Frank y González, Sara (2003). "Is there life beyond the Knowledge based-society? Towards a decelerated approach to learning, creativity and enjoyment in Europe". Seminar of the Aegean Naxos, pp. 1-50. Naxos, Greece.
- Moulaert, Frank y Nussbaumer Jacques (2008). *La logique sociale du développement territorial*. Québec. Presses de L'Université du Québec.
- Moulaert, Frank y Vicari Haddock, Serena (2009). "Innovazione sociale e sviluppo integrato del territorio", en: Serena Vicari Haddock y Frank Moulaert (editores) *Rigenerare la città*. Bologna: Il Mulino.
- Moulaert, Frank, Delladetsima, Pavlos y Leontidou, Lila (1994). *Local development strategies in economically disintegrated areas: a proactive strategy against poverty in the European Community*. European Commission.
- Moulaert, Frank; Martinelli, Flavia; Swyngedouw, Erik y González, Sara (2005). "Towards alternative model(s) of local innovation". *Urban Studies*. 42, N°11, 1969-1990.
- Moulaert, Frank; Martinelli, Flavia; Swyngedouw, Erik y González, Sara (2010). *Can neighborhoods save the city?* New York: Routledge.
- Moulaert, Frank; Swyngedouw, Erik y Rodríguez, Arantxa (2001). "Social polarization in Metropolitan Areas: the role of New Urban Policy". *European Urban and Regional Studies*. Vol. 8, N° 2, pp. 99-102.
- Musterd, Sako y Murie, Alan (2002). *The spatial dimensions of urban social exclusion and integration: Final Report*. URBEX. Amsterdam: Amsterdam Study Center for the Metropolitan Environment.
- Prevôt-Schapiro, Marie France y Cattaneo Pineda, Rodrigo (2008). "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *EURE* Vol. 34, N° 103, pp. 73-92.
- Stöhr, Walter y Taylor, David R.F. (1981). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. New York: John Wiley and Sons.
- Svampa, Maristella (2011). "Argentina, una década después. Del "que se vayan todos" a la exacerbación de lo nacional-popular". *Nueva Sociedad*. Recuperado el 30 de abril de 2011, de www.maristellasvampa.net.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Wilson, Patricia; Moulaert, Frank y Demazière, Cristophe (1997). Urban restructuring and local response, en Frank Moulaert y Allen Scott (editores). Cities, enterprises and society on the eve of the 21st century. Londres: Pinter.

Fuentes periodísticas y páginas web

Agencia Sexta Sección (25/01/2013): “Reclamos del Movimiento de Trabajadores Comunitarios frente a la municipalidad”. Recuperado el 10/10/2013, de: http://sextaseccion.com/nota.asp?n=2013_1_25&id=17919&id_tiponota=9

Luján Hoy (28/11/2013): “Se aprobó la regularización de 52 terrenos para la construcción de viviendas”. Recuperado el 20 de diciembre de 2013, de: <http://www.lujanhoy.com.ar/idnoticia.php?id=4623>

Indymedia (13/05/2004): “Alerta en Luján”. Recuperado el 8 de septiembre de 2011, de: <http://argentina.indymedia.org/news/2004/05/195557.php>

La Política On Line (28/10/2011): Luján: el triunfo del vecinalismo hundió al kirchnerismo y a De Narváez. Recuperado el 5 de octubre de 2012, de: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/56479/>

Luján Hoy (10/10/2013): “Diversas organizaciones solicitaron al intendente que “vete el Código de Ordenamiento Urbano”. Recuperado el 11 de noviembre de 2013, de: <http://www.lujanhoy.com.ar/>

Luján Hoy (5/01/2014): “Mabel Vique: ‘Queremos abrirnos a todos los vecinos del barrio’”. Recuperado el 10 de enero de 2014, de: <http://www.lujanhoy.com.ar/idnoticia.php?id=4927>

Marea Popular (2/10/2013): “Código de Ordenamiento Urbano: Entregaron Luján a la especulación inmobiliaria”. Recuperado el 4 de octubre de 2013, de: <http://mareapopular.org/nacionales/lujan/>

Municipio de Luján (11/11/2011): “Gran convocatoria logró la reunión de la agencia de desarrollo local”. Recuperado el 8 de septiembre de 2012, de: <http://www.lujan.gov.ar/prensa/>

El Civismo (23/12/2012): “El MTC entregó 20 nuevas viviendas sociales en Villa del Parque”. Recuperado el 9 de abril de 2013, de: <http://www.elcivismo.com.ar/nota.php?nota=14857>

El Civismo (26/08/2011): “El MTC inició la construcción de otras 20 viviendas populares”. Recuperado el 7 de agosto de 2012, de: <http://www.elcivismo.com.ar/nota.php?nota=10349>

El Civismo (3/12/2010): “Proyecto de regularización de tierras en Villa del Parque”. Recuperado el 7 de julio de 2012, de: <http://www.elcivismo.com.ar/nota.php?nota=7969>

FPDS (23/05/2013): “Carta abierta a la presidenta de la Nación. Recuperado el 8 de julio de 2013, de: <http://fpds-oeste.blogspot.com.es/2013/05/carta-abierta-la-presidenta-de-la-nacion.html>

Prensa de Frente (6/09/2005): “En Luján, los vecinos del Movimiento de Trabajadores Comunitarios bautizaron ‘Darío Santillán’ a una calle”. Recuperado el 14 de noviembre de 2013, de: <http://www.prensadefrente.org/pdfb2/index.php/2005/09/05/p414>

ENTREVISTAS

A-1: Referente del Movimiento de Trabajadores Comunitarios.

A-5. Referente del Movimiento de Trabajadores Comunitarios.

A-11: Referente del Movimiento de Trabajadores Comunitarios.

C-2: Arquitecto con amplia trayectoria militante en otras organizaciones. Apoyó a la organización en el rediseño de las viviendas.

F-2: Familia asentada en la primera toma. Participa en el proyecto como parte del equipo de administración.

La Mar en Coche (18/12/2013): Entrevista a Martín Burgos, referente del Movimiento de Trabajadores Comunitarios. Archivo de Audio. Disponible en: <http://marencoeche.wordpress.com/2013/12/18/grandes-negocios-inmobiliarios-en-lujan/>