

Mgter. Leticia Medina

DNI 25.694.954

letmedina@hotmail.com / (0351) 155 737881

Ciffyh – UNC

Eje temático: Conflictos sociales, acciones colectivas y territorialidades.

Palabras clave: Acción colectiva – Habitat – Cuestión urbana

Título: **Transformación urbana y acción colectiva. La lucha por el habitat en Córdoba, 1989-2001.**

Resumen

La ponencia presenta algunas vinculaciones entre ciertas transformaciones de la estructura urbana -particularmente, aquellas relativas a la intervención del Estado en la regulación y producción del habitat- y la constitución de actores colectivos que instalaron públicamente demandas en torno al habitat en el período 1989-2001 en Córdoba. Se busca con esto construir un primer relevamiento de los principales conflictos que generaron demandas en torno al habitat, partiendo de conceptualizar a las demandas como clave de comprensión de los procesos de articulación hegemónica de lo social.

La ciudad como espacio de la reproducción social

La ciudad contemporánea, ámbito privilegiado de la reproducción social, se estructura a través de una dinámica que integra -de manera diferente y desigual- a los componentes de la sociedad. La forma urbana –los aspectos físicos de la ciudad- y las relaciones sociales que se despliegan en el espacio urbano constituyen una unidad que puede ser abordada distinguiendo analíticamente algunas dimensiones: la ciudad física (suelo y vivienda, infraestructuras, equipamientos y servicios), la ciudad como unidad de reproducción económica, las relaciones de poder (estructura de gobierno, mecanismos de toma de decisiones) y la producción simbólica de la ciudad (Pirez, 1995).

La dimensión física es clave a la hora de comprender los procesos de organización del espacio social, la distribución de la población y las condiciones para la movilización colectiva. La organización material de la ciudad, resultado de políticas e iniciativas de los distintos actores sociales –Estado, mercado, organizaciones-, permite dar cuenta de las luchas por la apropiación del espacio urbano y sus consecuencias en la definición de los patrones de urbanización y las políticas de hábitat en un período determinado. En este sentido, advierte Duhau

(2000) que en los estudios urbanos suele escindirse la preocupación por los modos de estructuración de las políticas públicas -analizadas desde perspectivas normativas provistas por la teoría política- del estudio sobre la acción colectiva y los movimientos sociales.

Más allá de las críticas posibles al enfoque neomarxista de la cuestión urbana, en la obra de Castells (1977, 1988) se vislumbra una clave de lectura que resulta sugerente para el abordaje de ciertas experiencias de movilización social, si de lo que se trata es de evitar los particularismos del estudio de caso: el análisis de los movimientos sociales urbanos (MSU) no debe partir de las organizaciones, sino de detectar las contradicciones en cada coyuntura particular y de señalar las movilizaciones específicas respecto de esos problemas. El primer paso metodológico es entonces reconocer el o los objetivos en juego y codificarlos en términos estructurales, para luego analizar los grupos involucrados y llegar a la comprensión acerca de los efectos de la acción de los MSU en términos de una "(...) transformación estructural del sistema urbano o (...) una modificación sustancial de la correlación de fuerzas en la lucha de clases" (Castells, 1988: 475).

Algunos aportes de la teoría política reciente nos permiten avanzar en la construcción de herramientas analíticas más precisas. En particular, la sugerencia de atender a las demandas sociales como clave de comprensión para el estudio de la constitución de los movimientos sociales en tanto actores políticos que disputan el orden social (Retamozo, 2009). Desde una concepción de lo urbano como ámbito privilegiado de la reproducción de la fuerza de trabajo así como espacio exclusivo del consumo colectivo -prácticas que exigen la "presencia masiva y necesaria del Estado en el tratamiento y en la gestión de los problemas urbanos" (Castells, 1977: 20)- la lectura de las demandas generadas alrededor de las políticas de habitat constituyen una puerta de entrada para dar cuenta de la politicidad que atraviesa a la cuestión urbana. En el espacio de la ciudad, los movimientos sociales "elaboran demandas que presentan en el espacio público mediante acciones colectivas que sostienen en el tiempo y que implican proceso identitarios" (Retamozo, 2009: 111). El modo y alcance de esta instalación construye un significado, configura un sentido de "injusticia" que moviliza a la acción, permite la constitución de sujetos que en la acción logran pasar de una relación social de subordinación a la creación de espacios de antagonismo, provocando una apertura de lo político a partir de la elaboración de una "falta" con posibles efectos dislocatorios (Laclau, 2002; Retamozo, 2009).

Esta conceptualización permite pensar a las demandas como mediación entre la subordinación, en tanto situación estructural de dominación, y la construcción de posibles antagonismos, es decir, la “apertura de lo político aunque sea solamente una grieta en el orden social hegemónico” (Retamozo, idem: 114). En buena medida el resultado de este proceso en cada contexto particular se vincula con la capacidad de articulación de una serie de demandas equivalentes por parte de los movimientos sociales, así como con las posibilidades de cancelación del conflicto por parte de las instituciones del Estado. En este sentido, tres elementos -dimensiones de análisis para el reconocimiento de los efectos políticos de la acción colectiva en el espacio urbano- vinculan a las demandas con los movimientos sociales: la identificación de una situación como injusta, la elaboración del pedido-reclamo, y la interpelación de las alteridades en tanto lucha por el reconocimiento.

Con todo esto, sostenemos aquí que lo urbano no constituye a priori un terreno fértil para la transformación de las relaciones estructurales de subordinación, ni es el escenario de la planificación urbana como puro instrumento de la dominación a través de la regulación de las contradicciones sociales. Frente a la oscilación -presente en los estudios urbanos- entre la expectativa y la resignación respecto de la potencialidad política de los movimientos sociales urbanos, sostenemos aquí que lo urbano debe ser comprendido como “campo de experiencia” en el cual es posible la emergencia de procesos de subjetivación política que, a su vez, vuelven a “recortar el campo de experiencia que daba a cada uno su identidad con su parte” (Ranciere, 1996). El estudio de las demandas resulta clave entonces para indagar, en nuestro contexto histórico particular -la ciudad de Córdoba en la última década del siglo XX-, la constitución de sujetos políticos que intervinieron -o intentaron intervenir- en la estructuración del orden social.

Por cuestiones de espacio, sólo podremos dar cuenta en esta ponencia de algunas demandas protagonizadas por dos actores significativos en el escenario de las luchas urbanas de Córdoba: la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) y Vecinos Autoconvocados.

Transformaciones urbanas y acción colectiva: 1989-2001.

La liberación de los alquileres sumada a la paralización económica hacia el final del período dictatorial -en el contexto de un crecimiento sostenido de la población urbana de Córdoba, que se había incrementado en más de un 100% entre 1947 y 1980-, agudizó en la década del '80 el problema de la vivienda instalando los

desalojos como conflicto extendido en toda la ciudad. En este marco, fue posible la formación de un mercado altamente rentable que no tardó en ser tomado por los capitales financieros que, en pleno proceso de desindustrialización, convirtieron a la tierra urbana en un recurso propicio para la especulación. La demanda por el habitat urbano contaba ya por estos años con una trayectoria significativa, en la cual se asentaron en cierta medida las acciones colectivas del período (Morillo y Piotti, 2008; Morey, 2008).¹

En 1989, frente a la profundización de la crisis hiperinflacionaria -y a la generalización de la acción contenciosa, visibilizada especialmente por los recordados saqueos a supermercados- el gobierno provincial convocó a una Mesa de Emergencia Social en el marco de la cual se dispusieron acciones de contención para los sectores más castigados. En esa experiencia de articulación con el Estado participaron cuatro Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)² que trabajaban en las comunidades periféricas de Córdoba y que a través de ese espacio canalizaron junto a las organizaciones de base la ayuda social del Estado a los habitantes de barrios y villas. Durante la apertura democrática, estas instituciones habían logrado articular a una importante cantidad de agrupaciones y poblaciones de las villas y barrios periféricos de Córdoba alrededor de la problemática de la vivienda, el acceso a la tierra y a los servicios públicos (Franco y Medina, 2012).

La experiencia de articulación con el Estado durante la *emergencia social* de 1989 fue el principal antecedente de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, una experiencia de planificación y ejecución de políticas públicas desarrollada en Córdoba entre 1992 y 1998. La Mesa de Concertación fue resultado de un encuentro entre cuatro redes de organizaciones barriales y las ONGD³, acompañado desde las esferas del Estado por funcionarios que intuyeron las potencialidades de este espacio. La convocatoria que culminó con la constitución de la Mesa de Concertación se fundó en una demanda específica por el acceso al servicio eléctrico, que por entonces -y aún hoy- es provisto por una empresa pública del

1 En el II° Congreso Nacional Villero, realizado en Córdoba en enero de 1974 y con la participación de unos 500 delegados de villas de todo el país, las “políticas de tierras, vivienda y emergencia” aparecieron en el temario como primer asunto a tratar. Ver Revista *El Descamisado*, Año I, N° 37, 29/1/1974, pp. 16-20.

2 El Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL), fundada en 1985; el Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), en 1979; el Servicio de Promoción Humana (Serviproh), que comenzó a actuar en los años '70 pero atravesó un proceso de refundación en la década de los '80, y la Mutual Carlos Mujica, creada en 1985.

3 La Coordinadora de Villas y Barrios Carenciados, asesorada por Mujica; la Coordinadora de Loteos Indexados, por CECOPAL; la Comisión de Hábitat Popular, con SERVIPROH, y el Encuentro de Comunidades Populares en Marcha, apoyado por el SEHAS.

Estado provincial. Al reclamo de una tarifa social para la población de villas y barrios carenciados, se sumaron inmediatamente y en el marco de la discusión desarrollada en el encuentro, demandas de dos tipos: unas vinculadas al acceso a mejores condiciones de habitabilidad -vivienda, tierras, servicios públicos- y otra relativa a la participación de los propios pobladores en espacios de planificación y gestión de los programas de habitat.

De esta manera, en aquel encuentro realizado en junio de 1992 se creó la Mesa de Concertación como espacio de gestión asociada entre el Estado Provincial, el Estado Municipal y la naciente Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales. Este hito marcó una nueva etapa en la historia del movimiento barrial cordobés:

“Ahí verdaderamente superamos el aislamiento. (...) Pudimos avanzar en serio en ese horizonte que era superar las situaciones particulares de cada barrio, en una experiencia de articulación”
(entrevista a GM, 18/10/12)

Durante el período de auge de la Mesa de Concertación, desde su creación hasta la caída del gobernador Angeloz a mediados de 1995, la Unión de Organizaciones de Base se consolidó como una de las principales estructuras movilizadoras desde el espacio barrial, articulando a más de cien grupos de base. Desde los comienzos de esta experiencia los propios dirigentes de la Unión se nombraron a sí mismos como “villeros” o eventualmente “pobres”, resaltando a la vez la condición social que se atravesaba y la necesidad de recibir atención del Estado. En la constitución de la Unión se destacaron además otras dos cuestiones: su definición acerca de la conquista de los derechos sociales como horizonte que ordenaba las acciones *con* y *frente* al Estado, y su carácter de espacio de articulación para una diversidad de experiencias de organización territoriales y de base.

De la dispersión a la organización, mediada por la cuestión urbana

Entre 1992 y fines de la década, atravesando los diferentes períodos de gobierno que supusieron cambios sustantivos en el modelo de gestión de las políticas públicas (Medina, 2012), tres demandas centrales estructuraron la acción de los MSU.

Por un lado, desde los años 70 se produce una modificación del patrón de urbanización tradicional, y un nuevo perfil urbano se evidencia en la expansión de la

mancha urbana hasta prácticamente los límites del ejido municipal, marcando una tendencia que se profundizaría en adelante: la creciente extensión del área urbanizada a bajas densidades edilicias, con existencia de bolsones intermedios sin urbanizar a la espera de su valorización comercial. En este contexto, la demanda por el acceso al suelo urbano emerge y se mantiene durante todo el período estudiado, en paralelo al desarrollo del mercado inmobiliario y la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos privadas (Rebord, 2010; Faraci y otros, 2010).

En este marco, la UOBDS asumió en 1994 como demanda la implementación del Programa Nacional “Arraigo”, que disponía la habilitación de terrenos fiscales para la construcción de vivienda popular. Se calculaba que 33 villas de Córdoba estaban asentadas sobre tierras fiscales de la Nación y podrían beneficiarse con el plan⁴. Dos meses más tarde, se formalizó en la Legislatura la firma del convenio entre la Nación y la provincia de Córdoba para la implementación del Programa (ley N° 8468), evidenciándose la capacidad del movimiento para instalar demandas y obtener resultados en el corto plazo.

La segunda cuestión demandada tenía que ver específicamente con el acceso a la vivienda y a la infraestructura y servicios necesarios para una vida digna. En ese marco, durante la década del '90 la UOBDS instaló como exigencia la reglamentación de la llamada Ley de Villas, que había sido sancionada en 1971 y que disponía la implementación de programas de vivienda, salud, educación, recreación y promoción de la organización comunitaria en el marco de un “Plan de Promoción Integral de Villas de Emergencia”⁵. Si bien este reclamo no fue resuelto, la existencia de la Ley de Villas constituyó un recurso que movilizó y orientó las demandas de las organizaciones en torno al acceso a un habitat de calidad.

Por otra parte, hacia mediados de la década se hace visible la demanda de grupos de vecinos contra los desalojos, consecuencia directa del proceso de empobrecimiento de una significativa capa de sectores medios. Alrededor del reclamo por la vivienda única como bien social, en 1994 se funda la organización Centro de Vecinos Autoconvocados, que de allí en adelante protagonizará distintas acciones de protesta -desde peticiones formales hasta la ocupación de edificios públicos- hasta el final del período analizado. En los años signados por la crisis económica, política y social que derivara en los estallidos sociales de 2001, los Vecinos Autoconvocados demandaron al Estado por mecanismos de protección para los miles de ciudadanos embargados por deudas en los servicios públicos o

4 La Voz del Interior, Córdoba, 24/10/1994, 9C.

5 Ley N° 5288, 8/11/1971

hipotecas de sus viviendas. Así lo señala el movimiento en su órgano de difusión, *Che Vecino*:

“Colapsamos al Poder Judicial con las presentaciones de concursos preventivos de los vecinos en cesación de pago: debieron sortear ocho juzgados especiales para atender las demandas, y aún así no dieron abasto para atender las presentaciones hechas hasta el momento” (Revista Che Vecino, N° 2, sept./oct. 1999)

En tercer lugar, una demanda de participación movilizó la acción colectiva y ayudó a configurar el perfil de los movimientos sociales urbanos cordobeses. En el caso de la Unión de Organizaciones de Base, desde el inicio de las discusiones con los funcionarios del Estado se planteó la necesidad de incluir al movimiento barrial en el diseño y gestión de los programas estatales para la provisión de tierras, vivienda e infraestructura. De este modo, la creación de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales significó una conquista para el movimiento en dos sentidos: en relación al acceso a recursos -fondos, programas, proyectos- para las poblaciones de barrios carenciados y villas, y respecto del reconocimiento del Estado a este actor como sujeto político legitimado para intervenir en la planificación del habitat urbano.

En cuanto a Vecinos Autoconvocados, fue justamente el no reconocimiento -por parte del gobierno municipal- de ciertas trayectorias políticas en los centros vecinales, el otro factor que detonó el conflicto y posterior organización de los Centros Vecinales Autoconvocados:

“(...) en 1994 fuimos excluidos de la Carta Orgánica Municipal. Como consecuencia, un grupo de Centros Vecinales reunidos en asamblea resolvimos dar fundamentación concreta a esta idea”. (Revista Che Vecino, N° 2, sept./oct. 1999)

De la cuestión urbana a la participación política, mediada por la asistencia

Hacia el final del período, marcado por una profunda crisis económica, social y política, las demandas por el habitat van dejando paso a nuevas formulaciones y acciones colectiva que ponen en escena la fractura del orden neoliberal. Los inéditos índices de desocupación y pobreza obligaban a las organizaciones a replegarse en estrategias de asistencia para garantizar condiciones de vida mínimas para las poblaciones. Así, se multiplican las demandas por alimentos y por trabajo, al tiempo que se “suspenden” las reivindicaciones asociadas al habitat. Sin embargo, la profundidad de la crisis y la experiencia acumulada en las organizaciones permitía a

su vez esbozar un desplazamiento fundamental en el sentido que estructuraba las demandas. En el año 2000, la principal referente de la UOBDS, Graciela Palomeque, señalaba en una entrevista:

“se busca una reivindicación que es mucho más estructural. Cuando se habla de vida digna, de justicia o de equidad, se habla de política, de un modelo distinto al actual. (...) Muchas veces (...) los funcionarios quieren recortarle a la Unión su mirada y su entendimiento de lo político (...), y es una larga pelea” (Revista Umbrales N°14, oct. 2000, pp. 60-61).

Entrado el 2001, ciertos procesos vinculados a la incorporación de dirigentes sociales y referentes técnicos de las ONGD a las estructuras políticas del Estado o a las filas de algunos partidos políticos, junto con el desgaste de las relaciones dentro del propio movimiento y el agotamiento de los recursos, impactaron en las posibilidades de sostener la presencia pública de los MSU como actores políticos. Sin embargo, muchas de las demandas elaboradas y planteadas en los años precedentes, así como la mayoría de sus dirigentes, encontraron en los formatos de acción post diciembre -asambleas, movilizaciones callejeras, cacerolazos, entre otros- un espacio de articulación de “viejas” y “nuevas” experiencias, en un proceso que permitió reinscribir las acciones por el derecho a la ciudad en un escenario de profundos debates acerca del modelo de Estado y de país soñados.

Bibliografía

- Castells, Manuel (1988 [1972]) *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Mexico.
- Castells (1977) *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI, Mexico.
- Duhau, Emilio (2000) “Estudios urbanos. Problemas y perspectivas en los años noventa”, *Sociológica*, año 15, N° 42, pp. 13-35
- Faraci, Mariano; Caporossi, Celina; Litvin, Federico (2010) “Renovación urbana en la ciudad construida”, *Hoy la Universidad*, Córdoba, UNC, N° 3.
- Franco, María José y Medina, Leticia (2012) “Transformaciones urbanas y acciones colectivas con base territorial durante la reconstrucción democrática. Córdoba, 1983-1989”. Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.Cuyo. Mendoza, 9 y 10 de mayo de 2013.
- Laclau, Ernesto (2002) “El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica”; entrevista realizada por Guillermo Olivera, en *Designis* Gedisa, Barcelona, N° 2.

Medina, Leticia (2012) "Lo social como "tercer sector". Discurso mediático, mundo académico y políticas sociales del Estado", tesis de maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea, CEA-UNC.

Morillo, Ernesto; Piotti, María; Elorza, Ana (2008) "Articulaciones, dilemas y solidaridades en la acción colectiva de las villas por el derecho a la ciudad. Córdoba 1965- 1976", Ponencia en el II Foro de Investigación e Intervención Social, ECI-ETS, UNC.

Morey, Patricia (2008) "Memorias sobre sociabilidad y política de los vecinos de "villas" de la Ciudad de Córdoba. Período 1965-1975. Estudio de caso", Ponencia en el II Encuentro argentino y latinoamericano Prácticas sociales y pensamiento crítico, ETS-UNC.

Pirez, Pedro (1995) "Actores sociales y gestión de la ciudad", Ciudades, RNIU, México, octubre-diciembre, N° 28.

Ranciere, Jacques (1996) *El desacuerdo. Política y Filosofía*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Rebord, Gustavo (2010) "Irregularidad en la tenencia de la propiedad", Hoy la Universidad, Córdoba, UNC, N° 3.

Retamozo, Martín (2009) "Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales", *Cinta de moebio*, N° 35. Disponible en: www.moebio.uchile.cl/35/retamozo.html. Acceso: 22.4.2013