

# Debates en Sociología

Nº 61 2025

Mattias Borg Rasmussen

María Cariola

Addier Giovanni Arriola Laura

Javier Nuñez

Federico Agustín Oriolani

Brenda Mendoza Bazán

Ana María Blanco Avila

Julieta Dalla Torre

José Arturo Méndez-Espinoza

Martín Neri-Suárez

Karen Italia Ruiz-López

Ayelen Dichdji

Andrés Díaz Morales

Juan de la Fuente Hernández

Remedios Reymundo Roldán Hernández

Lautaro Elías Quiroga Aguilar

Eliseo Esteban Lara Órdenes

José Carlos Medina Montes

José Luis Saldaña Contreras

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

e-ISSN 2304-4284

# Debates en **Sociología**

Nº 61 2025

DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



**FONDO  
EDITORIAL  
PUCP**

*Debates en Sociología*

N° 61, 2025

Revista del Departamento de Ciencias Sociales  
Pontificia Universidad Católica del Perú

Director: Augusto Castro Carpio (acastro@pucp.pe)  
Editores invitados: Mattias Borg Rasmussen (mbr@ifro.ku.dk)  
María Cariola (maca@ifro.ku.dk)  
Editora: Emilia Fernández Fernández

COMITÉ EDITORIAL

Alain Basail (Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México)  
Astrid Ulloa (Universidad Nacional de Colombia)  
Claudia Briones (Universidad de Río Negro, Argentina)  
Dan Brockington (Universitat Autònoma de Barcelona, España)  
Diana Ojeda (Universidad de Los Andes, Colombia)  
Facundo Martín (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina)  
Graziella Moraes Silva (Geneva Graduate Institute of International and  
Development Studies, Suiza)  
Javier Auyero (Universidad de Texas en Austin, EE. UU.)  
Maricarmen Hernández (Barnard College, EE. UU.)  
Maritza Paredes (Pontificia Universidad Católica del Perú)  
Nicolás Arata (Universidad de Buenos Aires, Argentina)  
Pedro Henrique Rapozo (Universidade do Estado do Amazonas, Brasil)  
Roberto O. López Salazar (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas,  
El Salvador)  
Robin Cavagnoud (Pontificia Universidad Católica del Perú)  
Rodrigo Barrenechea (Universidad Católica del Uruguay)  
Stephanie Rousseau (Pontificia Universidad Católica del Perú)

La revista *Debates en Sociología* es una publicación semestral editada desde 1977 por el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Temática: La revista publica artículos académicos de investigación (empírica, teórica y/o aplicada), así como ensayos y revisiones bibliográficas en torno a la sociología y disciplinas afines. La revista está dirigida a profesores universitarios, investigadores y académicos de las ciencias sociales y humanas.

Colaboraciones: La revista está abierta a colaboraciones nacionales y extranjeras. Los manuscritos recibidos se someten a revisión por pares doble ciego. La correspondencia debe ser remitida al correo electrónico [revistadebates@pucp.edu.pe](mailto:revistadebates@pucp.edu.pe).

*Debates en Sociología* se encuentra registrada en las siguientes plataformas: EBSCOhost, BASE, CLASE, e-revistas, Google Scholar, Journal TOCs, Latindex, LatinREV, y ESCI Web of Science.

Esta publicación es de acceso abierto (licencia CC-BY 4.0) y su contenido está disponible en la página web de la revista: [www.revistas.pucp.edu.pe/debatesensociologia](http://www.revistas.pucp.edu.pe/debatesensociologia).

El contenido de los artículos publicados es de responsabilidad exclusiva de sus autores. Se permite la reproducción del contenido para fines académicos, siempre que se cite adecuadamente la fuente.

ISSN 0254-9220, e-ISSN 2304-4584

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre 2025

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (511) 626-2650

[feditor@pucp.edu.pe](mailto:feditor@pucp.edu.pe) [www.pucp.edu.pe/publicaciones](http://www.pucp.edu.pe/publicaciones)

## LISTADO DE PARES REVISORES

Abel Gómez Gutiérrez	Universidad Autónoma de Nayarit
Abigail Martínez Mendoza	Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma
Adriana Sletza Ortega Ramírez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Alejandro Pelfini	Universidad del Salvador
Antonio Sánchez-Bayón	Universidad Rey Juan Carlos
Carlos Maldonado Valera	CEPAL
Caroline Stamm	Pontificia Universidad Católica de Chile
Claudia I. Camacho	Universidad Autónoma Metropolitana — Xochimilco
Claudio Riveros Ferrada	Universidad de Talca
Diana Torres Obregón	Pontificia Universidad Católica del Perú
Diego Szlechter	Universidad Nacional de General Sarmiento
Dynnik Asencios	Instituto de Estudios Peruanos
Emilce Heredia Chaz	Universidad Nacional del Sur
Emilia Schaigorodsky	Universidad Nacional de Villa María
Guillermo Olivera Lozano	Universidad Nacional Autónoma de México
Jaime Vargas-Villafuerte	Universidad de Lima
Jéssika Paiva França	Universidade Federal do Pará
Joaquín Ulises Deon Favre	Universidad Nacional de Córdoba
José Rodolfo Tenório Lima	Universidade Federal de Alagoas
Julio Calderón Cockburn	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Laurène Wiesztort	Universidad de Lorena
Lucas Henrique Pinto	Universidad de Buenos Aires
Lucila Moreno	Universidad de Buenos Aires
María Eugenia Goicoechea	Universidad de Buenos Aires
María Florencia Girola	Universidad de Buenos Aires
María Mercedes Di Virgilio	Universidad de Buenos Aires
María Soledad Arqueros Mejica	Instituto de Investigaciones Gino Germani
Mercedes Di Virgilio	Universidad de Buenos Aires
Nicolás Alberto Dip	Universidad Nacional Autónoma de México
Romina Olejarczyk	CONICET
Stalin Herrera	Instituto de Estudios Ecuatorianos
Stephan Gruber	Max Planck Institut
Tereza Maria Spyer Dulci	Universidad Federal de la Integración Latinoamericana
Verónica Luna Báez	Universitat Autònoma de Barcelona
Violeta R. Núñez Rodríguez	Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco

# Contenido

Editorial <i>Augusto Castro Carpio</i>	7
<b>DOSSIER</b>	
<b>Fronterizaciones urbanas:</b>	
<b>De la ocupación de terrenos a la propiedad legalizada</b>	
Presentación <i>Mattias Borg Rasmussen y María Cariola</i>	9
La urbanización informal: Dinámicas entre traficantes de tierras y la alcaldía de un municipio de la periferia urbana de Lima, Perú <i>Addier Giovanni Arriola Laura</i>	14
Un reconocimiento ambivalente: Políticas de escrituración en barrios populares del Gran Buenos Aires <i>Javier Nuñez</i>	39
No queremos más <i>hippies</i> : Criterios de legalidad, moralidades y disputas en el acceso al hábitat en una zona de expansión urbana <i>Federico Agustín Oriolani</i>	65
¿Renovación urbana en el área monumental del Callao (Perú)? Un análisis de la intervención del Proyecto Fugaz en cuatro dimensiones diferentes <i>Brenda Mendoza Bazán</i>	84
Gestión habitacional estatal en áreas de interfase Reflexiones sobre el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno <i>Ana María Blanco Avila y Julieta Dalla Torre</i>	107
Transformación del suelo agrario en la periferia urbana: desposesión, legalización y disputa en Cuautlancingo, Puebla (México) <i>José Arturo Méndez-Espinoza, Martín Neri-Suárez y Karen Italia Ruiz-López</i>	136
Naturaleza y propiedad en disputa: Conflictos socioambientales en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina (1960-2020) <i>Ayelen Dichdji</i>	167

## **VARIA**

La importancia del actor social:

Un análisis del capital social en el ejido Emiliano Zapata en Amecameca,  
Estado de México

*Andrés Díaz Morales, Juan de la Fuente Hernández y Remedios Reymundo  
Roldán Hernández* 200

La movilización electoral de la nueva derecha chilena para el rechazo a la  
nueva Constitución chilena

*Lautaro Elías Quiroga Aguilar y Eliseo Esteban Lara Órdenes* 219

Inquietudes desatadas:

Trayectorias y cultura política de radicalización en el movimiento estudiantil  
sanmarquino de los ochenta

*José Carlos Medina Montes* 244

Estructuras de desigualdad laboral en el principal enclave aguacatero  
mexicano

*José Luis Saldaña Contreras* 267

## Editorial

Nuevamente hacemos entrega de un número de la revista *Debates en Sociología*, esta vez el N° 61, que incluye un dossier y artículos varios.

El tema del dossier que presentamos tiene como título *Fronterizaciones urbanas: de la ocupación de terrenos a la propiedad legalizada* y hemos contado con el esfuerzo de edición y dirección de Mattias Borg Rasmussen y María Cariola (Universidad de Copenhague). El tema abordado marca la importancia del proceso de urbanización que se ha producido en varios países de América Latina y muestra las dificultades, las ambivalencias, los conflictos y las disputas en torno a la propiedad urbana. Siete artículos estudian y presentan problemáticas en diversos lugares de nuestra región. La excelente presentación hecha por los encargados del dossier nos sitúa de forma muy clara en el escenario que se vive en nuestros países.

Junto a estos artículos presentamos otros cuatro sobre diversos tópicos de gran importancia. Uno de ellos escrito por Andrés Díaz Morales, Juan de la Fuente Hernández y Remedios Raymundo Roldán Hernández que estudia el capital social en el ejido Emiliano Zapata en Amecameca, en el Estado de México. El segundo artículo muestra la movilización de la derecha chilena para lograr el rechazo de su nueva Constitución, escrito por Lautaro Elías Quiroga-Aguilar y Eliseo Lara. Luego, tenemos un estudio que analiza las trayectorias y la cultura política que estuvieron en la base de la radicalización del movimiento estudiantil en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) en la década de los ochenta, elaborado por José Carlos Medina Montes. Finalmente, presentamos un trabajo que estudia las estructuras de desigualdad laboral en un enclave aguacatero en México, a cargo de José Luis Saldaña.

*Debates en Sociología* está comprometida con el ejercicio de investigación y reflexión que realizan importantes especialistas y académicos en las ramas de las ciencias sociales. El número que presentamos muestra los avances y los desafíos que tenemos sobre las fronterizaciones urbanas —presentado por el dossier— que se muestra complejo, desafiante y que nos permite espacializar las dinámicas sociales que actualmente se perciben.

Esperamos que el número que publicamos contribuya a la discusión y al debate académico y político de los temas presentados.

Muchas gracias,

Augusto Castro Carpio  
Director  
*Debates en Sociología*



# Presentación

## Fronterizaciones urbanas: de la ocupación de terrenos a la propiedad legalizada

Mattias Borg Rasmussen<sup>1</sup>

María Cariola<sup>2</sup>

América Latina es la región más urbanizada del mundo. Más del 80 % de la población vive en zonas urbanas y se caracteriza por su cantidad de megaciudades. Las dinámicas urbanas son un tema históricamente importante para las ciencias sociales de esta parte del mundo. En las décadas de 1940 y 1950 comenzó un movimiento poblacional desde áreas rurales hacia ciudades como Lima, Buenos Aires y Ciudad de México. El énfasis en el estado planificador, modernizador y desarrollista de la mitad de ciclo ha sido reemplazado por lo que de Antuñano (2025) llama la ciudad neoliberal. En esta transición —y en medio de lo que José Matos Mar (1986) llamó el «desborde popular»— en el contexto peruano de crisis profunda en los años 80, observamos que la ciudad como objeto de estudio, de políticas y de imaginación sigue siendo un reto central para la sociología y las ciencias sociales.

La ciudad de Lima experimentó un crecimiento acelerado durante la segunda mitad del siglo XX. Mientras que los migrantes inicialmente se asentaron en los tugurios del centro urbano, la ciudad pronto se expandió hacia las llamadas

---

<sup>1</sup> Universidad de Copenhague, Dinamarca. Correo electrónico: mbr@ifro.ku.dk  
<https://orcid.org/0000-0002-1869-3525>.

<sup>2</sup> Universidad de Copenhague, Dinamarca. Correo electrónico: maca@ifro.ku.dk  
<https://orcid.org/0000-0002-1869-3525>.



barriadas, que más tarde fueron rebautizadas como pueblos jóvenes. La expansión de Lima mediante ocupaciones organizadas es bien conocida por muchos, en gran parte debido al trabajo de Hernando de Soto y su Instituto Libertad y Democracia, que promovió un programa masivo y rápido de titulación. Sin embargo, el problema de la «informalidad» en Lima no puede reducirse a los títulos de propiedad. A medida que Lima se extiende por tres cuencas hidrográficas, el acceso al agua y a otros servicios constituye un asunto crítico en esta ciudad desértica (Ioris, 2012). Las organizaciones comunitarias se han movilizado en torno a la provisión de agua (Abarca & Moraes, 2021; véase también Davis, 2006). Aquí, las instituciones públicas de planificación urbana se encuentran con la organización de base (Criqui, 2013). Las organizaciones vecinales dependen, por tanto, de sus capacidades de intermediación. Estas también contribuyen significativamente a consolidarse como autoridades locales (Desmaison *et al.*, 2023). Por otro lado, los barrios cerrados y otras formas de vivienda de alto nivel suelen contar con sus servicios ya instalados. Los promotores privados y las empresas constructoras compran el terreno, asegurando su correcta reclasificación como áreas residenciales —aunque, a veces, esto ocurre posteriormente— y venden unidades habitacionales que ya cuentan con los flujos adecuados. Sin embargo, las apariencias a menudo ocultan los procesos de exclusión y desposesión que están detrás de su conformación (López-Morales, 2016).

Este dossier indaga en la relación entre la propiedad y la autoridad en el desarrollo urbano en América Latina. Las reclamaciones legales sobre tierras en la periferia urbana se acumulan a una velocidad sin precedentes, mientras los paisajes urbanos se financializan cada vez más. Esto genera disputas por el acceso, con ocupaciones de tierras y desalojos. La competencia entre distintos registros para conceptualizar la tierra en un contexto de urbanización provoca conflictos sobre qué reclamaciones prevalecen y cómo, así como sobre qué es legal y qué constituye un delito. Utilizamos el verbo neológico *fronterizar* para señalar cómo estos procesos forman parte de una reestructuración fundamental de relaciones de autoridad y propiedad. En otras palabras, sostenemos que la urbanización en la periferia urbana es un proceso dinámico de destrucción y recreación institucional. Las dinámicas de frontera disuelven los órdenes sociales existentes —sistemas de propiedad y sus códigos, jurisdicciones políticas, derechos y contratos sociales— y abren paso a nuevas instituciones de apropiación, desposesión, cercamiento y exclusión (Rasmussen & Lund, 2018). En las fronteras, la materia y las instituciones se deshacen para recomponerse de maneras nuevas.

La *periurbanización* de la ciudad es un modo heterogéneo de producir el espacio urbano que rompe con las prácticas de planificación, generando nuevos espacios políticos y lógicas burocráticas (Caldeira, 2016). Este proceso nos invita

a considerar las distinciones entre lo formal/informal y legal/ilegal como fenómenos empíricos. Estas categorías no son ni fijas ni estables, y no son creadas únicamente por los estados. De hecho, la informalidad está condicionada por la formalidad. Por lo tanto, la legalidad de la propiedad urbana es un campo de lucha donde las personas atribuyen las cualidades de ley y legales a ciertos hechos. El desarrollo de la propiedad urbana a menudo comienza en la ilegalidad y, solo posteriormente, se convierte en legal (Calderón, 2016). La *legalización* de la propiedad, antes que anteceder su ejercicio, suele suceder después. Usualmente, así se formalizan hechos que ya existen en el terreno a legalizar.

Con el tiempo, los asentamientos no legales pueden convertirse en «hechos establecidos», demasiado difíciles y costosos de deshacer (Degregori *et al.*, 1986). Esto crea una paradoja: gran parte del desarrollo urbano no sigue planes legales oficiales. En cambio, el verdadero desarrollo urbano se presenta como legal cuando los usuarios de la tierra y las autoridades visten el acceso y posesión como propiedad. En otras palabras, se legaliza. Tales procesos pueden resultar extremadamente contenciosos debido a que las cuestiones clave de propiedad, identidad, el valor de la tierra y autoridad pública dependen de ellos. Por lo tanto, la imagen de la ley como fuente de justicia y orden universal oculta sus operaciones reales. Así, la ley legitima la distribución real de derechos, recursos y privilegios.

Los artículos de este dossier vienen en tres partes, aunque sus temáticas se sobrepone y entrelazan. Son investigaciones sobre la producción de espacios liminales y su consolidación institucional de la ciudad, exponiendo así las expresiones empíricas de las tensiones entre las categorías de informalidad y formal, legalidad e ilegalidad.

El primer bloque de artículos muestra dinámicas de planeamiento desde abajo y cómo las aspiraciones locales se encuentran con clasificaciones de espacios y pobladores desde las instituciones. **Arriola Laura** analiza traficantes de tierra en Ate, en el oeste de Lima, comparando dos barrios adyacentes que han tenido dos diferentes agentes involucrados en la transferencia de tierra con motivos muy distintos: económico y político. El autor muestra cómo los procesos de urbanización informal son producidos en los espacios intersticios entre las políticas de urbanización y actores estatales y los actores informales —y hasta ilegales— de la sociedad civil. **Núñez** analiza las políticas de escrituración en cinco barrios del Gran Buenos Aires, siguiendo la circulación de certificaciones dominiales legalmente ambivalentes. Más que ser un hecho que ocurre una vez, la estructuración es un proceso continuo y el artículo muestra que depende de factores extra-legales como la política municipal, la trayectoria del asentamiento y de los habitantes. **Oriolani** analiza el uso de la categoría de «usurpación» en Mar del Plata, Argentina, en disputas entre nuevos habitantes al Paseo Costanero Sur y los antiguos residentes. Al centro de las disputas están las cualidades estéticas de los proyectos habitacionales de bioconstrucción

de los nuevos habitantes. Demuestra que la categoría de usurpación se evoca de manera arbitraria y que los intentos de criminalización no tienen que ser legales para ser eficaces.

El segundo bloque de artículos enfatiza más directamente el rol del estado como promotor de cambios espaciales y sociales en las ciudades a través de sus herramientas de planificación. **Mendoza Bazán** rastrea los impactos del Proyecto Fugaz en el Callao (Perú), un proyecto de planificación urbana a gran escala con fines comerciales que se planteó desde el Estado y los desarrolladores como renovación urbana. El artículo analiza esta remodelación como un proceso de gentrificación que ha producido un espacio fragmentado, donde residentes de diferentes capas sociales conviven, pero no interactúan. Desde San Juan, una ciudad intermedia de Argentina, **Blanco Ávila y Dalla Torre** analizan los procesos de relocalización habitacional estatal desarrollados desde los años 2000. El Estado provincial intervino fuertemente en la composición espacial de la ciudad, regularizando y relocalizando partes de la población. Asimismo, estos procesos contenciosos estaban involucrados en la construcción de territorios democráticos y sostenibles, donde las autoras sostienen que las políticas implementadas producían mejoras en el acceso a la tierra, viviendas y servicios.

El tercer bloque explora la relación entre la ciudad y el medio ambiente a través de la peri-urbanización y el conflicto socioambiental. **Méndez-Espinoza et al.** analizan la transformación del suelo agrario en la ciudad de Puebla en México. Es un proceso de peri-urbanización en la que las transformaciones territoriales configuran un espacio que está en proceso de expansión urbano. Tomando el concepto de acumulación por desposesión, los autores muestran como la expansión urbana, a través de las políticas neoliberales y la especulación inmobiliaria, va desplazando las prácticas agrícolas tradicionales. Esto, en consecuencia, afecta la seguridad alimentaria local. **Dichdji**, por su parte, realiza un análisis histórico-ambiental sobre la relación entre la transformación ambiental y las dinámicas de propiedad urbana en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. En una zona de contaminación crónica, los procesos de urbanización informal han estado estrechamente ligados a la organización colectiva ambiental. Muestra cómo —y así estableciendo vínculos al primer bloque de este dossier— las disputas socioambientales y la organización colectiva interpelan al orden jurídico, legitimando y legalizando el acceso a la tierra.

## REFERENCIAS

- Abarca, A. L. F., & Moraes, L. M. (2021). Political Ecology in the Study of Urban Segregation. A Case Study on the Construction of Walls on the Outskirts of Lima, Peru. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 10(1), 1-30, e18350. <https://doi.org/10.5585/geas.v10i1.18350>.
- Caldeira, T. P. (2016). Peripheral Urbanization: Autoconstruction, Transversal Logics, and Politics in Cities of the Global South. *Environment Society and Space*, 35(1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>
- Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Punto Cardinal.
- Criqui, L. (2013). Pragmatic Planning: Extending Water and Electricity Networks in Irregular Settlements of Lima, Peru. *Planum, Journal of Urbanism*, 26(1). <http://www.planum.net/download/ctbt2012-criqui-section-1>
- Davis, M. (2006) *Planet of Slums*. Verso.
- de Antuñano, E. (2025). The “Latin American City”? The Rise and Fall of a Figment of the Social Imagination. *Latin American Research Review*, 60(3), 733-743. <https://doi.org/10.1017/lar.2025.10040>
- Desmaison, B., Ramírez Corzo Nicolini, D., & Rivero, L. R. (2023). Building Common Understandings of Urban Inequalities to Generate Relevant Solutions in Lima, Peru. *Environment & Urbanization*, 35(1), 30-48. <https://doi.org/10.1177/09562478221144403>
- Degregori, C., Lynch, N., & Blondet, C. (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos*. IEP.
- Ioris, A. A. (2012). The Geography of Multiple Scarcities: Urban Development and Water Problems in Lima, Peru. *Geoforum*, 43(3), 612-622. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.12.005>
- López-Morales, E. (2016). Gentrification in Santiago, Chile: a Property-led Process of Dispossession and Exclusion. *Urban Geography*, 37(8), 1109–1131. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1149311>
- Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rasmussen, M. B., & Lund, C. (2018). Reconfiguring Frontier Spaces: The Territorialization of Resource Control. *World Development*, 101, 388-399. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.018>

# La urbanización informal: dinámicas entre traficantes de tierras y la alcaldía de un municipio de la periferia urbana de Lima, Perú

Addier Giovanni Arriola Laura<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> London School of Economics and Political Science (LSE), Reino Unido. Correo electrónico: a.arriola-laura@lse.ac.uk  
<https://orcid.org/0000-0001-8729-9727>

Recibido: 13/4/2025. Aceptado: 29/9/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.001>

## La urbanización informal: dinámicas entre traficantes de tierras y la alcaldía de un municipio de la periferia urbana de Lima, Perú

### RESUMEN

La urbanización informal es un fenómeno heterogéneo. Por un lado, existen barrios informales que han logrado la implementación de servicios básicos e infraestructura a niveles acelerados, mientras que otras se encuentran al margen de los servicios estatales básicos. El presente estudio argumenta que el distinto nivel de urbanización informal se debe al tipo de traficante de tierras que dirige el barrio informal y la relación de intercambio de recursos materiales y políticos que establece con la alcaldía municipal. Así, un *traficante político* logra establecer una relación de intercambio de recursos con el alcalde municipal, mientras que un *traficante económico* no genera las condiciones para dicho intercambio. Para ello, se realizó un estudio comparado de dos barrios urbanos informales del distrito de Ate de la ciudad de Lima, Perú, los cuales comparten características geográficas y políticas comunes, pero que han desarrollado un distinto nivel de urbanización informal debido a la presencia de un distinto tipo de traficante de tierras. El estudio enfatiza que los procesos de urbanización informal no solo se explican por un tema de capacidades estatales o clientelismo generadas por las élites políticas, sino también por el rol de actores informales e ilegales provenientes de la sociedad civil.

**Palabras clave:** Urbanización informal, Traficante de tierras, Clientelismo, Capacidad estatal

## Informal Urbanisation: Dynamics Between Land Traffickers and the Mayor's Office of a Municipality on the Urban Periphery of Lima, Peru

### ABSTRACT

Informal urbanisation is a heterogeneous phenomenon; on one hand, there are informal neighbourhoods that have successfully implemented basic services and infrastructure at an accelerated rate, while others remain marginalised from basic State services. This study argues that the different levels of informal urbanisation are due to the type of land trafficker who runs the informal neighbourhood and the relationship of exchange of material and political resources that he establishes with the municipal mayor's office. Thus, a *political trafficker* succeeds in establishing a resource exchange relationship with the municipal mayor, while an *economic trafficker* does not create the conditions for such an exchange. To investigate this, a comparative study was conducted of two urban informal neighbourhoods in the Ate district of Lima, Peru, which share common geographical and political characteristics but have experienced different levels of informal urbanisation due to the presence of distinct types of land traffickers. The study highlights that informal urbanisation processes are not solely explained by State capacities or clientelism generated by political elites but are also influenced by the actions of informal and illegal actors within civil society.

**Keywords:** Informal urbanisation, Land traffickers, Clientelism, State capacity

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento de barrios urbanos informales es un fenómeno que se ha expandido en las últimas décadas en las ciudades de América Latina. Estos asentamientos informales se caracterizan por ser lugares donde personas de bajos recursos habitan en viviendas caracterizadas por la inseguridad de la tenencia, pobre infraestructura y malos servicios básicos (Rocco & Ballegooijen, 2019). Sin embargo, este proceso de urbanización informal no ha sido homogéneo. En algunas urbanizaciones informales, la calidad de la infraestructura y la presencia de servicios públicos como alcantarillado y electricidad ha avanzado de manera acelerada, mientras que en otras estos servicios aún no se han implementado. Mas aun, este distinto desarrollo urbano se ha venido dando en barrios informales pertenecientes a una misma localidad. ¿Qué explica este distinto desarrollo urbano informal?

Para el artículo, se realizó un estudio comparado de dos barrios urbanos informales llamados El Mirador y Paraíso, los cuales se ubican en la zona este de la periferia de Lima, en el distrito de Ate. Ambos barrios comparten tres características comunes. Primero, se originaron mediante el tráfico de tierras a pequeña escala. Segundo, se han urbanizado en las últimas dos décadas del siglo XXI (El Mirador desde el 2002 y Paraíso desde el 2011) durante la gestión de un mismo alcalde municipal. Tercero, geográficamente se encuentran en la misma localidad, y son colindantes la una con la otra. A pesar de esta similitud, Paraíso ha tenido un proceso de urbanización informal avanzado, con la implementación de servicios públicos como luz y agua, y la construcción de infraestructura como muros de contención, escaleras y canchas deportivas, mientras que El Mirador no ha tenido el mismo nivel de desarrollo urbano informal, manteniéndose como uno de los asentamientos humanos menos desarrollados de la localidad, logrando la implementación solo del servicio de luz, sin acceso a una red de agua potable ni obras de infraestructura.

Para responder a la pregunta, el artículo se enfoca en el rol de los actores sociales en el proceso de urbanización informal, de manera particular en los dirigentes traficantes de tierras y el intercambio de recursos materiales-políticos que establecen con actores estatales. De esta manera, el argumento del artículo es que el diferente grado de urbanización informal entre Paraíso y El Mirador se debe al tipo de dirigente traficante presente en cada urbanización informal: *traficante político* o *traficante económico*, y a la relación de *intercambio de recursos* que estos agentes establecen con el Estado. Primero, el *traficante político* de Paraíso se caracteriza por ser estable (trafa tierras en una sola urbanización informal) y busca legitimarse mediante el uso de mecanismos políticos, mientras que el *traficante económico* de El Mirador es dinámico (trafa tierras en varias urbanizaciones informales) y la base de su rol dirigencial se encuentra en el despliegue de mecanismos violentos. Ambos tipos de traficantes tienen como objetivo mantener su dirigencia y con ello incrementar



sus ganancias económicas mediante la venta ilegal del suelo. No obstante, la diferencia se encuentra en la forma como logran dichos objetivos. Mientras que el traficante político lo realiza mediante la implementación de servicios para lograr legitimarse frente a los residentes (Paraíso), el traficante económico lo realiza mediante el uso de violencia para contener las demandas de los residentes de las urbanizaciones informales (El Mirador). Segundo, esta diferente forma de dirigir las urbanizaciones informales genera un distinto relacionamiento con el Estado. Por un lado, en Paraíso, el traficante político mantiene su legitimidad a través de la provisión de servicios básicos a los residentes, para ello, este dirigente necesita establecer una relación de *intercambio de recursos materiales-políticos* con la alcaldía municipal. Así, por un lado, el alcalde municipal le provee de recursos económicos y permisos municipales que aceleraron el proceso de urbanización informal, mientras que el traficante le provee de recursos políticos mediante la asistencia de sus residentes a marchas, banderazos e inauguración de obras como apoyo al alcalde municipal. En estos casos, el municipio termina adoptando un comportamiento de *tolerancia y auspicio* de los procesos de urbanización informal. Por otro lado, este tipo de intercambio de recursos materiales-políticos no se da con las urbanizaciones dirigidas por traficantes económicos, como es el caso de El Mirador, ya que su control se basa principalmente en el uso de la violencia sin la necesidad de proveer servicios. En este caso, el municipio termina teniendo una *ausencia intencionada*, no necesariamente por falta de capacidades, sino porque el relacionamiento con este tipo de dirigencias de traficantes de tierras generaría más conflictos que beneficios políticos a la gestión municipal.

El artículo se divide de la siguiente manera: tras esta introducción, en la siguiente sección se presenta la metodología del estudio. En la segunda y tercera sección, se abordan las formas en la que el Estado ha respondido al proceso de urbanización informal y los alcances teóricos para entender la relación entre el Estado y el proceso de urbanización informal. Luego, en la cuarta sección, se define a los denominados dirigentes traficantes de tierras. Posteriormente, en la quinta sección, se analizan los casos estudiados mostrando la diferencia urbanística y el distinto modo de relación de cada urbanización informal con la alcaldía municipal. Enseguida, en la sexta sección, se abordan las dinámicas entre los distintos tipos de traficantes de tierras y la alcaldía, para entender los diferentes niveles de urbanización informal en ambos barrios informales. Por último, se presentan las conclusiones del estudio.

## METODOLOGÍA

El estudio tiene como objetivo identificar las variables que explican el diferente nivel de avance de la urbanización informal en el distrito periférico limeño de Ate. Para ello, se plantean tres subobjetivos:

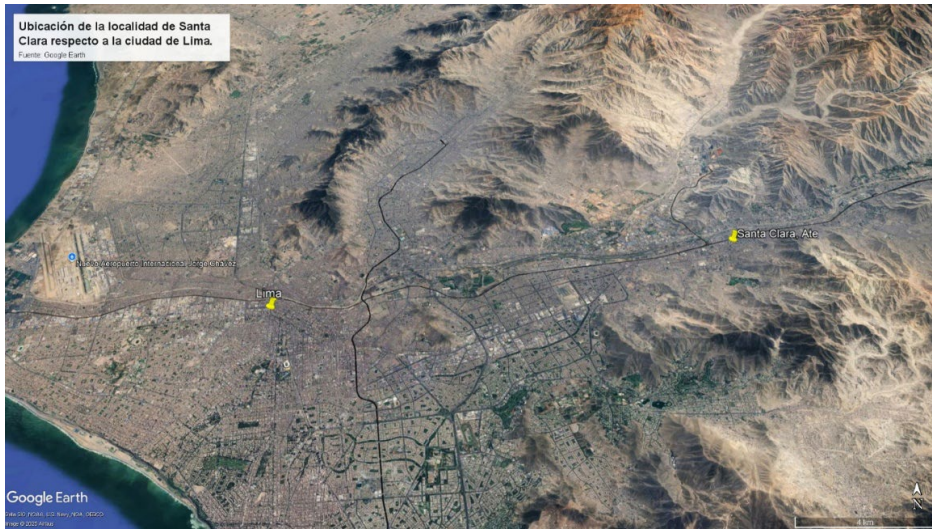
- Identificar y analizar a los actores promotores del proceso de urbanización informal.
- Identificar y analizar los mecanismos implementados para el proceso de urbanización informal.
- Identificar y analizar la relación entre los actores promotores y los actores estatales en el proceso de urbanización informal.

Para ello se realiza un estudio comparado de dos asociaciones de vivienda periféricas de Lima que cuentan con características parecidas, pero que han experimentado diferente nivel de avance de urbanización informal entre los años 2002 a 2019. Por un lado, la Asociación de Vivienda El Mirador, originada en el año 2002, ha tenido un bajo avance de urbanización, habiendo logrado hasta el año 2019 solo la instalación de servicio de luz. Por otro lado, la Asociación de Vivienda Paraíso, originada en el año 2011, experimentó un alto avance de urbanización a través de la instalación de servicios públicos como agua potable y electricidad, la construcción de muros de contención y de áreas recreativas, configurándose así como una de las asociaciones de vivienda con mayor nivel urbanístico de Santa Clara. Los casos resultan interesantes por ser urbanizaciones informales bastante similares. Primero, ambas asociaciones de vivienda se formaron mediante la expansión de traficantes de tierras a pequeña escala. Segundo, son geográficamente colindantes, ubicadas en la zona de Santa Clara del distrito de Ate (Ver Figuras 1, 2 y 3). Ambas asociaciones se encuentran a cinco minutos en mototaxi. Y tercero, ambas se originaron bajo la gestión municipal de un mismo alcalde, Óscar Benavides (2002 y 2011, respectivamente). Es decir, sus condiciones de toma de tierras, geográficas y políticas son similares, pero sus resultados urbanísticos informales son diferentes.

**Tabla 1.** *Comparación de casos*

Casos	El Mirador	Paraíso
Nivel de urbanización informal	Baja	Alta
Traficantes de tierras	Dirigentes de asociaciones de vivienda de pequeña escala	
Ubicación geográfica	Santa Clara, Ate	
Gestión municipal durante sus años de origen	Óscar Benavides (2002-2006)	Óscar Benavides (2010-2014)

**Figura 1.** *Ubicación de la localidad de Santa Clara respecto a la ciudad de Lima*



Fuente: Captura realizada con Google Earth (2025).

**Figura 2.** *El Mirador*



Fuente: Captura realizada con Google Earth (2008).

**Figura 3.** *El Mirador y Paraíso*



Fuente: Captura realizada con Google Earth (2019).

El estudio es de carácter cualitativo en dos sentidos. Por un lado, la selección de los casos se ha realizado de manera intencional y direccionada, procurando encontrar casos donde se muestre la presencia y ausencia de la variable de interés, con el objetivo de testear el funcionamiento del mecanismo causal. De esta manera, el estudio toma los casos como expresión de una parte de la realidad y no necesariamente como representación de todos los barrios urbanos informales de Lima. Segundo, el estudio utiliza dos herramientas cualitativas: 1) revisión de archivo de documentos de la Municipalidad de Ate y 2) aplicación de once entrevistas semiestructuradas a dirigentes y residentes de las urbanizaciones informales y burócratas de la Municipalidad de Ate.

**Tabla 2.** *Entrevistas*

	Numero de entrevistas
Municipalidad de Ate	Tres burócratas
Asociación de Vivienda El Mirador	Dos dirigentes y dos residentes
Asociación de Vivienda Paraíso	Un dirigente y tres residentes
Total	11 entrevistas

El trabajo de campo se realizó entre el mes de octubre de 2018 y el mes de mayo de 2019, teniendo un total de siete visitas a la Asociación de Vivienda Paraíso y un total de ocho visitas a la Asociación de Vivienda El Mirador. Durante estas visitas,

se realizaron las entrevistas en las urbanizaciones informales. En el caso de Paraíso se logró entrevistar a residentes y al dirigente traficante de tierras *político* debido a su carácter pacífico y abierto al diálogo, mientras que en el caso de El Mirador también se entrevistó a residentes y dirigentes, pero no se pudo entrevistar al dirigente traficante de tierras *económico* debido a su carácter violento y peligroso. Asimismo, se realizaron entrevistas a burócratas municipales encargados de la Sub-Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate. Por último, se ha cambiado los nombres de los(as) entrevistados(as) en la redacción del artículo con el objetivo de preservar el anonimato de las fuentes humanas consultadas.

### RESPUESTA ESTATAL A LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN INFORMAL

El proceso de urbanización informal en el Perú, particularmente en la ciudad de Lima, ha sido un tema central de las ciencias sociales peruanas durante la segunda mitad del siglo XX (Matos Mar, 1986). Matos Mar (1986) llamó a este proceso el desborde popular y la crisis del Estado peruano, señalando que estos nuevos habitantes de la ciudad limeña desafiaban las dinámicas excluyentes para crear nuevas formas de organización; siendo una manifestación de ellas los nuevos asentamientos urbanos informales. Esta tendencia migratoria y de crecimiento urbano en la ciudad de Lima se agudizó durante los años ochenta debido a dos factores: la crisis económica y el conflicto armado interno. En primer lugar, debido a las políticas estatistas de los ochenta y los altos niveles de inflación producidos, la economía familiar peruana se vio seriamente afectada, generando que muchos de ellos migren hacia centros urbanos de la costa peruana donde había la posibilidad de conseguir mejores oportunidades laborales y mayores ingresos económicos (Matos Mar, 1986). Y, en segundo lugar, entre 1980 y 1993, la sociedad peruana estuvo en medio de un conflicto armado entre agrupaciones terroristas (Sendero Luminoso y MRTA) y las fuerzas policiales y armadas del Perú. Muchas comunidades de la sierra y selva del Perú fueron víctimas de la violencia ejercida por ambos bandos, generando que sus residentes migren a zonas aparentemente más seguras, siendo una de ellas la ciudad de Lima (Diez Hurtado, 2003). De esta forma, el proceso de urbanización informal tiene un trasfondo migratorio producido por la crisis económica y la violencia política.

Si bien esta tendencia migratoria interna se incrementó durante la segunda parte del siglo XX, «la gran migración provinciana masiva a la costa y principalmente a Lima, se inició en la década de 1940» (Matos Mar, 1990, p. 14). Este proceso generó nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y las emergentes zonas de migrantes que se iban estableciendo. Así, frente al crecimiento demográfico, la demanda de vivienda y la aparición de los barrios informales, las élites

políticas desarrollaron diferentes tipos de respuestas. Por un lado, no contaban con la suficiente capacidad para canalizar las nuevas demandas de vivienda, por otro, toleraron las invasiones en las zonas periféricas de la ciudad y, en ocasiones, a través de prácticas clientelistas, sacaron provecho político de estas necesidades (Castro & Riofrio, 1996; Matos Mar, 1986). Las prácticas clientelistas han sido una constante en torno a la relación entre autoridades y las urbanizaciones informales. Así, las autoridades políticas peruanas no otorgaban títulos de propiedad a las barriadas (a pesar de las constantes promesas), ya que ello les permitía tener poder político sobre las mismas. Así, con la promesa latente, las élites políticas podían demandar apoyo político a cambio de regularizar la vivienda (Collier, 1976). Una de las consecuencias de estas prácticas fue la creación de liderazgos barriales. Por ejemplo, durante el patrimonialista de Odría (1948-1956) surgieron diversos liderazgos barriales que movilizaban a los residentes de las invasiones limeñas. Sin proponérselo, el Estado terminó creando pequeñas élites en las periferias urbanas limeñas (Newman, 2019).

Posteriormente en 1980, la crítica siguió concentrándose en la poca capacidad del Estado peruano, pero esta vez bajo una mirada legalista. De Soto (1986) señalaba que uno de los principales problemas de la informalidad se encontraba en el Estado mismo, por sus altas barreras burocráticas, al no poder brindar título de propiedad a los habitantes de las periferias. Esta propuesta tuvo repercusiones en la respuesta que tuvo el Estado peruano a través de la Comisión de Formalización de la Propiedad Privada (COFOPRI), creada en el año 1996, la cual se convirtió en el organismo encargado de la formalización de los barrios informales. Sin embargo, dicho programa ha tenido diversos cuestionamientos por sus limitados resultados (Fernandez, 2015). La importancia de las ideas de De Soto (1986) es que no solo se lograron materializar en políticas de vivienda del Estado que se han mantenido en gran parte hasta el siglo XXI, sino que también tuvo una fuerte influencia en la forma de caracterizar a los migrantes que tomaban tierras, resaltando su emprendimiento y capacidad individual, a pesar de las trabas de un Estado altamente burocratizado.

Entre los años 1990 y 2000, las tomas de tierras informales evolucionaron de una lógica social y/o reivindicativa a una más económica e, incluso, criminal, todo ello bajo el nuevo contexto de neoliberalización del uso del suelo (Calderón, 2019). De esta manera, el fenómeno del tráfico de tierras se ha sostenido sea por organizaciones criminales y/o por la relación clientelar entre los alcaldes municipales y los dirigentes traficantes de tierras de las zonas urbanas marginales de Lima (Pimentel, 2021). De manera transversal, frente a ambas perspectivas, se ha continuado señalando la histórica debilidad del Estado peruano para controlar este tipo de actividades informales/delictivas (Dargent, 2015).



Este tipo de dinámicas entre élites políticas y las barriadas ha sido bastante extendida en Latinoamérica, por ejemplo, Álvarez (2012) identifica cómo el éxito del Frente Amplio de Uruguay en las elecciones municipales de los años noventa se explica en gran parte a que el partido participó en «la promoción directa de ocupaciones de tierra (...) por razones ideológicas» (2012, p. 428). Asimismo, para el caso mexicano, Alonso (1985) resalta que, a principios de la década de 1960, la proliferación de invasiones a tierras urbanas y la posterior formación de colonias populares llevó al nacimiento de grupos de izquierda y/o movimientos independientes, tales como la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) que agrupaba a «la organización Tierra y Libertad de las colonias populares de Monterrey (...), a la colonia Rubén Jaramillo, a otras de Zacateca, Durango, Jalisco, Guerrero, y, sobre todo, del Valle de México» (1985, p. 367).

En torno al mercado ilegal de tierras en América Latina, diversos autores han señalado la aparición de «loteadores piratas que venden suelo sin la subdivisión correspondiente a la normativa» (Cravino *et al.*, 2008, p. 90). Por ejemplo, estudios como el de Villavicencio (2011) para el caso de Guayaquil en Ecuador o el de Vargas (2014) para el caso boliviano, señalan que dirigentes de invasiones en colaboración con traficantes de tierras han extendido sus dominios territoriales, apropiándose y vendiendo estas parcelas de tierra, convirtiéndose así en un mercado al que pueden acceder sectores menos favorecidos que se encuentran en búsqueda de una vivienda.

En síntesis, las principales críticas al control de las invasiones y al tráfico de tierras han girado en torno a la capacidad de los entes estatales, sea por su baja capacidad para solucionar la demanda social de viviendas, su limitado alcance territorial y su burocratización. No obstante, esta mirada es parcial, ya que en ocasiones el Estado negocia con estos invasores, tolerando a que se queden en las tierras invadidas a cambio (o esperando) un apoyo político futuro. Así, la expansión informal/ilegal de lo urbano no es el resultado solo de una baja capacidad del Estado, sino que «muchas veces es promovida, auspiciada y confirmada por el Estado a través de sus políticas acerca de las barriadas, el suelo y la vivienda» (Dammert Guardia *et al.*, 2017, p. 408).

## TOLERANCIA Y AUSENCIA ESTATALES

El limitado control de los procesos de urbanización informal no responde solamente a la poca capacidad del Estado, sino que también debe considerarse como producto de decisiones políticas de las élites estatales. Así, por ejemplo, esta aparente falta de capacidad se explicaría por un accionar selectivo por parte de las élites gubernamentales (O'Brien & Li, 1999). La falta de control de los fenómenos

informales e ilegales se entiende por la falta de incentivos políticos y sociales para que las élites generen soluciones adecuadas (Amengual & Dargent, 2020). En el caso del tráfico y las invasiones de tierras, su existencia permite que una gran parte de habitantes de clases bajas accedan a una vivienda, en la que un posible desalojo y control a esta actividad informal generaría sectores poblaciones sin un lugar donde vivir, dispuestos a realizar protestas y, en el peor de los casos, castigar electoralmente al alcalde de turno (Holland, 2016).

Al respecto, Holland (2016) argumenta que muchas veces son los políticos quienes deciden no aplicar la ley, a pesar de contar con cierta capacidad para hacerlo, debido a los beneficios políticos que obtienen de ella. A este comportamiento le denomina *forbearance* o la política de la tolerancia, la cual se define como «el incumplimiento intencional y revocable de la ley» (Holland, 2016, p. 232). A partir de un estudio comparado de Bogotá y Lima, la autora señala que, en estos países, las políticas respecto a las invasiones de tierras, responderían a un tipo de *tolerancia política* de bienestar, en la cual «los alcaldes toleran [las invasiones] para ganar votos y ampliar las opciones de vivienda» (Holland, 2016, p. 242). De este modo, el crecimiento de los barrios urbanos informales se explica por una política de tolerancia de las élites políticas, quienes al ver el potencial apoyo político de estos segmentos de la sociedad, toleran que estos tomen tierras e incluso los apoyan en este proceso.

Por otro lado, también existe evidencia de que las invasiones se forman sin interacciones con las élites políticas, es decir, invasiones en las que aparentemente se vive con un Estado ausente. Una primera respuesta a este fenómeno sería que el Estado no cuenta con suficientes capacidades estatales para llegar a estos territorios o para desplazar a los invasores. Sin embargo, en ocasiones, las élites políticas toleran incumplimientos de la ley no solo por falta de capacidad estatal o por obtener beneficios políticos, sino porque, simplemente, es conveniente mantener el *statu quo*. Es decir, las autoridades estatales optan por no intervenir en ciertas áreas para que el (des)orden político-social se siga manteniendo y no generar potenciales problemas a su gestión (Slater & Kim, 2015). De este modo, «la ausencia estatal a menudo indica el éxito de un Estado en evitar costosos enredos y/o provocaciones innecesarias en poblaciones y territorios que se consideran demasiado arriesgado o sin importancia para gobernar» (Slater & Kim, 2015, p. 27). A este comportamiento del Estado se le denomina *standoffish* o ausencia estatal intencionada. En el caso de las urbanizaciones informales, el Estado opta por no intervenir porque la violencia producida por actores ilegales como traficantes de terrenos podría causarle mayores costos que beneficios.

Hasta este punto se han definido dos comportamientos políticos de las élites estatales que ayudan a comprender el rol del Estado en la forma que crecen las



urbanizaciones informales: *tolerancia estatal* y *ausencia estatal intencionada*. La principal diferencia entre ambos comportamientos identificados es que la tolerancia estatal genera ganancias electorales y/o políticas a las élites estatales, mientras que en la ausencia estatal intencionada se evita la activación de costos y/o desafíos políticos innecesarios para los intereses de las élites estatales. Además, en el caso de la tolerancia política se abre espacio para dos fenómenos adicionales. Por un lado, las élites políticas suelen sostener estos procesos informales, promoviendo su expansión o limitando la regulación de otras agencias gubernamentales (Baraybar & Dargent, 2020).

Las dos urbanizaciones informales que se estudian en este artículo dialogan con la literatura reseñada hasta este punto. El estudio se concentra en cómo el tipo de actor social (sea un traficante político o un traficante económico) condiciona de distinta manera el comportamiento del alcalde en el control de las dos invasiones de tierras (tolerancia y ausencia estatal).

## DIRIGENTES TRAFICANTES DE TIERRAS

El tráfico de tierras en el Perú es un fenómeno criminal en expansión debido a la debilidad Estatal y a la creciente diversificación delictiva de las organizaciones y bandas criminales con el objetivo de ganar mayores ganancias ilícitas. Estas organizaciones han identificado que la posesión y venta ilegal de tierras resulta un negocio relativamente fácil y altamente rentable. Para Shanee y Shanee (2016) el tráfico de tierras se define como «la usurpación, apropiación ilegal y/o el comercio de tierras» (p. 3), sin embargo, su real expansión es limitada debido en parte a que el ordenamiento legal peruano no la considera como un delito en sí mismo. En ese marco, los operadores de justicia han tomado la definición penal de usurpación para procesar penalmente a las bandas y organizaciones criminales dedicadas a este negocio ilícito.

No obstante, el tráfico de tierras no es un fenómeno solo de bandas y organizaciones criminales, sino que también se han visto involucrados «comuneros de las comunidades campesinas de la costa, dirigentes de asociaciones de vivienda e incluso, en un nivel micro, familias y personas que especulan en estos mercados» (Calderón, 2017, pp. 229-230). Es decir, es un fenómeno expandido en diversos niveles. Por ejemplo, en el estudio de Espinoza & Fort (2017) se identifica que las ocupaciones ilegales son promovidas por dos tipos de actores: dirigentes locales y traficantes de tierras. Por un lado, los dirigentes locales son los encargados de formar grupos de personas con el objetivo de tomar posesión de los terrenos, mientras que los traficantes de terrenos no solo toman las tierras, sino que los van vendiendo a clientes individuales que reclutan con el tiempo. De este modo, los traficantes de tierras tendrían una lógica lucrativa, a diferencia de los dirigentes invasores locales que tendrían una lógica más social.

En el presente artículo, los actores promotores de las invasiones comparten características tanto de los dirigentes locales como de los traficantes de tierras. Ambos actores liderando la toma de tierras de las respectivas invasiones, posteriormente, empezaron a comercializarlas de manera individual. Es decir, ambos buscaron no solo la posesión de las tierras, sino también lucrar con ellas. De este modo, el estudio se ubica dentro de la discusión sobre la evolución de los dirigentes invasores, quienes pasaron de tener una perspectiva social a una perspectiva predominantemente económica y hasta criminal (Calderón, 2017).

### **La urbanización informal de El Mirador y Paraíso**

El Mirador y Paraíso se encuentran ubicadas en una de las zonas más populosas de Lima, el distrito de Ate. Ambas cuentan con una población aproximada a los 400 a 500 habitantes. La Municipalidad de Ate, históricamente, se ha caracterizado por albergar a la población migrante de las zonas de los andes centrales del Perú, y ha sido una zona de crecimiento urbano informal constante desde los años setenta (Matos Mar, 1986).

A través de su página web, la Municipalidad de Ate ha mostrado su capacidad coercitiva y la coordinación con las fuerzas del orden para desalojar a personas que invaden predios no aptos para vivienda y a la vez preservar los espacios destinados para uso de áreas verdes y reserva paisajística (Municipalidad de Ate, 2021). A pesar de ello, Ate se ha posicionado como el segundo distrito con más barrios urbanos vulnerables (Espinoza & Fort, 2017). Un recorrido por el distrito confirma tales datos: los cerros se encuentran densamente poblados por invasiones que, en algunos casos, presentan escaleras, muros de contención, lozas deportivas, etc.; mientras que otras no cuentan con el mínimo de servicios básicos.

Una de las características que resalta de este distrito a diferencia de las otras localidades es el éxito de su alcalde distrital. Óscar Benavides ha sido alcalde de Ate entre 1998-2002, 2002-2006, 2010-2014 y 2014-2018. Es precisamente que durante la gestión de Benavides se da el nacimiento de las dos urbanizaciones informales estudiadas: El Mirador y en Paraíso.

#### ***El Mirador***

El origen de la asociación El Mirador de Santa Clara data del año 2002, cuando luego de reiterados intentos por parte de invasores y traficantes de tierras, Rodolfo Vives, un traficante de tierras que vivía en la asociación Hijos de Apurímac (urbanización formal ubicada a las faldas de lo que sería El Mirador) logra controlar una parte del árido y elevado territorio de esta asociación. El éxito de Vives se debió a que, a diferencia de los anteriores traficantes, inició la invasión en medio de los

conflictos administrativos y territoriales que venía atravesando la urbanización de Hijos de Apurímac en el año 2002.

El inicio de esta toma de tierras fue violento, ya que parte de los residentes de la asociación Hijos de Apurímac estaba dispuesta a luchar por recuperar esas tierras que, en principio, estaban destinadas a ser el cementerio de la asociación. En este evento, hubo heridos y muertos, dando como resultado la expulsión de los vecinos apurimeños y el nacimiento del asentamiento humano El Mirador, dirigido por Rodolfo Vives.

El proceder del grupo dirigencial de Vives se caracterizó por un alto grado de violencia. Dentro de ella, se encontraban sujetos armados que servían como el brazo violento contra los residentes de Apurímac opuestos a esta invasión. Durante los primeros cinco años (2002-2007) la situación se tornó tensa y violenta, y la comercialización ilegal de tierras se dio principalmente a personas migrantes de la sierra del Perú, quienes necesitaban un lugar donde vivir a bajo costo. La venta de tierras se daba con engaños hacia estas personas, prometiéndoles otorgarles derechos de propiedad:

Nosotros hemos sufrido estafa, por el anterior dirigente quien dijo que era dueño de toda la propiedad, pero nosotros yendo a la municipalidad, yendo a los registros públicos, nos enteramos de que esas tierras le pertenecían al Estado (...). A través de ello, nosotros hemos tenido problemas con el anterior directivo y trajeron gente de mal vivir y hubo un conflicto (Residente 1, 12 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

En estos primeros años, la invasión se encontró en constante tensión social, ya que el descubrimiento del fraude y del tráfico de tierras se fue haciendo cada vez más verídico, hasta que una de las residentes más antiguas decidió acercarse a la municipalidad para averiguar el verdadero origen de las tierras, confirmando así que esas tierras no les pertenecían y que, en cualquier momento, podrían ser desalojadas. Ello motivó a que una de las residentes de la zona empezara a buscar información, al mismo tiempo que asesoraba a otros vecinos de la zona, lo que la llevó a recibir amenazas violentas del grupo de Vives.

Esta situación se agota en el 2006, cuando la asociación aumenta de población y una nueva dirigencia reúne y coordina la expulsión violenta del traficante que por años dominó a El Mirador. Sin embargo, esta nueva dirigencia también fue acusada de actos de corrupción y malos manejos en la venta de los terrenos (los residentes señalan que había sospechas de la continuidad del tráfico de tierras). De este modo, El Mirador se encontró en una situación caótica administrativamente hasta el 2007, año en el cual surge una nueva dirigencia encabezada por un vecino de antaño: Jerónimo Andrade.

A partir del 2007, y gracias a la gestión de Jerónimo Andrade, El Mirador obtiene el reconocimiento legal del municipio como Asociación de Vivienda (el visado del plano de su territorio por parte del municipio). Además, en el 2008, inician el proceso para el alumbrado público, servicio básico que se les fue instalado parcialmente en el año 2011. Estos trámites contaron con facilidades de parte del municipio, porque fue el periodo en el que Óscar Benavides salió momentáneamente del poder y entró Juan Dupuy (2006-2010), uno de sus principales opositores. Para entonces, la Municipalidad de Ate, bajo la administración de Óscar Benavides, no había tenido presencia con obras o servicios en El Mirador. La única obra que destacan los residentes de El Mirador es la loza deportiva realizada durante la gestión de Juan Dupuy:

Benavides una fecha vino y le hemos dicho que nos apoye con los muros para tener agua y desagüe (...) el señor dijo que no, que la municipalidad podía apoyar cuando son obras pequeñas (...) La municipalidad no ha hecho nada. Nosotros de la municipalidad no tenemos ningún apoyo (Residente 2, 15 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

En lo único que nos ha apoyado la Municipalidad es en la visación del plano, en el tiempo de Enrique Dupuy García, (...) pero, por ejemplo, las vías de acceso, la municipalidad nunca nos abrió, o sea la municipalidad jamás mandó algo para aquí, nunca, porque todos los muros de contención que tú ves, (...) el muro de la loza es con la plata de los propios socios de acá de la asociación (Residente 3, 16 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 18 de octubre de 2018).

Así, a pesar de ser uno de los barrios informales más antiguos del distrito de Ate en lo que va del siglo XXI, El Mirador ha sido ignorado por la gestión municipal. Esto ha generado que su proceso de visación otorgado por la municipalidad haya llegado cinco años después de su nacimiento, y que, si bien tengan desde entonces la seguridad jurídica de la tenencia de sus tierras, su desarrollo urbanístico ha sido de los más deficientes de la zona de Santa Clara. Esta realidad contrasta con la de Paraíso, la cual se encuentra ubicada, geográficamente, a la misma altura y a la que se puede llegar en unos cinco minutos abordando una de las tantas mototaxis que existen en la zona.

### *Paraíso*

Paraíso se origina en el año de 2011. Su historia inicial se caracteriza por ser una hazaña de defensa del bien común de la asociación Hijos de Apurímac. Esto, debido a que los dirigentes vecinales que tomaron estas tierras lo hicieron como un modo de defensa del tráfico de tierras de esta zona que, en principio, estaba destinada a ser una de las áreas verdes de dicha asociación. No obstante, este propósito inicial cambió drásticamente debido a que la dirigencia que tomó estos terrenos, al mando

del dirigente Juan Barrantes, decidió asentarse y empezar la venta ilegal de estas tierras.

La situación se agravó con la denuncia de una de las residentes de la asociación Hijos de Apurímac que trabajaba en la Municipalidad Distrital de Ate; la cual produjo que el municipio desplegara su brazo coercitivo y llegara a la zona para el desalojo de los invasores. No obstante, el dirigente Barrantes y su grupo de invasores decidió mantenerse en la zona y, durante tres meses, existió una tensión constante de desalojo, la cual iba siendo negociada entre la dirigencia invasora y el alcalde Benavides. Luego de este tiempo, la amenaza parecía haber desaparecido y la relación con el municipio empezó a tornarse positiva, tan es así que, al año de su formación, en el 2012, Paraíso recibió el reconocimiento legal de parte de la municipalidad, un paso importante para su desarrollo urbanístico, tal como lo menciona el dirigente de Paraíso:

El plano necesariamente tiene que estar visado por la municipalidad, porque si no, no hay forma de que puedas traer obras a tu pueblo. (...) con la visación, el alcalde ya te está apoyando al cincuenta por ciento, o sea, te está diciendo, tú no eras mi amigo, pero ahora que te visó el plano, somos amigos (Dirigente 1, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 25 de noviembre de 2018).

Este proceso de visación, como menciona el dirigente traficante, abrió las puertas para que el municipio facilitara la urbanización de Paraíso. A partir de entonces, diversos servicios básicos, como el de luz y agua, se implementaron en la zona. Más aún, el crecimiento infraestructural a través de escaleras, lozas deportivas y muros de contención produjo que entre los años 2012 y 2018 la asociación de Paraíso se urbanizara aceleradamente, diferenciándose así del resto de asociaciones de la localidad que tenían más años de antigüedad, entre ellas, El Mirador:

Como ves, esta es una asociación nueva y, como nueva, la más grande a nivel de acá de Hijos de Apurímac, (...) por el avance de la zona más que todo (...) Entonces, por ejemplo, lo que hemos logrado conseguir es lo más primordial para un pueblo es el agua y desagüe y la luz. Entonces, ahorita ya estamos con la luz definitivo, tenemos obras de muro de contención, tenemos loza deportiva (...), muros de contención de parte de la Municipalidad de Ate, (...) pilones de agua que son de SEDAPAL, (...) también estamos en un expediente técnico con SEDAPAL, entonces estamos avanzando para así ir consolidando la asociación (Dirigente 1, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 25 de noviembre de 2018).

Uno de los acontecimientos más importantes de la historia de Paraíso fue cuando recibieron una cuantiosa ayuda económica brindada por la Municipalidad de Ate. Esta ayuda se dio por medio de bonos económicos por la destacada participación

de los residentes y la directiva en las actividades que realizó la Municipalidad de Ate. En aquella ocasión, el municipio premió a la dirigencia con un monto de 50 000 nuevos soles en materiales de construcción, por ser la mejor organización vecinal en el desfile cívico por el 193° aniversario del distrito de Ate. Según argumentan los residentes de Paraíso, este premio se debió al esfuerzo de la dirigencia y los vecinos de Paraíso en presentar un adecuado y pintoresco número durante el desfile, como afirma una de las residentes más antiguas:

Es un concurso de qué asociación está más arreglada, mejor dicho, qué asociación invierte más dinero para que pueda ganar, porque tienes que presentar a toda la asociación (...) Y de las cuales en el 2015 ganamos ese premio de 50 000 soles de materiales, ganamos ese premio, de los cuales el señor Óscar Benavides vino acá a Paraíso a entregarnos (Residente 4, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 24 de noviembre de 2018).

Asimismo, una de las particularidades de la asociación de Paraíso es que ha mantenido una dirigencia estable: el traficante Barrantes se ha mantenido desde el 2011 hasta el 2019 como el único presidente de la asociación, ganando las elecciones que se realizan cada tres años para escoger un nuevo representante. En todos esos procesos, ha ganado por un alto margen; convirtiéndose así en un dirigente traficante exitoso, pues el puesto le permite seguir comercializando las tierras de las partes más elevadas de la asociación.

En síntesis, la gestión municipal de Benavides se mostró colaborativa con los intereses de los dirigentes de Paraíso, brindándole las facilidades para que puedan seguir urbanizándose. Los residentes de Paraíso reconocen y destacan la labor del dirigente Barrantes en este proceso. Bajo su liderazgo, la asociación de vivienda logro recibir protección jurídica a través del proceso de visación brindado por la municipalidad. Con este documento, la asociación inició el proceso de delimitación de sus áreas lo que los llevó a conseguir la seguridad jurídica de tenencia. Sin embargo, aún queda la pregunta de por qué la municipalidad bajo la gestión del alcalde Benavides decidió apoyar a la urbanización Paraíso, y por qué no ha tenido el mismo comportamiento con otras urbanizaciones informales como El Mirador. A continuación, se desarrolla el rol de los dirigentes traficantes de tierras en los diferentes niveles de urbanización informal.

## **EXPLICANDO LOS DIFERENTES NIVELES DE URBANIZACIÓN INFORMAL: EL ROL DEL TRAFICANTE POLÍTICO Y EL TRAFICANTE ECONÓMICO**

La principal diferencia entre ambas urbanizaciones informales es el tipo de dirigente traficante que las dirigió. Por un lado, en el caso de El Mirador, el dirigente traficante es uno de carácter *económico*, mientras que, en Paraíso, el dirigente traficante

es *político*. Ambos tienen como base el interés económico de la venta ilegal de tierras, pero se diferencian en el modo que controlan a los invasores —pacífico/violento— y en el modo en el que trafican las tierras —estables/dinámicos—. Por un lado, los traficantes económicos son violentos, se concentran solo en los beneficios económicos de la actividad ilegal y no tienen intención de establecerse en una sola asociación como dirigentes (van invadiendo y traficando en distintas partes cada cierto tiempo), de ahí que no tengan motivos para generar legitimidad dentro de las invasiones creadas. En cambio, los *traficantes políticos* son pacíficos, buscan la legitimidad de los residentes de la asociación y mantenerse estables en la dirigencia. Por ello, generar vínculos con la municipalidad será una de sus principales prioridades, pues ello les permitirá recibir beneficios de la municipalidad (seguridad jurídica a través de la visación de su asociación de vivienda, obras, etc.), lo cual no será gratuito, ya que los dirigentes deben concretizar apoyo político al alcalde de turno. Así, ante estos últimos casos, la autoridad estatal verá conveniente intervenir, tolerando el tráfico de tierras y apoyando el proceso de urbanización. Es decir, se evidencia un intercambio de recursos políticos y materiales.

En ese contexto, en Paraíso, el alcalde municipal ha tenido un comportamiento que se denomina como *tolerancia estatal* la cual derivó en una sostenida colaboración con el traficante de tierras (urbanización informal a cambio de apoyo político), mientras que, en El Mirador, ha mantenido un estado de *ausencia*, es decir, el municipio no ha intervenido ya que no ha tenido incentivos para hacerlo. Estos dos comportamientos se explican principalmente por el tipo de dirigente traficante que se encontró en cada una de las asociaciones: Rodolfo Vives como el traficante económico en El Mirador, y Juan Barrantes como el traficante político en Paraíso.

### **Ausencia estatal intencionada: tráfico de tierras, geografía y sociedad civil**

El Municipio de Ate no cuenta con una política municipal para el control del tráfico de tierras. Esta falta de política se explica porque no existe un interés por parte de la municipalidad de abordar el tema y no hay condiciones que generen presión al municipio. Todo ello, a pesar de que tanto la sociedad civil como todos(as) los(as) funcionarios(as) entrevistados(as) saben de la existencia de esta economía ilegal. Existen tres razones que explican esta ausencia de respuesta institucional del municipio: las características del tráfico de tierras en Ate, el área geográfica en la que se desarrollan y la poca articulación de la sociedad civil aledaña a estas invasiones.

Respecto al primer punto, en Ate no se ha mediatizado la existencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de tierras, lo que se encuentra son casos como los estudiados en este artículo: traficantes de pequeña escala que no generan mayor eco público en la población. Es un tráfico de tierras sistemático, heterogéneo, desorganizado y, sobre todo, en pequeñas porciones. No obstante,

bastante extendido, lo suficiente para generar una sobrepoblación en los cerros de Ate. Así, este tipo de tráfico de tierras, a diferencia de las bandas criminales organizadas, no generan otro tipo de delitos (o en todo caso no los reproducen a mediana o gran escala) tales como asesinatos, resistencia a la autoridad, amenazas, entre otros. Si bien en algunos casos se presentan hechos violentos, las denuncias no se mediatizan y no representa un problema real para la municipalidad.

En segundo lugar, geográficamente, este tráfico de tierras se desarrolla en los cerros áridos de Ate, los cuales se caracterizan por tener pendientes bastante pronunciadas. Son zonas alejadas del centro urbano, cerros que en un inicio estaban destinados a ser cinturones ecológicos (áreas verdes montañosas) o cementerios. Son tierras que no están destinadas para vivienda, tal como señala una exfuncionaria municipal:

Hay zonas de PTP, es decir zonas de Protección y Tratamiento Paisajista, los cuales no son habitables y la norma no te permite visar en esa zona, sin embargo, las visas por temas de servicios básicos se han dado en esas zonas. Y es ahí donde se contraponen las normativas, entonces funcionalmente no se deberían visar en esas zonas, sin embargo, las gestiones han dado visas en zonas no habitables (Burócrata 1, exfuncionaria de la Sub-Gerencia de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate, comunicación personal, 23 de marzo de 2019).

De este modo, como señalan Slater & Kim (2015), muchas veces los funcionarios estatales intencionalmente no intervienen en ciertas partes de su territorio por su poca importancia para el gobierno o por encontrarse lejos del centro de la ciudad, generándose así una ausencia estatal intencionada. Precisamente, los dos barrios informales estudiados se extienden en territorios de complicadas geografías, alejadas de los centros industriales del distrito, sin salidas urbanísticamente viables a la carretera central de la localidad.

Por último, la sociedad civil es bastante débil para presionar al municipio. En los casos estudiados, en sus inicios, los dirigentes traficantes de ambas asociaciones actuaron de manera casi solitaria con pequeños conflictos. Los únicos que confrontaron a los traficantes fueron los dirigentes y asociados de la asociación de Hijos de Apurímac, los cuales no contaron con la suficiente coordinación para denunciar y expulsar a los traficantes de tierras. Diversos ejemplos muestran que la presión de la sociedad civil genera una respuesta del Estado y el cumplimiento de la ley. Uno es cuando el Municipio de Ate actúa desalojando a los invasores:

(...) por la presión de la misma población, en algunos casos puede que digas ya que se posicionen y en otros casos cuando la gente quiere que no se posicionen ahí entra a tallar más la fiscalización. Es como la frase del que no llora no mama, entonces, cuando la gente le hace bulla a la municipalidad, la municipalidad actúa más rápido que cuando no (Burócrata 2, exfuncionaria de la Sub-Gerencia



de Planificación Urbana y Catastro de la Municipalidad de Ate, comunicación personal, 23 de marzo de 2019).

En las urbanizaciones informales estudiadas, el municipio no intervino en el desalojo de los invasores de tierras. Mientras que nunca se acercó a El Mirador, en el caso del Paraíso se posicionó durante los tres primeros meses en una posición hostil, amenazando con desalojar a los habitantes. No obstante, en este último, el municipio decidió cambiar su comportamiento, de una posición amenazante a una de colaboración en el desarrollo urbano informal.

### **Tolerancia estatal en Paraíso, tierras por apoyo político**

En Paraíso, el dirigente traficante Juan Barrantes tenía un perfil político, ya que se caracterizó por su estabilidad en la dirigencia desde los inicios de la asociación, por la legitimidad que mantuvo con sus residentes a través de obras y por su intento de ser regidor en las elecciones municipales del 2018. Es esta ambición política lo que lo llevó a tener una buena relación con el alcalde Óscar Benavides y que entre ambos se genere un intercambio de recursos. Por un lado, tolerancia al tráfico de tierras y facilidades en el proceso de urbanización por parte de la municipalidad, y por otro, apoyo político por parte del traficante de tierras.

Este apoyo político se manifestó en la participación sistemática de los residentes de Paraíso en las marchas de inauguración de obras del alcalde Benavides y en eventos organizados por la Municipalidad de Ate. Así, el desarrollo urbano informal requirió que los habitantes de Paraíso mostrasen su apoyo político al alcalde Benavides. Al no poder verificarlo en las urnas de votación, la forma de hacerlo se encontraba en los eventos públicos que realizaba el alcalde alrededor del distrito. Este comportamiento se dio desde los inicios, lo cual explica la rápida visación de Paraíso a comparación de las demás urbanizaciones informales de la localidad:

El señor [Barrantes] cuando no tenía su visado ni nada, él todos los días estaba sentado así para que, como dicen, el alcalde le mire. «Vamos a izar la bandera», «ya alcalde», decía (...) y todos los asociados con su polito verde bajaban, socio que no asiste, cien soles de multa. Iban con sus banderolas. «Vamos a tal sitio» para llegar, ¡bien grande! Paraíso, con toda su gente y Barrantes adelante. Llevaban su orquesta, su número, el desfile, bien uniformados iban (Residente 2, 15 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

Paraíso, a pesar de que tenía muchas irregularidades con [la Asociación] Hijos de Apurímac, el alcalde [los apoyaba], pues Izamiento de Bandera, iba Paraíso; marcha de un pueblo que está en contra de Benavides, entonces Paraíso va y respalda al alcalde y a decir que ellos sí están de acuerdo [con el alcalde]. Y es por

eso que avanzan ellos (...) ellos avanzan en el lado político porque están todos los izamientos, en cambio el Mirador no, como nunca le han dado nada, yo decía ¿por qué vamos a ir? (Residente 3, 16 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 18 de octubre de 2018).

Este tipo de clientelismo es bastante común en el contexto subnacional peruano, ya que, al no contar con maquinarias políticas lo suficientemente capaces de asegurar que la entrega de favores o bienes se convierta en apoyo en las urnas de votación, los políticos utilizan las prácticas clientelares para movilizar gente a sus eventos de campaña y mostrarse como potencialmente ganadores. Es decir, el clientelismo cumple una función informativa: cuantas más personas se convoque a sus eventos de campaña, los candidatos se hacen ver ante el electorado como una de las candidaturas más viables (Muñoz, 2014). Esto sucede en el caso del alcalde Benavides, ya que al no poder saber con seguridad si su tolerancia al tráfico de tierras y el apoyo urbanístico informal que brinda se convertirá en votos de los residentes de Paraíso, el apoyo político se materializa en la asistencia de los residentes a eventos públicos, como inauguraciones de obras e izamientos de banderas, o en protestas que no les sean favorables. Es decir, utiliza a los residentes de las urbanizaciones informales como un brazo político de legitimidad y popularidad.

De esta manera, se genera el intercambio de recursos. Si una invasión desea tener una rápida urbanización y el apoyo constante de la municipalidad, deberá mantener una asistencia sistemática a los eventos que convoque la misma. Como se ha mencionado anteriormente, las élites políticas en ocasiones toleran el incumplimiento de ley por los beneficios políticos que obtiene de ella, adoptando así un comportamiento de tolerancia estatal (Holland, 2016). En este estudio, se halla que el comportamiento del alcalde municipal dependió en gran medida del rol del dirigente traficante Juan Barrantes (el traficante político) y no solamente de la decisión de política del alcalde Benavides. Así, el traficante político Barrantes logró que su urbanización reciba apoyo de la alcaldía porque los residentes se movilizaron en apoyo al alcalde:

Cuando la municipalidad pide apoyo, dice: yo quiero tantas personas que me apoyen, él [Barrantes] obliga a todas las personas a ir, sino les pone 100 soles de multa y ¿quién puede pagar 100 soles de multa? Entonces se va. Por obligación, no porque lo quieran al señor Benavides (Residente 5, 26 años residiendo en Hijos de Apurímac, comunicación personal, 4 de mayo de 2019).

El alcalde no te va a buscar, son los dirigentes los que deben ir. Todo lo que tú ves acá es gracias a la lucha de los dirigentes, por eso hemos conseguido lo que hemos conseguido, no es que las autoridades van a venir a buscarte (...) El alcalde es muy celoso, gente quien le apoya él apoya, y gente que no lo apoya o habla mal de él, un poco que se aleja de ellos. (Dirigente 1, siete años residiendo en Paraíso, comunicación personal, 25 de noviembre de 2018).

Esta dinámica no sucedió en el caso de El Mirador de Santa Clara. En esta asociación, Rodolfo Vives fue un traficante económico. Durante cinco años Vives y su grupo de traficantes se encargaron de controlar las tierras de El Mirador, siendo su único propósito la venta ilegal de terrenos. Este acontecimiento (que finaliza cinco años después) marcó una senda de inestabilidad dirigencial en el Mirador que tuvo costos urbanísticos futuros, tal como señalan residentes más antiguos de esta localidad:

Al principio no hubo intervención del Municipio, pues entramos en conflicto con la persona que supuestamente era dueño, y nosotros que queríamos prácticamente liberarnos de ellos porque ya teníamos conocimiento de que no era de ellos (Residente 2, 15 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

Acá, los dirigentes de El Mirador no toman a favor de la asociación, sino velan por su bolsillo (...) no pintan ni atan ni desatan (Residente 6, 14 años residiendo en El Mirador, comunicación personal, 18 de octubre de 2018).

Al ser expulsado de El Mirador, Rodolfo Vives fue demandado por el delito de estafa. Este proceso quedó inconcluso, ya que resultaba ser un proceso largo y costoso para las víctimas. Además, Vives se alejó de estos terrenos y continuó traficando tierras en otras localidades del distrito de Ate, mostrando así su carácter dinámico e interés netamente económico. Luego de la visación y la construcción de una loza deportiva, la Municipalidad de Ate no ha generado mayores obras en El Mirador, menos aún bajo las gestiones de Óscar Benavides. Si bien toleró el tráfico de tierras, no brindó un apoyo urbanístico para su desarrollo. Así, la dirigencia traficante económica y violenta encauzó a la asociación de El Mirador a mantenerse al margen de las dinámicas políticas con el alcalde del Municipio de Ate, manteniendo así un comportamiento denominado como ausencia estatal intencionada (Slater & Kim, 2015).

## CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio ha sido demostrar que el crecimiento de la urbanización informal no es solo un tema de capacidades estatales o clientelismo, es también un tema que engloba dinámicas sociales en las que el rol del actor ilegal o informal es determinante. El Municipio de Ate, bajo la alcaldía de Benavides, no mostró un serio interés en combatir el tráfico de tierras ya que este fenómeno, en Ate, es de pequeña escala, se ubica en terrenos geográficos de difícil accesibilidad y alrededor de asociaciones de vivienda con organizaciones débiles y fragmentadas. Esto lo mantiene inicialmente ausente de las invasiones y los procesos de urbanización

informal. La intervención puede ser represiva, como inicialmente se posicionó en el caso de Paraíso, pero este comportamiento podría cambiar dependiendo del tipo de traficante que se encuentre en cada invasión. Así, frente a un traficante político, el municipio adoptó un comportamiento de tolerancia y constante colaboración en el proceso de urbanización informal a cambio de apoyo político, mientras que, en aquellas invasiones violentas, controladas por los llamados traficantes económicos, el municipio se mantuvo en estado de ausencia.

Asimismo, se ha demostrado que el estado de tolerancia estatal (Holland, 2016) y la ausencia estatal intencionada (Slater & Kim, 2015) no tendrán su origen solo en los cálculos políticos de las élites gobernantes, sino también en la agencia de los traficantes de tierras, tanto en la manera de controlar a los invasores (pacífica/represiva), como en el modo de traficar (estable/dinámica). De este modo, el alcance de la economía ilegal y el tipo de actor delictivo son elementos necesarios para entender la respuesta de los funcionarios estatales, más aún en contextos socioeconómicos donde este tipo de actores empiezan a ganar relevancia. Así, procesos como las migraciones internas a grandes escalas, la demanda de vivienda de las clases populares, el *boom* económico de los últimos años e, incluso, las mismas políticas de vivienda social han generado las condiciones para el crecimiento del tráfico de tierras a diferentes escalas. El estudio de la respuesta del Estado pasa por estudiar a los actores de esta economía ilegal.

## REFERENCIAS

- Alonso, J. (1985). Micropolítica Electoral. En P. González Casanova (Coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas* (pp. 349-374). Siglo XXI Editores.
- Alvarez, M. J. (2012). Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(2), 411-431. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200004>
- Amengual, M., & Dargent, E. (2020). The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity. En D. M. Brinks, S. Levitsky & M. V. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (pp. 161-182). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608.007>
- Baraybar, V., & Dargent, E. (2020). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004-2018): The Politics of State Action (and Inaction). *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 516-537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>
- Calderón, J. (2017). La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. *DESCO, El arte del desgobierno. Serie: Perú Hoy*, (31), 221-236.
- Calderón, J. (2019). Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015). *Territorios*, (40), 201-226. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6608>

- Castro, M., & Riofrio, G. (1996). La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú). En A. Azuela & F. Tomas (Coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 36-74). UNAM.
- Collier, D. (1976). *Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. The Johns Hopkins University Press.
- Cravino, M., Del Rio, J., & Duarte, J. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En M. Cravino (Org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 87-152). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dammert Guardia, M., Robert, J., & Vega Centeno, P. (2017). El hábitat popular hoy en las ciudades peruanas. Una contribución a los estudios urbanos en el Perú. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 46(3), 405-412. <https://doi.org/10.4000/bifea.8543>
- Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/54097>
- De Soto, H. (1986). *El otro Sendero. La revolución informal*. Editorial El Barranco.
- Diez Hurtado, A. (2003). *Los desplazados en el Perú*. CICR.
- Espinoza, A., & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación. La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Fernandez, A. M. (2015). Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda: revisitando a Turner y de Soto. *Wasi. Revista de Estudios Sobre Vivienda*, 2(3), 2-20. <https://revistas.uni.edu.pe/index.php/wasi/article/view/1752>
- Holland, A. C. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110(2), 232-246. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000083>
- Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos Mar, J. (1990). *Las migraciones campesinas y el proceso de urbanización en el Perú*. UNESCO.
- Municipalidad de Ate. (4 de octubre de 2021). MUNICIPALIDAD DE ATE DESALOJA INVASORES DE MANERA PACÍFICA EN AMAUTA «A» SECTOR 6. *Municipalidad de Ate*. <https://www.muniате.gob.pe/noticia/municipalidad-de-ate-desaloja-invasores-de-manera-pacifica-en-amauta-a-sector-6/>
- Muñoz, P. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79-98. <https://doi.org/10.5129/001041514813623155>
- Newman, S. J. (2019). The State's Unintentional Production of Turf-controlling Neighborhood Elites in Twentieth Century Lima, Peru. En T. Bartley (Ed.), *Research in Political Sociology* (pp. 15-37). (Vol. 26). Emerald Insight. <https://doi.org/10.1108/S0895-993520190000026006>
- O'Brien, K. J., & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2), 167-186. <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3854/CP1999.pdf>

- Pimentel, N. (2021). Tráfico de tierras en áreas periurbanas de Lima, Perú: tipos e implicancias político-institucionales y socioculturales. *Global Journal of Human-Social Science*, 21(C5), 75-88. <https://socialscienceresearch.org/index.php/GJHSS/article/view/103365>
- Rocco, R., & Ballegooijen, J. van. (2019). The Political Meaning of Informal Urbanization. En R. Rocco & J. van Ballegooijen (Eds.), *The Routledge Handbook on Informal Urbanization* (pp. 1-10). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315645544>
- Shanee, N., & Shanee, S. (2016). *Land Trafficking, Migration, and Conservation in the "No-man's Land" of Northeastern Peru*. *Tropical Conservation Science*, 9(4). <https://doi.org/10.1177/1940082916682957>
- Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44. <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>
- Vargas, N. V. (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad. *América Latina Hoy*, 68, 57-78. <https://doi.org/10.14201/alh2014685778>
- Villavicencio, G. (2011). Las invasiones de tierras en Guayaquil: historia y coyuntura política. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, 11, 109-116. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/20f7c121-2042-4937-8060-20f998a353d0>

# Un reconocimiento ambivalente: políticas de escrituración en barrios populares del Gran Buenos Aires

Javier Nuñez<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires/Instituto de Investigaciones Gino Germani/CONICET, Argentina.  
Correo electrónico: javiern1991@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-1738-7881>.

Recibido: 31/03/2025. Aceptado: 07/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.002>

## Un reconocimiento ambivalente: políticas de escrituración en barrios populares del Gran Buenos Aires

### RESUMEN

El artículo sistematiza una serie de relevamientos cualitativos realizados en cinco barrios populares del sur del Gran Buenos Aires en relación con el desarrollo de las políticas de escrituración. Se sostiene que los resultados parciales de estos programas remiten a un tipo de presencia estatal que desplaza los límites entre lo formal e informal, favoreciendo la circulación de certificaciones dominiales diferentes a las escrituras. Además, se consideraron divergencias en la implementación de la titulación en términos del tipo de su posición en la politicidad popular municipal, el momento de la ocupación y el tipo de barrio popular, así como las trayectorias habitacionales de sus habitantes. Como resultado, las políticas de escrituración tienden a generar reconocimientos normativamente ambivalentes, que consagran la posesión jurídicamente pero no equivalen a las escrituras.

**Palabras clave:** Escrituración, Barrios populares, Estado

## An Ambivalent Acknowledgment: Land Titling Policies on Popular Neighborhoods of the Greater Buenos Aires Urban Area

### ABSTRACT

This article systematizes a series of qualitative surveys carried out in five popular neighborhoods in the south of Greater Buenos Aires in relation to the development of land titling policies. It is argued that the partial results of these programs refer to a type of State presence that shifts the boundaries between the formal and the informal, favoring the circulation of land certifications other than deeds. In addition, differences in the implementation of deeds were considered in terms of the type of their position in municipal popular politics, the moment of occupation and the type of popular neighborhood, as well as the housing trajectories of their inhabitants. As a result, regularization policies tend to generate normatively ambivalent recognitions, which legally enshrine possession but do not equate to deeds.

**Keywords:** Title deeds, Popular neighborhoods, State



## INTRODUCCIÓN

La regularización dominial constituye la principal política habitacional argentina —y de la provincia de Buenos Aires, el distrito que reúne a casi el 40 % de la población, en particular— desde la década de 1990 destinada a barrios populares (Clichevsky, 2000; Relli, 2011). Si bien existen otros programas que buscan resolver situaciones de informalidad urbana —como distintos tipos de políticas de vivienda (Zapata, 2017) y de integración sociourbana—, que remiten a distintos cambios en el enfoque de las políticas habitacionales hacia sectores vulnerables en la última década (Miranda Gassull, 2022), la escrituración —usualmente articulada con otras iniciativas públicas— sigue teniendo un rol de peso.

Ahora bien, estos programas en modo alguno han dado lugar a una implementación generalizada —si se quiere, símil universalista— ni tampoco se han caracterizado por la finalización de la tramitación (Relli, 2011; Di Virgilio *et al.*, 2010). Como han señalado los antecedentes bibliográficos, la titulación ha tendido a permanecer incompleta en el tiempo (Di Virgilio *et al.*, 2010) y sus grados de avance y alcance han estado fuertemente segmentados en términos espaciales, dando lugar a un desarrollo reactivo, que responde a casos de mayor visibilidad (Relli, 2011). De esta manera, la difusión de la escrituración en asentamientos populares se completa con sus limitaciones, sean en términos de la entrega final de las escrituras o del número de beneficiarios. Distintos antecedentes a escala regional han reflexionado sobre la variedad de formas que adquiere la escrituración (Payne, 2020), sobre sus relaciones con procesos de mercantilización informal (Abramo, 2008) o sobre los complejos efectos jurídicos de estos programas (Azuela de la Cueva, 1989).

En este artículo, se retomarán una serie de relevamientos cualitativos llevados a cabo en el municipio de Quilmes —en el sur del Gran Buenos Aires—, donde se han desarrollado frecuentes ocupaciones de tierras desde la década de 1980. La sistematización de esos relevamientos buscará explorar dos hipótesis interpretativas, que remiten tanto a la implementación parcial de la escrituración como a sus alcances.

En términos de lo primero, se sostendrá que los resultados de la escrituración escapan tanto a miradas dicotómicas —que evalúan solo la presencia o ausencia de escrituras— como a una categorización ordinal, situada en un continuo simple de mayor o menor titulación —es decir, más cerca o lejos de finalizar el trámite—. Por el contrario, los distintos resultados de la escrituración pueden ser comprendidos como ambivalentes modalidades de reconocimiento público, marcadas por la tramitación de la informalidad (Maneiro & Bautès, 2017) de la tenencia, que generan documentaciones con fuerza jurídica (Azuela de la Cueva, 1989) pero que no garantizan el conjunto de derechos propios de la escritura. Por tanto, la titulación

produce documentaciones y consagra espacialidades, pero conserva la distancia entre la situación dominial del lote y la escrituración plena. En este contexto, los cambios en estos programas en los últimos años pueden ser comprendidos como una densificación de estas instancias normativamente intermedias pero productivas en términos del reconocimiento de la tenencia informal.

Además de esta hipótesis interpretativa, se buscará avanzar en la vinculación entre las características de los barrios y la implementación espacialmente segmentada de la regularización dominial. Se sostendrá que la posición en la politicidad municipal, el tipo de barrio popular —asentamiento o villa—, la antigüedad y la trayectoria habitacional a escala individual pueden favorecer el desarrollo de la titulación, así como sus resultados en términos de la circulación de certificaciones dominiales ambivalentes —es decir, que reconocen la posesión del lote sin consagrar la plena escrituración—.

A continuación, se presentan una serie de precisiones históricas, teóricas y metodológicas. Luego, se detallan los relevamientos de cinco asentamientos populares del municipio de Quilmes, presentando la sistematización cualitativa de una serie de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo entre 2015 y 2024.

## LA ESCRITURACIÓN EN BARRIOS POPULARES DEL GRAN BUENOS AIRES

Tanto la informalidad de la tenencia como las acciones directas como modalidades de acceso al suelo urbano conforman dinámicas a escala latinoamericana, que han sido estudiadas en varios países de la región (De Soto *et al.*, 1987; Abramo, 2008; Azuela de la Cueva, 1989; Pérez, 1995; Cravino & Vommaro, 2018). En este marco, la sociología urbana se ha interesado por diversas cuestiones, desde la mercantilización informal del suelo (Abramo, 2012; De Soto *et al.*, 1987), las complejidades del derecho en barrios populares (Segal, 1981; Azuela de la Cueva, 1989) hasta las características de las ocupaciones y sus transformaciones (Merklen, 1997; Cravino & Vommaro, 2018). Al mismo tiempo, las políticas de regularización y la generación de estatutos dominiales apartados de la plena legalidad han sido indagadas en distintas regiones del denominado sur global (Roy, 2005). Estos antecedentes han dado cuenta de la capacidad estatal para reconocer la tenencia informal —y favorecer la mercantilización del suelo— tanto como la tendencia a eternizar situaciones legales diferentes a la plena escrituración, actualizando la informalidad dominial (Roy, 2005).

En relación con la situación dominial en barrios populares del Gran Buenos Aires, dos dimensiones revisten especial relevancia: por un lado, las características de los asentamientos que derivan de su origen en una ocupación de tierras; por otro lado, las modalidades de reconocimiento estatal de la tenencia, que, como se desarrollará, presentan divergencias entre asentamientos.

Los barrios populares argentinos suelen ser diferenciados en términos de dos formatos de ocupación y de forma espacial: villas y asentamientos. Las villas constituyen una modalidad surgida a principios del siglo XX, caracterizándose originalmente por una ocupación a escala individual y familiar, y están ubicadas generalmente en zonas céntricas (Cravino & Varela, 2008). Si bien en sus primeras décadas fueran significadas como zonas temporales, adquirieron estabilidad y, en algunos casos, considerable tamaño. Su trazado se caracteriza por la falta de planificación previa, interrumpiendo la regularidad urbana, lo que dificulta el desarrollo de diferentes políticas habitacionales. En cambio, los asentamientos son el producto de ocupaciones colectivas de mayor dimensión —popularmente conocidas como tomas—. Ganaron importancia en el Gran Buenos Aires a partir de una serie de experiencias a principios de la década de 1980, entre las que se encuentran algunos de los casos aquí reseñados (Izaguirre & Aristizabal, 1988; Cravino & Vommaro, 2018). El formato de estas acciones estaba marcado por el proyecto de constituir barrios semejantes a los de loteos, por lo que suponían el trazado regular y organizado del lugar, así como el reparto de terrenos de similar proporción (Merklen, 1997). En algunos casos, incluían la reserva de espacios públicos, aunque las presiones para su uso residencial generalmente se impusieron (Nardin, 2018). La consolidación gradual de estos asentamientos tendió a asemejarlos a otros barrios habitados por sectores trabajadores. Así, mientras que las villas están signadas por fuertes umbrales y efectos de lugar (Bourdieu, 1999), los asentamientos —sin escapar a distintas vulnerabilidades y estigmas— tienden a recrear la forma urbana hegemónica.

A partir de la década de 1990, se produjeron una serie de cambios en las ocupaciones de tierras que resultan pertinentes para comprender las complejidades de la escrituración. Dos transformaciones remiten al peso de entramados personalizados de mediación (Merklen, 1997; Auyero, 2007) y a la creciente mercantilización informal de lotes (Cravino, 2009; Nardin, 2018).

Conforme las reformas neoliberales favorecieron programas focalizados y descentralizados (Merklen, 1997), se extendieron los contrastes entre territorios intervenidos (Soldano, 2014). Estas divergencias exhiben, entre otros factores, el disímil peso que distintos barrios tienen para las arenas políticas a escala municipal; es decir, según la importancia concedida por funcionarios estatales que motorizan el acceso de los territorios a programas habitacionales de distinto tipo. Además del peso demográfico —y consecuentemente electoral— o la existencia de procesos contenciosos de alta visibilidad (Relli, 2011), la existencia de referentes de peso se vincula a la selección de los lugares a intervenir (Nardin, 2018). De esta manera, informalidades políticas —marcadas por la consagración desigual de agentes e instancias de decisión— inciden sobre la transformación de la espacialidad, actualizando variados rasgos de la politicidad popular argentina, desde formas de movilización hasta

interlocuciones personalizadas con lo estatal (Vommaro, 2017; Zarazaga, 2017). En el análisis, se profundiza en cómo la capacidad de los entramados de referentes por obtener recursos públicos condice con disímiles formas de intervención urbana.

Al igual que en otros países de la región (Abramo, 2012), la sociología urbana local se ha interesado fuertemente por la mercantilización informal en asentamientos (Cravino, 2009). La venta temprana de lotes, incluso durante la ocupación, da cuenta tanto de procesos de acaparamiento, no ajenos en ocasiones al rol de referentes de peso (Maneiro, 2020; Tufró *et al.*, 2017) y a episodios de violencia (Tufró *et al.*, 2017). En términos del desarrollo de la escrituración, la mercantilización complica las trayectorias habitacionales esperadas por la normativa, que disponen la ocupación continua en el tiempo para uso residencial (Relli, 2011; Di Virgilio *et al.*, 2010). Sin embargo, el acceso al lote a través de compras informales no guarda relaciones claras con el desarrollo de estas tramitaciones.

Las tomas han sido descritas en términos de un proceso de urbanización inverso (Pírez, 1995), en el que el acceso a la legalidad —escrituras— supondría el final de un desarrollo marcado primero por el uso residencial precario, la construcción posterior de la vivienda y, finalmente, la formalización. Esta perspectiva consigue dar cuenta de las dinámicas de producción de la ciudad de sectores populares, al tiempo que discute ciertas miradas lineales en torno a la hechura de la vivienda y supuestos incentivos en torno a su construcción (De Soto *et al.*, 1987). Sin embargo, puede ser complementada en términos de la ubicuidad del reconocimiento estatal: como se sostendrá, más allá de que la titulación se encuentra al final del proceso —si es que ocurre en absoluto—, la formalización de la tenencia es simultánea al conjunto de estas etapas, solo que sin suturar sus distancias con la informalidad. A la propiedad legalmente codificada —pulcra y garante de un dominio perfecto— se superpone, si se quiere, una propiedad «realmente existente», signada por demarcaciones oficiales carentes de plena fuerza normativa.

Estas híbrides normativas señalan que historizar la escrituración no implica solamente dar cuenta de los programas que estrictamente buscan otorgar títulos, sino de un amplio conjunto de formas estatales de reconocimiento, con relaciones inciertas con estos programas, incluyendo relevamientos censales surgidos en distintas políticas —en especial de asistencia—, documentaciones derivadas de planes habitacionales y diversos certificados producidos por el Estado en sus tres niveles jurisdiccionales. Como parte del giro neoliberal de la década de 1990, la política habitacional nacional dio un fuerte giro hacia la escrituración (Clichevsky, 2000; Fernandes, 2008), al tiempo que redujo fuertemente la construcción pública de viviendas (Del Río, 2012). La escrituración suponía una demanda de los propios asentados, que ya habían logrado algunos avances frente a los gobiernos nacional y bonaerense en la década de 1980 (Cravino & Vommaro, 2018). En Argentina,

el desarrollo de la titulación es responsabilidad de las provincias, pero se encuentra legislado por una normativa nacional desde la década de 1990 (Ley 24.374), que prescribe las características generales del trámite. Su desarrollo supone —tras probar la ocupación para fin residencial— la entrega de documentación (consolidación dominial) que otorga un dominio imperfecto por el plazo de diez años —es decir, impide la alienación del inmueble (De Rosa & Abadie, 2012)—. El desarrollo parcial de la escrituración suele arribar a esta instancia, a la que debería seguir la entrega de escrituras, pero que suele demorarse décadas (Di Virgilio *et al.*, 2010).

Contemporáneamente, el Estado suele generar otras formas de reconocimiento a partir de programas que no remiten directamente a la titulación, pero producen comprobantes de índole dominial (Nuñez, 2022). Además de políticas habitacionales, la realización de censos para identificar beneficiarios de política social produce información oficial en relación con la tenencia, que los habitantes de barrios populares suelen emparentar a la titulación (Nuñez, 2022). En otros trabajos se ha avanzado en esta dimensión simbólica, que permite identificar expectativas de formalización que resuelven bajo distintas operaciones los contrastes y complejidades respecto a la capacidad estatal de regularizar la tenencia en barrios populares (Nuñez, 2022).

A partir de 2016, el Estado nacional reformuló su rol en materia de escrituración (Guevara *et al.*, 2018). La realización del primer registro de barrios populares (RENABAP) articulado con organizaciones populares permitió contar por primera vez con información sobre el conjunto de los asentamientos surgidos hasta ese momento, facilitando así la realización de políticas públicas (Goytia & Doma, 2025; Di Virgilio *et al.*, 2025). Entre estas destaca la emisión de Certificados de Vivienda Familiar (CVF, de aquí en más), entregados por el organismo nacional encargado de la seguridad social (ANSES). Los CVF certifican el domicilio de los hogares, permitiendo la realización de distintos trámites —incluyendo algunos necesarios para políticas habitacionales desplegadas en asentamientos, como préstamos— y la colocación de servicios.

A su vez, este programa se enmarcó en un nuevo giro neoliberal, derivado del cambio de gobierno de ese momento, que volvió a promover la titulación como solución a los problemas de barrios populares. Así, los CVF conformaron un nuevo documento de índole dominial, que certifica la ocupación doméstica a escala familiar y que ha tenido, durante los últimos dos gobiernos, una extensa distribución. Si bien pueden ser potencialmente utilizados como documentaciones probatorias para impulsar la titulación, los casos seleccionados que se presentarán parecen dar cuenta de una nueva instancia normativa híbrida —entre el impulso a la escrituración y la distancia con ella—, que se perpetúa en el tiempo sin dar lugar a la entrega de escrituras. Si bien su tramitación y entrega puede ser individual —a través de oficinas públicas—, en las entrevistas realizadas destacó la importancia de organizaciones

locales en el impulso a esta política. Al mismo tiempo, en especial en periodos electorales, los oficialismos municipales pueden acelerar su entrega.

Al mismo tiempo, los CVF, al documentar el domicilio, permiten una serie de empleos análogos a las escrituras, facilitando, entre otras tramitaciones, la colocación de servicios en barrios populares. Como resultado, estas políticas han recibido distintas evaluaciones de parte de la literatura académica, con diverso grado de optimismo o escepticismo respecto a sus resultados (Goytia & Doma, 2025; Di Virgilio *et al.*, 2025; Nuñez, 2022).

## INFORMALIDAD Y RECONOCIMIENTO DE LA TENENCIA

La existencia de múltiples documentaciones que consagran la posesión de un lote y guardan implicancias dominiales, así como su distanciamiento respecto a otras normativas públicas (escrituras), señala la complejidad de lo informal en barrios populares del Gran Buenos Aires. Lejos de un contraste lineal, polar, entre lo formal y lo informal, las políticas públicas se sitúan en la producción de instancias ambivalentes.

Las modalidades de implementación de la titulación pueden ser comprendidas en términos de la dimensión política de la informalidad (Maneiro & Bautès, 2017), que llama la atención acerca del carácter relativo de lo formal e informal, así como del rol de las propias políticas públicas en su demarcación. Desde esta perspectiva, lo informal no implica una esfera social apartada de la norma y plenamente constituida por una serie de procesos intrínsecos, sino una lógica (Castells & Portes, 1989) signada por la distancia con derechos consagrados y disposiciones públicas (Segal, 1981).

Por tanto, la tenencia informal no interrumpe la capacidad performativa del Estado (Bourdieu, 2014) ni tampoco al derecho, como si se situara en un plano ajeno a él. La existencia de modalidades de reconocimiento estatal, aún endeble, actualizan a la posesión —en tanto resultado de acciones directas, como ocupaciones de tierras— en el campo jurídico (Bourdieu, 2000), designando un horizonte de legitimidad y de formalización en el propio Estado. Incluso con sus dificultades, el desarrollo de la escrituración da cuenta de tres procesos jurídicos, que Azuela de la Cueva (1989) ha resaltado en sus estudios sobre la Ciudad de México: la constitución de sujetos sociales, la delimitación de la protección estatal de intereses y su generalización. Así, el derecho auxilia una operación de exclusión (Azuela de la Cueva, 1989), que acota los contornos y un disfrute tematizado en términos de la propiedad del suelo. A su vez, se inscribe en un conjunto amplio de prácticas y operaciones simbólicas estatales, que significan al espacio urbano en términos de un conjunto homogéneo y fragmentable, acorde a la propiedad privada (Lefebvre, 2013).

Las diferentes tramitaciones de la informalidad actualizan los contornos de la construcción estatal del territorio de la ciudad. Sin embargo, lo hacen bajo una modalidad distanciada, que construye un estatuto normativo particular; híbrido en tanto situado entre lo formal e informal; ambivalente, ya que se desplaza en un sendero incierto de mayor formalización, que conjuga usos permitidos y vedados. Roy (2005) ha recuperado la noción schmittiana de excepción para dar cuenta de las políticas habitacionales propias del neoliberalismo. La titulación no genera un régimen marcado por la ilegalidad, sino particularizado y apartado de otra serie de normativas, situado en un plano de excepcionalidad, que no es ajeno a variados procesos que marcan las ciudades contemporáneas, desde mercantilización y renovaciones urbanas hasta la persistencia de múltiples vulnerabilidades. Por lo tanto, lo excepcional debe ser comprendido tanto en la actualización de operaciones estatales como en la demarcación de una posición estatutaria particularizada, que dialoga con lo formal desde su distancia. De esta manera, la regularización dominial actualiza horizontes de formalización, pero —por lo menos en los casos estudiados y en el panorama que los antecedentes han descrito en la provincia de Buenos Aires (Relli, 2011)— rara vez disuelve la distancia entre la tenencia informal y la entrega de escrituras en tanto estatuto legal pleno. En consecuencia, la tramitación de excepciones es productiva en tanto genera información oficial —a utilizar por agentes estatales como habitantes— respecto a la tenencia sin dar lugar a una plena sutura normativa.

La dimensión política de la informalidad, la actualización de operaciones estatales —en especial simbólicas— de construcción de territorialidad y la generación de estatutos excepcionales brindan tres claves teórico-analíticas desde las que comprender los múltiples corrimientos de lo formal producidos por la escrituración. Ahora bien, incluso dentro de esta lógica general, estos desplazamientos no son unívocos, ni dan cuenta de un panorama simple, que se reflejaría sin más en el conjunto de barrios populares.

## ENTRE DIFERENCIAS BARRIALES Y TRAYECTORIAS INDIVIDUALES

El análisis presentado conforma una sistematización cualitativa que reúne una serie de relevamientos llevados a cabo desde el año 2015.<sup>2</sup> Si bien este tipo de diseño no puede construir datos generalizables, sí permite una mayor validez interna, al elaborar categorías atendiendo la complejidad de cada entrevistado. Este abordaje resulta útil frente a la diversidad de situaciones dominiales de barrios populares,

---

<sup>2</sup> Los trabajos de campo se enmarcaron en el seminario *Explorando la Periferia* de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (Dirección: María Maneiro; Equipo de trabajo: María Carla Bertotti, Santiago Nardin, Javier Nuñez y Diego Pacheco).

que usualmente no logra ser identificada a través de procedimientos estadísticos. Por ejemplo, el RENABAP aporta información valiosa al identificar los barrios que carecen de escrituras, pero la construcción de la variable apenas consigue describir el panorama de cada territorio, al aportar datos agregados respecto a la presencia de documentaciones y la propiedad (fiscal o privada) de la tierra.

La sistematización cualitativa aporta una mirada atenta a las modalidades de acceso al lote (ocupaciones, cesiones, compras informales) de los habitantes de los asentamientos y a la diversidad de certificaciones que poseen, marcadas por grados disímiles de formalización. Al mismo tiempo, permite una mayor reflexividad sobre las trayectorias de cada barrio en términos de las políticas públicas desplegadas, facilitando la articulación entre escalas de análisis (local e individual). Los resultados han sido organizados en términos de un doble muestreo teórico, según barrio y entrevistado.

Los barrios relevados fueron segmentados prestando atención a tres variables que, como se anticipó, parecen guardar relación con el grado de avance de la titulación y el tipo de documentación predominante entre sus vecinos: el tipo de barrio (asentamiento o villa), su posición en la politicidad municipal (central o periférica) y la generación de la ocupación (sea clásica, para los años ochenta, o nueva para las posteriores). La posición política de cada asentamiento fue construida a partir de los relevamientos cualitativos, prestando atención a la existencia de mediadores territoriales de peso, a la historia de movilizaciones en relación con la escrituración y a la presencia de instituciones estatales con sedes en los territorios. Al reunir los barrios relevados, estas categorizaciones se configuran de la manera siguiente:

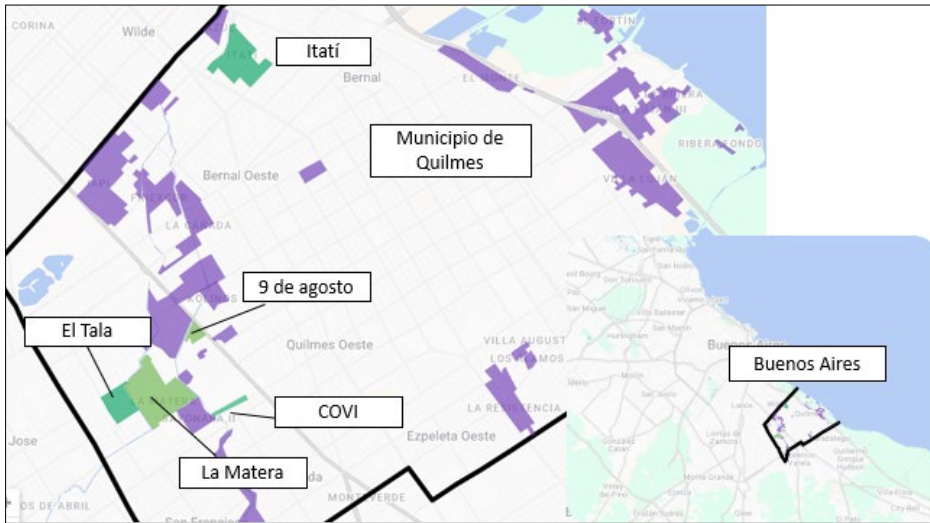
**Tabla 1.** *Barrios populares del municipio de Quilmes, según posición política, tipo de ocupación y tipo de barrio popular*

		Asentamiento	Villa
Centralidad política	Ocupación clásica	El Tala	Villa Itatí
	Ocupación nueva	La Matera	
Periferia política	Ocupación clásica	9 de agosto	No revelado
	Ocupación nueva	Covi	

Todos los barrios pertenecen al municipio de Quilmes, situado en el sur del Gran Buenos Aires. Se ubican en dos zonas distintas del Partido: mientras que los asentamientos están situados en San Francisco Solano/Quilmes oeste —un área de fuerte densidad de ocupaciones de distinta generación—, Villa Itatí se emplaza en el norte del municipio, y goza de mayor proximidad con vías céntricas. El siguiente mapa presenta a los distintos barrios, así como a otros asentamientos populares de Quilmes:



**Figura 1.** *Asentamientos populares del municipio de Quilmes, 2024*



Fuente: Elaborado a partir de RENABAP.

En relación con los habitantes entrevistados, además de la edad, se prestó especial atención a dos variables: la trayectoria habitacional y la situación dominial. La primera fue categorizada según el acceso al barrio a través de ocupación, de compra informal o cesión, tomando en cuenta, a su vez, si había ocurrido en los comienzos del asentamiento o tardíamente. En tanto, la situación dominial remitió a los diferentes certificados mencionados. No se incluyeron a los inquilinos en la sistematización.

Las entrevistas fueron de tipo semiestructurado, llevadas a cabo colectivamente entre los años 2015 y 2024. En total, se incluyeron 103 entrevistas. Si bien se contó con ayuda de organizaciones barriales para desarrollar los trabajos de campo, la mayoría de los entrevistados no habían sido previamente contactados, sino que se los conoció en la vía pública. Para contar con una mayor diversidad de la muestra se aplicaron cuotas de edad y de género, a las que, en la etapa de análisis, se añadieron los muestreos teóricos mencionados.

## CENTRO Y PERIFERIA DE LAS OCUPACIONES CLÁSICAS

El Tala y 9 de agosto pertenecen a la generación de ocupaciones denominadas usualmente como clásicas (Nardin, 2018). Durante la década de 1980, estas tomas se caracterizaron por su organización y, en las primeras experiencias (1981 y 1982), por intensos procesos contenciosos con la última dictadura, que buscó desplazarlos violentamente. Otras ocupaciones —en especial posteriores, en los primeros años

de la recuperación democrática— tuvieron menores dimensiones y, si bien replicaron el formato organizativo, no dieron lugar a la misma fortaleza. Mientras que El Tala se constituyó en un territorio políticamente denso —aunque no exento de vulnerabilidades, que dieron lugar a una lenta consolidación barrial—, 9 de agosto, mucho más pequeño, se situó gradualmente en la periferia política municipal, con un cuerpo de delegados de menor solidez y escasa capacidad para obtener recursos públicos. Aunque los dos barrios participaron de movilizaciones a la capital provincial en demanda de las escrituras, los resultados de políticas públicas fueron disimiles, tendiendo a acompañar —en un marco de parcialidad y segmentación local— la desigual capacidad organizativa. La escrituración en El Tala no alcanzó a todos los vecinos entrevistados, dando cuenta de un panorama diverso:

**Tabla 2.** *Habitantes de barrio El Tala según edad, acceso al lote y situación dominial, 2015 y 2016*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
1	53	Fundadora (1982)	Escritura
2	60	Fundadora (1982)	Escritura
3	62	Compró en los ochenta	Escritura
4	36	Padres ocuparon	Escritura a nombre de padres
5	34	Madre ocupó. Subdivisión	Escritura a nombre de la madre
6	44	Padres ocuparon. Subdivisión	Escritura a nombre de la madre
7	28	Padre y hermano ocuparon. División del lote	Escritura a nombre del padre
8	24	Suegra adquirió el lote. Subdivisión	Escritura a nombre de suegra
9	30	Cesión del padre	Escritura a nombre del padre (no vive en el lugar)
10	60	Ocupación original (1982)	Consolidación de dominio / chequera
11	59	Ocupación original (1982)	Consolidación de dominio / chequera
12	61	Ocupación original (1982)	Chequera. Sin escritura
13	65	Ocupación original (1982)	Consolidación de dominio y boleto compra venta
14	23	Padre ocupó (1982)	Consolidación de dominio
15	28	Compra informal del padre	Consolidación del dominio del padre / trámite sucesorio
16	32	Abuelo compró. Nietos subdividen	Escrituración a nombre de los padres (ya no viven ahí)
17	28	Suegra compra. División del lote	Documentación de compra
18	22	Compra madre. Subdivisión	Documentación a nombre de madre

Los entrevistados han sido ordenados según cierta formalidad decreciente, empezando por aquellos que poseen escrituras a su nombre y finalizando con los que carecen de documentación propia. Entre todos los relevamientos presentados, El Tala es el único en el que se habían entregado escrituras al momento de las entrevistas. Sin embargo, la titulación estuvo lejos de ser completa.

A grandes rasgos, mientras que un grupo de entrevistados completó la escrituración en la década de 1990 (casos 1 a 9), otros avanzaron en el trámite, pero solo hasta la consolidación de dominio —a la que muchas veces se apela a través de menciones a chequeras con las que se abonaba pagos de los lotes—. La mayoría se encuentran a nombre de la generación anterior de los entrevistados, de los que son herederos, pero sin pleno reconocimiento legal.

Mientras que las familias que recibieron las escrituras parecen haber llegado todas al barrio en sus comienzos —por ocupación, compra o cesión familiar—, aquellos que tienen las certificaciones más endeble arribaron a El Tala cuando la consolidación estaba avanzada a través de compras informales. Incluso en este grupo, las certificaciones se encuentran relativamente próximas a las escrituras —salvo los últimos dos— señalando cierta variación acotada al marco general del barrio.

La posición de El Tala destaca cuando se le compara con 9 de agosto, un asentamiento contemporáneo —de 1987— mucho más pequeño, de solo siete manzanas. El barrio se sitúa en un espacio remanente entre distintas industrias contaminantes. Si bien tiene trazado regular, la vulnerabilidad habitacional y ambiental en el lugar es mayor. A diferencia de El Tala —cuyas organizaciones demostraron gran dinamismo a lo largo de las décadas—, el cuerpo de delegados de 9 de agosto acercó posiciones con los oficialismos municipales, deviniendo en mediadores partidarios (Merklen, 1997). Empero, su capacidad de interlocución de recursos siguió siendo escasa, retirándose gradualmente de esa función entre las décadas de 1990 y 2000. Este panorama consolidó el relegamiento barrial.

La titulación no fue ajena a este marco, como puede notarse en la siguiente tabla:

**Tabla 3.** *Habitantes de barrio 9 de agosto según edad, acceso al lote y situación dominial, 2021*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
19	60	Ocupación	Escrituración iniciada
20	53	Ocupación	Escrituración iniciada. CVF
21	54	Compra informal	Comprobante de servicios. CVF
22	19	Ocupación (con familia)	CVF
23	45	Compra informal	Comprobante de servicios
24	33	Compra informal. Subdivisión	Sin documentación
25	62	Ocupación. Subdivisión	Sin documentación
26	24	Compra informal (con familia)	Sin documentación
27	28	Cesión familiar. Subdivisión	Sin documentación
28	51	Ocupación y cesión	Sin documentación
29	27	Cesión familiar	Sin documentación
30	25	Compra informal	Sin documentación

La sistematización no solo exhibe una situación de mayor endeblez normativa sino la existencia de otras documentaciones que pueden ser empleadas para dar cuenta de la posesión del inmueble. Además, destacan otras vías de acceso al lote, ausentes entre la muestra de El Tala.

Solo dos de los entrevistados mencionó haber iniciado la escrituración. Su perfil coincide con aquellos que se encuentran en el barrio desde los comienzos y han tenido fuerte proximidad con las organizaciones locales en ese momento. Tres entrevistados mencionaron además los CVF. Esta circulación puede ser considerada como relativamente escasa, más teniendo en cuenta que los certificados ya habían sido entregados durante cinco años al momento de ser entrevistados (2021). Dos entrevistados dieron cuenta, además, del uso de comprobantes de servicio como documentación sobre el domicilio, revelando una práctica considerada usual en barrios populares. Finalmente, la ausencia de documentación individual no supone la falta completa de reconocimiento público. Como cualquier barrio popular, 9 de agosto ha sido objeto de distintas demarcaciones colectivas estatalmente sancionadas. Así, fue registrado en el RENABAP —lo que en los últimos años permitió el acceso a distintas líneas de crédito público—, aunque se presentaron dificultades en relación con sus límites.

El Tala y 9 de agosto destacaron por sus divergencias. A pesar de pertenecer a una misma generación de ocupaciones, las diferencias en términos de su dinamismo organizativo y de su capacidad de interlocución pública favorecieron cierto acceso en el caso de El Tala y el relegamiento en 9 de agosto. Así, mientras que el periodo

de mayor movilización en El Tala coincidió con el avance —si bien parcial— de la escrituración, las mediaciones en 9 de agosto no lograron esos resultados. Su relativa ausencia décadas después parece haber dificultado incluso el acceso a generaciones posteriores de políticas públicas, como los CVE.

Casi la totalidad de los entrevistados de El Tala fueron beneficiarios de políticas de escrituración. Si bien no todos ellos lograron acceder a los títulos y, en algunos casos, poseían documentaciones a nombre de personas que ya no habitaban el lugar, el Estado avanzó en la regularización dominial del barrio, aunque no aseguró por completo su formalización. En cambio, solo una minoría de los entrevistados de 9 de agosto fue beneficiaria de estos programas y, en contraste con los demás casos que se abordan en el artículo, parece predominar incluso la total ausencia de documentaciones referidas al dominio del lote. Por lo tanto, dos territorios similares en términos de vulnerabilidades socioocupacionales y habitacionales, con orígenes semejantes en la década de 1980, recibieron respuestas estatales que —en lo que a la escrituración se refiere— destacan por sus contrastes.

## NUEVAS OCUPACIONES Y CERTIFICACIONES DOMINIALES

A partir de mediados de la década de 1990, se produjo una nueva generación de ocupaciones en la zona de Quilmes, que tuvo su mayor intensidad en los años anteriores y posteriores a la crisis del 2001. Estas tomas se caracterizaron por un mayor protagonismo de referentes vinculados a entramados partidarios, así como de una creciente mercantilización informal, incluso sumamente temprana.

La Matera y COVI pertenecen a este periodo, destacando por sus divergencias en términos de la posición en la politicidad popular municipal. La Matera fue una ocupación masiva, que dio lugar a un barrio de unos 5000 habitantes, donde un mediador en particular logró una considerable preeminencia local. La importancia del asentamiento favoreció la interlocución con distintas escalas estatales. COVI fue ocupado por una organización de base, situándose en un área mucho más pequeña, acotada a un solo lado de una calle.

Cuando se observan los resultados de la escrituración en La Matera, destaca la imbricación con otras políticas públicas. El barrio fue receptor del Plan Federal de Viviendas (Del Río, 2012), que realizó poco menos de 500 soluciones habitacionales. El programa incluía cierta articulación con la provincia de Buenos Aires en vistas a la titulación de los lotes. Además, La Matera ha recibido múltiples políticas que suponen relevamientos periódicos, que censan a su población en vistas a la definición de beneficiarios.

**Tabla 4.** *Habitantes de barrio La Matera según edad, acceso al lote y situación dominial, 2018-2019*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
31	24	Compra informal	Escrituración iniciada a nombre de pareja
32	18	Compra informal durante toma	Certificado plan de viviendas
33	46	Ocupación (con familia)	Certificado plan de viviendas / censo / chequera
34	26	Ocupación (con familia)	Certificado plan de viviendas
35	19	Ocupación. Subdivisión	Certificado plan de viviendas
36	42	Compra informal (2003)	Consolidación de dominio a nombre de esposa (no vive en el lugar)
37	50	Ocupación	Consolidación del dominio a partir de plan de vivienda
38	18	Ocupación (abuelos). Subdivisión	Consolidación de dominio
39	26	Ocupación (abuelos). Subdivisión	Consolidación de dominio a nombre de la madre
40	37	Compra informal temprana	Certificado plan de viviendas
41	46	Ocupación	Certificado plan de viviendas / censo
42	21	Compra informal temprana	CVF
43	44	Compra informal temprana	CVF
44	52	Ocupación	Comprobante RENABAP / ¿CVF?
45	38	Ocupación tardía	Comprobante censal
46	18	Compra informal tardía	Consolidación de dominio titular anterior / CVF
47	29	Compra informal tardía	Comprobante censal. Papel de compra y venta
48	50	Ocupación	Comprobante censal
49	40	Compra informal temprana	Comprobante RENABAP / CVF
50	50	Ocupación	Comprobante censal / relevamiento en toma
51	27	Compra informal tardía	CVF
52	23	Ocupación (con familia)	Comprobante de tierra y vivienda
53	48	Ocupación (con familia)	Comprobante censal
54	28	Ocupación / compra informal	Papel de compra y venta / CVF
55	26	Compra informal tardía	Sin documentación
56	49	Ocupación	Sin documentación

En comparación a los primeros dos asentamientos, la situación dominial entre los habitantes de La Matera muestra mayores desplazamientos entre lo formal y lo informal, densificando el conjunto de estatutos dominiales ambivalentes que caracterizan a las políticas de escrituración. Un grupo de entrevistados mencionó certificados del plan de viviendas y consolidaciones de dominio. Si bien no otorgan plenos derechos, suponen, en La Matera, un máximo de formalización.

Luego, otro grupo de entrevistados dio cuenta de distintos relevamientos censales y de certificados emitidos a partir de ellos. Los CVF resaltan en este conjunto, señalando una alta circulación para el momento en que se realizaron las entrevistas (2018 y 2019). Cabe mencionar que la entrega colectiva de estos certificados se aceleró en el contexto electoral del 2017, lo que vuelve a indicar la relativa centralidad política del asentamiento. No obstante, algunos vecinos mencionaron tramitarlos individualmente en la ANSES —lo que señala una diferencia clara de esta política con la escrituración provincial—, que suele entregarse a escala barrial, aunque la normativa no lo prescribe.

Además de estos censos que se enmarcan en políticas de escrituración, otros entrevistados hicieron referencia a relevamientos que generan información sobre la tenencia, algunos durante la propia ocupación del año 2000 y otros en relevamientos periódicos. Finalmente, dos entrevistados carecían de documentaciones a su nombre.

Ahora bien, la relación con la trayectoria habitacional de los entrevistados parece difícil de precisar. A diferencia de los asentamientos anteriores, los que participaron en la ocupación se ubican en perfiles opuestos de la formalización; al mismo tiempo, algunos de los vecinos que arribaron vía compras —no necesariamente al inicio de la toma— accedieron a certificaciones de mayor fuerza normativa que otros que tomaron en los primeros días. Esta falta de relaciones claras entre planos, además de exhibir una mayor variedad de trayectorias que las ocupaciones de la década de 1980, puede ser interpretada como un efecto de las ambigüedades como de las capacidades del Estado localmente presente. Las políticas públicas en La Matera no carecieron de capacidad de formalización; sí de plena titulación. En esta distancia, se reconocieron y oficializaron una multiplicidad de situaciones, hilvanando propietarios a porciones del espacio urbano. El resultado fue una profundización de una modalidad de intervención: la mayor diversidad de certificaciones condice con mayor reconocimiento público, pero no con el ajuste de las políticas públicas a las distintas normativas del Estado. Así, la centralidad política de La Matera favoreció un mayor acceso a programas, que se concretizó —en términos de la regularización dominial— en una pluralidad de estatutos excepcionales, ajustados a distintas trayectorias habitacionales.

El contraste con COVI vuelve a mostrar cómo los resultados de la titulación se enmarcan en disímiles configuraciones políticas. COVI es un asentamiento pequeño, en el que resalta una sola organización que media en el acceso a asistencia y programas culturales, pero guarda escasos vínculos con el gobierno municipal. Parte de sus vecinos llegaron al lote a través de una ocupación de tierras, mientras que otros recurrieron a compras informales. Las reducidas dimensiones del barrio favorecieron cierto relegamiento, que conformó una situación análoga a la de 9 de agosto, solo que en el marco de una ocupación posterior.

**Tabla 5.** *Habitantes de barrio COVI según edad, acceso al lote y situación dominial, 2017*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
58	38	Compra informal	CVF en trámite. Comprobante RENABAP
59	41	Compra informal	CVF tramitado en ANSES
60	22	Compra informal reciente (un año)	CVF a nombre del hermano
61	29	Ocupación	Censo de tierra y vivienda
62	18	Compra informal	Comprobante de relevamiento de agrimensores
63	19	Compra informal	Comprobantes de servicios
64	36	Ocupación	Comprobantes de servicios
65	32	Compra informal	Papel de compra y venta (dueño anterior)
66	21	Ocupación tras alquilar	Documentación conseguida por abogado
67	47	Ocupación	Sin documentación
68	30	Compra informal	Sin documentación
69	42	Ocupación	Sin documentación
70	45	Compra informal	Sin documentación

Al igual que La Matera, la situación dominial en COVI exhibe una mayor pluralidad de certificaciones que las presentes en las ocupaciones de la década de 1980: a los CVF y certificados del RENABAP se suman documentaciones generadas por otras instancias estatales, comprobantes de servicios públicos, papeles generados por compras informales y documentaciones obtenidas ante abogados. Además, un grupo de entrevistados carecía de reconocimiento estatal a escala individual.

Nuevamente, las relaciones entre trayectorias habitacionales y políticas públicas escapan a relaciones lineales, como si únicamente algunos perfiles —ocupantes o compradores— tuvieran acceso a la escrituración o el Estado fuera capaz, por lo menos, de garantizar la aplicación de políticas entre todos los vecinos de un barrio. Por las características del proceso de toma del lugar y sus dimensiones, una proporción considerable de vecinos había llegado por compras informales. Sin embargo,



eso no los situó en una posición diferencial respecto a la regularización dominial: el conjunto de entrevistados se engloba en una titulación relativamente escasa, que no presenta avances estrictos en términos de la escrituración que debe realizar la provincia de Buenos Aires —los CVF, como se indicó, son nacionales—.

Así, la comparación entre asentamientos más recientes volvió a exhibir cómo la posición en la politicidad local ordena un marco general en el que se desenvuelve la escrituración. No obstante, sus resultados en términos de los comprobantes dominiales en circulación dialogan no solo con trayectorias individuales, sino con el origen barrial. En La Madera, el despliegue de un mayor número de políticas habitacionales —incluyendo un plan de viviendas— favoreció la entrega de documentaciones provistas de mayor fuerza legal, próximas a la finalización del trámite de escrituración. En cambio, en COVI, solamente se entregaron certificados que dan cuenta de la posesión (CVF) pero que no aseguran el desarrollo eventual de la titulación. Ambos territorios compartieron, así, un reconocimiento estatal incompleto, en tanto ningún entrevistado recibió las escrituras. Sin embargo, el Estado entregó distintas documentaciones que reconocieron su posesión, solo que, en La Madera, se produjo una mayor pluralidad de certificaciones —provistas de variada capacidad jurídica—, mientras que, en COVI, este panorama fue más acotado y alcanzó a una menor proporción de sus habitantes.

## UN NUEVO ESTATUTO ETERNIZADO

Las villas guardan una morfología diferente a los asentamientos: carecen de trazado regular, tienden a una alta densidad poblacional y se sitúan, por lo general, en áreas céntricas, de mayor conectividad. La irregularidad urbana complejiza los trámites de regularización, usualmente relegados en el tiempo mientras no se produzca la resolución de otras informalidades —usualmente, ligadas al trazado—. Así, desde la perspectiva de la regularización dominial, el contraste con asentamientos resultaría claro: las villas deberían guardar mayores dificultades, favoreciendo la ausencia de escrituras. Por el contrario, abordar las políticas de regularización en términos de disímiles modalidades de reconocimiento público permite reformular las diferencias y semejanzas entre tipos de barrios populares.

Villa Itatí fue fundada en la década de 1960 en una serie de terrenos degradados —usados para actividades agropecuarias— pero situados en las proximidades de un barrio consolidado, atravesado por una de las líneas ferroviarias troncales que comunican los barrios del conurbano sur con el centro de Buenos Aires. El barrio experimentó un fuerte crecimiento a partir de la década de 1980 y las ocupaciones de los pocos espacios marginales persisten hasta el presente. En paralelo, se ha producido una fuerte densificación de los lotes, conforme el devenir familiar

favoreció su subdivisión o la construcción en altura. Estas prácticas también pueden ser reconocidas en asentamientos —en especial en los más grandes, como El Tala o La Matera— pero con menor intensidad. No obstante, Villa Itatí no carece del todo de regularidad: varias calles que la atraviesan prolongan el trazado urbano, intercalándose con pasillos de distinta anchura.

Según datos del RENABAP, en Villa Itatí viven alrededor de 40 000 habitantes, convirtiéndolo en un barrio de importancia en el municipio.<sup>3</sup> Sus dimensiones han llevado a la conformación de distintos territorios internos, provistos de disímil grado de solidez y de acceso a políticas públicas. No obstante, en términos generales, a pesar de las vulnerabilidades socioeconómicas, se trata de un barrio con una alta pluralidad organizativa y donde se llevan a cabo múltiples programas de asistencia. En los últimos años, se ha avanzado en programas de integración sociourbana (Miranda Gassull, 2022).

La sistematización de entrevistados permite reconocer una diversidad de trayectorias habitacionales y de situaciones dominiales, que dan cuenta de una fuerte intervención pública, aunque sin escrituración:

**Tabla 6.** *Habitantes de barrio Villa Itatí según edad, acceso al lote y situación dominial, 2022-2024*

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
71	26	Compra (padre). Subdivisión	Comprobante RENABAP / CVF
72	35	Compra informal reciente	Comprobante RENABAP / CVF
73	27	Compra informal	CVF
74	39	Compra informal	CVF
75	40	Compra informal	Comprobante RENABAP / CVF
76	25	Compra informal	CVF
77	34	Compra informal	CVF
78	42	Compra informal	CVF
79	44	Ocupación	CVF
80	64	Compra informal	CVF
81	49	Ocupación (abuelos)	CVF
82	29	Cesión (abuelos). Subdivisión	CVF
83	34	Cesión (madre). Subdivisión	CVF
84	23	Cesión (abuelos). Subdivisión	CVF de todo el lote a nombre de tía

<sup>3</sup> En la totalidad del municipio de Quilmes habitan aproximadamente 630 000 personas, según el censo del 2022.

N°	Edad	Acceso al lote	Situación dominial
85	38	Cesión (madre). Subdivisión	CVF de todo el lote a su nombre
86	24	Compra informal	CVF a nombre de madre
87	23	Compra informal reciente	Censo. Comprobante RENABAP. No CVF
88	40	Compra informal	Censo. Comprobante RENABAP. No CVF
89	24	Compra (padres). Subdivisión	Comprobante RENABAP
90	29	Cesión	Comprobante RENABAP
91	19	Cesión	CVF a nombre de la madre
92	58	Compra informal	Comprobante RENABAP
93	65	Compra informal	Censo. Papel de compraventa
94	57	Compra (padre). Subdivisión	Papel de compraventa. Censo
95	65	Compra informal	Certificado de pérdida en inundación
96	25	Compra informal	Sin documentación
97	50	Compra informal	Sin documentación
98	29	Compra informal	Sin documentación
99	20	Compra informal (padres)	Sin documentación
100	33	Compra informal	Sin documentación
101	22	Subdivisión de lote de suegra	Sin documentación
102	19	Cesión de parte del tío	Sin documentación
103	48	Ocupación (padres)	Sin documentación

En semejanza a La Madera —el asentamiento de mayor intervención pública de la sección anterior— la presencia estatal en Villa Itatí tendió a magnificar la circulación de estatutos normativos intermedios, es decir, que reconocen la posesión del lote, pero no equivalen a las escrituras. En tanto no se ha avanzado en la escrituración, el abanico de documentaciones resulta más estrecho. No obstante, destaca el alto grado de presencia estatal, en especial en términos de la posesión de CVF. Los años del relevamiento (2022 a 2024) señalan cómo el Estado nacional adquirió cada vez más peso en las políticas de titulación sin dar lugar a una modalidad alterna de intervención pública; por el contrario, cabría explorar la hipótesis de un reemplazo del Estado provincial, similar, en algunos aspectos, al ocurrido en otras políticas sociales, en las que la Nación recuperó un fuerte peso desde la primera década del siglo.

Además de los CVF, destacan distintos comprobantes generados por operaciones inmobiliarias informales, así como otros relevamientos públicos. Sin embargo, el balance entre documentaciones —siempre dentro de la cautela propia de un diseño cualitativo— pareciera haberse alterado en favor de los certificados nacionales.

Las trayectorias habitacionales de los entrevistados indicaron cierto predominio de compras informales y subdivisiones de lotes, en línea con la creciente densidad del barrio. Entrevistados de áreas más antiguas —y en buena medida más consolidadas— pertenecen a la tercera generación adulta de Itatí, lo que supone mayores posibilidades de densificación de los terrenos. En términos de las políticas de titulación, cabe reconocer las tensiones entre el reconocimiento público —en particular de los CVF— y el devenir del espacio doméstico-residencial. Varios casos señalan que los certificados consagran como poseedores del lote a una de las unidades familiares; otros mencionaron que solo un miembro —en ocasiones de una generación anterior— figura como único poseedor. Ciertamente, más allá de que, en comparación con la situación previa, el CVF supone un certificado de mayor fuerza normativa, cabe advertir los posibles efectos de modalidades de consagración públicas potentes —en cuanto a la producción de resultados (formalizar, en grado mínimo, a los habitantes)— cuando endeble en la información que oficializan.

En todo caso, la escrituración en Villa Itatí exhibe un panorama semejante a otros asentamientos que ocupan posiciones políticas centrales, solo que con las especificidades del tipo de barrio —una villa, es decir, un asentamiento de trazado irregular (Cravino & Varela, 2008)—, lo que dificulta la titulación. En este contexto, los CVF han supuesto cambios en la política de titulación en contextos de mayor irregularidad urbana, sin alterar una modalidad pública caracterizada por la producción de estatutos normativos ambivalentes. La hibridez jurídica de este reconocimiento —es decir, la circulación de documentaciones oficiales que no equivalen a la plena formalización— exhibió la creciente importancia de estos certificados, que otorgan un mínimo de seguridad de la tenencia, suponen que el Estado ha consagrado normativamente el espacio que habitan, sin motorizar necesariamente una futura escrituración que otorgue plena propiedad del lugar.

## CONCLUSIONES

Las políticas de regularización han sido profusamente indagadas en las últimas décadas, en especial en América Latina, desde la sociología urbana (Di Virgilio *et al.*, 2025) como la sociología jurídica (Azuela de la Cueva, 1989) y política (Roy, 2005). Estos antecedentes han marcado la importancia de la tenencia informal, así como de estas políticas, aunque han tenido valoraciones dispares respecto a sus resultados (De Soto *et al.*, 1987; Goytia & Doma, 2025; Payne, 2020). En este trabajo, a través de la sistematización de una serie de relevamientos cualitativos, se profundizó en cómo las parcialidades y segmentaciones de las políticas de escrituración en el Gran Buenos Aires se inscriben en una modalidad de intervención pública caracterizada por lo ambivalente de sus resultados.

En este artículo, esta forma de presencia estatal fue analizada prestando atención a los estatutos normativos excepcionales producidos por las políticas de regularización dominial, que densifican las instancias entre lo formal y lo informal, conforme desplazan sus límites y contornos. Como resultado, la parcialidad de la titulación deviene constitutiva de un tipo de políticas públicas que consagra la espacialidad urbana, pero produce una lógica distanciada con las propias normativas estatales. Así, entre las certificaciones de índole dominial en circulación y las escrituras sobreviven contrastes marcados por un horizonte de formalización que se vincula ambivalentemente con los resultados de los programas estatales: estos otorgan reconocimiento, pero no sutura normativa.

Al mismo tiempo, la propia presencia estatal favorece los contrastes entre territorios y las segmentaciones entre sus habitantes. El trabajo con dos escalas —barrial e individual— permitió explorar la hipótesis de que la posición en la politicidad municipal, la antigüedad de la ocupación y el tipo de barrio popular (asentamiento o villa) conforman un marco local, que engloba las documentaciones poseídas por sus habitantes. Las trayectorias individuales, a su vez, dialogan de modo complejo con el avance de la titulación: en ocupaciones clásicas, la participación en ocupaciones parece acompañar en principio la posesión de documentos de mayor fuerza normativa; en ocupaciones más recientes, el Estado parece haber tenido mayor capacidad de reconocimiento frente a trayectorias disímiles, sin dar lugar a la escrituración.

Finalmente, la circulación de una política dominial nacional —los Certificados de Vivienda Familiar— han constituido un nuevo estatuto entre la plena formalización y la posesión: estos certificados habrían adquirido una fuerte difusión al tiempo que tienden a devenir en la instancia final de la titulación.

A pesar de sus dificultades, el Estado en el conurbano bonaerense no carece de capacidad de reconocimiento: por el contrario, su performatividad se muestra multifacética y hábil para consagrar situaciones disímiles. Sin resolver la distancia con la escrituración, los programas de regularización tienden a encerrarse en una serie de desplazamientos entre lo formal y lo informal, que impulsan el funcionamiento estatal sin anular sus ambivalencias.

## REFERENCIAS

- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, (18-19), 55-73. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626003>
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE* (Santiago), 38(114), 35-69. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

- Auyero, J. (2007). *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI.
- Azueta de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad y el derecho*. Colegio de México.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En *La miseria del mundo* (pp. 119-124). FCE.
- Bourdieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En *La fuerza del derecho* (pp. 153-220). Siglos del hombre editores.
- Bourdieu, P. (2014). *Lecciones sobre el Estado*. Anagrama.
- Castells, M., & Portes, A. (1989). World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. En A. Portes, M. Castells & L. Benton (Eds.), *The informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries* (pp. 11-37). John Hopkins University Press.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. CEPAL.
- Cravino, M. C. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Lider*, 11(15), 31-55. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8004700.pdf>
- Cravino, M. C., & Varela, O.D. (2008), Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención. En M. C. Cravino (Comp.), *Los mil barrios (informales). Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 65-86). UNGS.
- Cravino, M. C., & Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, 25(2), 2, 1-27. <http://doi.org/10.19137/pys-2018-250201>
- De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero*. Diana.
- Del Río, J. P. (2012). *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].
- De Rosa, D., & Abadie, D. G. E. (2012). Contornos del régimen de regularización domini-  
nial de la ley 24.374 y sus modificatorias. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 9(42), 86-95. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26999>
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros, M. S. (2010). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14(331). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-53.htm>
- Di Virgilio, M. M., Brikman, D., González Redondo, C., & Najman, M. (2025). *Evaluación del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar en Argentina: dimensión legal y normativa*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, 34(102), 25-38. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>

- Goytia, C., & Doma, G. (2025) *Análisis del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Guevara, T., Marigo, P., & Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017. *Oculum Ensaio*, 15(3), 455-473. <https://www.redalyc.org/journal/3517/351757994007/html/>
- Izaguirre, I., & Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Maneiro, M. (2020). Conflictos acerca de las cualidades del espacio. Un estudio en tres barrios periféricos surgidos a partir de ocupaciones de tierras en el Gran Buenos Aires. *Gavagai*, 6(2), 8-32. <https://doi.org/10.36661/2358-0666.2019v6n2.11647>
- Maneiro, M., & Bautès, N. (2017). Retomar la informalidad. Un abordaje desde su dimensión política. *O Social em Questão*, 20(39), 301-326. [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_39\\_SL\\_art\\_2\\_Maneiro\\_Bautes.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_39_SL_art_2_Maneiro_Bautes.pdf)
- Merklen, D. (1997). Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas. *Sociedad*, 11, 21-64.
- Miranda Gassull, V. P. (2022). Política urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio Urbana de Barrios Populares — RENABAP. *Procesos urbanos*, 9(1), e567. <https://doi.org/10.21892/2422085X.567>
- Nardin, S. (2018). Viejas y nuevas tomas de tierras. Controversias en torno a la acción directa en asentamientos informales de la periferia de Buenos Aires. *O Social em Questão*, 21(42), 143-168. [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_42\\_art\\_5\\_Nardin1.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_42_art_5_Nardin1.pdf)
- Nuñez, J. (2022). Regularización dominial: implementación estatal, representaciones y reconocimiento de la tenencia. El caso de La Madera, municipio de Quilmes. *Proyección. Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 16(32), 84-112. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion/article/view/5585/5521>
- Payne, G. (2020). Options for Intervention: Increasing Tenure Security for Community Development and Urban Transformation. En P. Van den Broeck, A. Sadiq, I. Hiergens, M. Quintana Molina, H. Verschure & F. Moulaer (Comps.), *Communities and Social Innovation* (pp. 41-58). Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788973779.00008>
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 8-14. <https://info-navit.smart-ed.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=e70e6339e93ca2c1d9f810a64a02ce39>
- Relli, M. (2011). Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005. En M. De Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky & M. C. Rodríguez (Comps.), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 75-107). Café de las ciudades.

- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Segal, S. (1981). Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4), 1547-1577. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1981.4.61520>
- Soldano, D. (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010). En M. Di Virgilio & M., Perelman (Coords.), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 27-56). Clacso.
- Tufró, M., Brescia, F., & Pingaro Lefevre, C. (2017). «Aguantamos contra el Estado, perdemos contra las bandas». Reflexiones sobre la circulación de violencias en tomas de tierras y asentamientos de la RMBA. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (7), 146-167. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2858>
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Repocs*, 14(27), 77-98. <https://doi.org/10.18764/2236-9473.v14n27p77-98>
- Zapata, M. C. (2017). *La política habitacional bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Teseo.
- Zarazaga, R. (2017). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En R. Zarazaga & L. Ronconi (Comps.), *Conurbano infinito: actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (pp. 19-63). Siglo XXI Editores.



# No queremos más *hippies*: criterios de legalidad, moralidades y disputas en el acceso al hábitat en una zona de expansión urbana

Federico Agustín Oriolani<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Mar del Plata / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Correo electrónico: federicooriolani@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4868-1354>

Recibido: 14/04/2025. Aceptado: 03/09/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.003>

## No queremos más *hippies*:

criterios de legalidad, moralidades y disputas en el acceso al hábitat en una zona de expansión urbana

### RESUMEN

Desde la pandemia de COVID-19, las denuncias por usurpación de terrenos se incrementaron en el Paseo Costanero Sur de Mar del Plata. Muchos casos denunciados por vecinos/as son autoconstrucciones de casas realizadas por jóvenes de sectores medios, a partir de prácticas bioconstructivas. En este sentido, el artículo indaga sobre las evaluaciones de vecinos/as que se oponen a los nuevos/as habitantes, las definiciones y criterios legales que se ponen en juego y las prácticas que emergen en nombre de la ley. A partir de un trabajo de campo enmarcado en una perspectiva etnográfica reconstruyo las prácticas y argumentos de los actores mediante entrevistas en profundidad y observación participante. Muestro que las controversias sobre el uso de la categoría «usurpación», la oposición a estos proyectos habitacionales por parte de vecinos/as —y no de personas que reclaman la propiedad— y los procedimientos para evitar el éxito de estos, introduce una serie de tensiones y disputas territoriales en donde el despliegue de la ley como parámetro de regulación de las posibilidades de asentarse en un barrio es utilizada de manera arbitraria y desigual por quienes consideran actuar bajo los criterios normativos.

**Palabras clave:** Usurpación, Disputas territoriales, Controversias, Sectores medios

## We Do Not Want More Hippies:

Legality Criteria, Moralities, and Access Disputes to Habitats in an Urban Expansion Zone

### ABSTRACT

Since the COVID-19 pandemic, complaints of usurpations have increased on Mar del Plata's South Coastal Promenade. Many cases reported by residents involve self-construction of houses by young people from middle-class backgrounds, using bio-construction practices. This article explores the assessments of long-term residents who oppose the newcomers, the legal definitions and criteria at stake, and the practices that emerge in the name of the law. Based on fieldwork framed within a qualitative perspective, I reconstruct the practices and arguments of the actors through in-depth interviews and participant observation. I show that the controversies over the use of the category "usurpation", the opposition to these housing projects by neighbors —and not by people claiming ownership— and the procedures to prevent their success, introduce a series of territorial tensions and disputes where the deployment of the Law as a parameter for regulating the possibilities of settling in a neighborhood is used arbitrarily and unequally by those who consider themselves acting under normative criteria.

**Keywords:** Usurpation, Territorial disputes, Controversies, Middle sectors

## INTRODUCCIÓN

Mientras construía mi casa con barro y técnicas que había aprendido en distintas instancias de mis investigaciones, un móvil policial se detuvo frente a mí. Al bajar del vehículo que lo trasladaba, un agente policial me saludó y mencionó que los habían llamado por una usurpación. La situación no me resultaba extraña porque, al entrevistar a varios/as autoconstructores/as que habían realizado sus casas por la zona, sabía de lo habitual que era que un/a vecino/a denunciara a estos proyectos por suponer que se realizaban infringiendo la normativa estatal. Tampoco me preocupó porque tenía la escritura de la propiedad, por lo que le pregunté al agente qué entendía por usurpación. Según la normativa argentina vigente, esta clasificación implica que una o varias personas quiten la tenencia o posesión a otra/a persona/a usando la violencia, amenazas o engaños y/o abusos de confianza<sup>2</sup>. A diferencia de esto, los actos posesorios sin título de propiedad que no procedan mediante esas prácticas son consideradas «ocupaciones pacíficas», por lo que no son definidas como un delito en el marco de la ley actual que regula las modalidades de acceso a la tierra.

Sin embargo, el agente policial me señaló que a él simplemente le habían comunicado esta situación y que, al dirigirse a donde lo llevó el GPS, en la zona solo había casas y «lo que estaba haciendo yo». Si bien mi construcción de barro contaba con techo, paredes, aberturas, y se encontraba más avanzada que otra construcción ubicada en diagonal, no evaluaba a mi construcción como una casa y asumió que se encaillaba dentro de las prácticas vinculadas a modalidades delictivas de acceso al suelo. Más tarde se supo que la denuncia era en otro lugar, aunque el episodio revela algo recurrente: vecinos/as y fuerzas de seguridad asocian determinadas prácticas constructivas —materiales, formas de trabajo, estilos de vida— con la ilegalidad, aun cuando no exista delito. En este sentido, proliferan denuncias por usurpaciones realizadas por vecinos/as en una zona en la que se expandieron notablemente las autoconstrucciones a partir de técnicas bioconstructivas.<sup>3</sup>

El presente artículo reconstruye este tipo de situaciones que se presentan en un área en expansión poblada por sectores medios, para analizar cómo vecinos/as clasifican y denuncian determinadas prácticas de construcción y cómo estas clasificaciones tensionan los límites de lo legal. ¿Cuáles son las definiciones de lo legal/ilegal que los actores despliegan? ¿Cómo actúan para hacer cumplir la ley? ¿Qué prácticas emergen? ¿Quiénes y cómo regulan el acceso al hábitat?

<sup>2</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap/diferencias-entre-ocupacion-pacifica-y-usurpacion>

<sup>3</sup> La bioconstrucción es una técnica de construcción que prioriza el uso de materiales de bajo impacto ambiental (Matioli, 2018).

En los estudios sobre conflictos en el acceso al suelo urbano, los aportes han centrado la mirada en los procesos de constitución de los asentamientos informales o villas (García de Hernández, 2006; Cravino, 2006), las diferencias entre informalidad, irregularidad e ilegalidad (Calderón Cockburn, 2019; Duhau & Giglia, 2004; Canestraro, 2013) y los conflictos a partir de ocupaciones colectivas y su organización política (Clichevsky, 2003; Arenaza, 2014; Cravino, 2014; Merklen, 2005). La mayor parte de las propuestas señalan esta tensión entre el orden jurídico estatal y los modos en que los sectores populares acceden a la tierra. Es decir, habitualmente la problemática se vinculó a las ocupaciones y espacios de ciudad constituidos por sectores vulnerables en donde la característica principal refiere a conflictos con el orden jurídico vigente. Sin embargo, el modo en que es invocada la norma, sus interpretaciones, prácticas y actuaciones que se producen en su nombre, en barrios que pretenden alcanzar cierto estatus social de clase media con la regulación vecinal de los modos de acceso a la tierra, no se ha abordado. En este sentido, en este artículo me interesa abordar las tensiones que emergen de las evaluaciones y prácticas que hacen los/as residentes de un área en expansión local respecto a nuevos/as ocupantes de terrenos.

Siguiendo a Alice Goffman (2015), algunas personas siempre son vistas fuera de la ley, pasibles de arresto si las autoridades las detienen. Estas designaciones adquieren importancia incluso cuando no se produce una detención policial inminente, porque están vinculadas a distintos tipos de comportamientos, actitudes y capacidades. En relación con ello, observo cómo los argumentos y clasificaciones de los/as vecinos/as que denuncian ocupaciones bajo la categoría de usurpación se definen sobre la base de prácticas y comportamientos que no están directamente relacionados con las condiciones de acceso al suelo de los/as denunciados/as. A su vez, no solo la ley es aplicada de manera arbitraria, sino que, en su implementación y/o en su nombre, se producen controversias que tensionan los límites de lo legal.

Estos casos ponen en juego una moral relacionada con la centralidad de la propiedad privada en las relaciones sociales y la legalidad en el acceso al espacio urbano, y una jerarquía social respecto a qué espacio urbano puede habitar cada sector social, según su poder adquisitivo. De modo que los estilos de vida como patrones de acciones que diferencian personas no solo definen actividades y valores, sino también muestran nuestra riqueza y nuestra posición social, al identificarnos a nosotros mismos como similares y diferentes frente a otros (Chaney, 1997). A partir de casos denunciados por usurpación, observo los criterios que emergen para clasificarlos —y que van más allá de la situación legal del lote— y que ponen en discusión el derecho a habitar la ciudad y a decidir cómo hacerlo.

## APARTADO METODOLÓGICO

El trabajo de campo forma parte de un proyecto etnográfico más amplio. A partir de entrevistas en profundidad a autoconstructores/as y observación participante de los procesos constructivos, se siguió a los actores (Latour, 2008) en sus desplazamientos, prácticas y modos de argumentar y evaluar. En este sentido, reconstruyo los modos en que los actores definen situaciones controversiales y los efectos que producen en relación con dos casos de habitantes que se asentaron recientemente en la zona y en la que emergieron distintos conflictos vinculados a las condiciones de legalidad respecto al acceso al suelo. Desde esta perspectiva, no cobra importancia la veracidad de las definiciones, sino los efectos que tienen sobre el entramado social y barrial.

La relevancia de problematizar los modos en que los actores introducen e invocan las leyes, clasifican acciones y actúan a partir de esas definiciones, permite observar los procesos de transformación urbana que se vienen desarrollando en los últimos años en las áreas de expansión local y que se enmarcan en un contexto de déficit habitacional y una profundización del modelo de urbanización excluyente (Segura, 2014). Asimismo, estas tensiones y conflictos por los terrenos se presentan de manera cotidiana en un área en expansión revalorizada debido a la actividad turística, principalmente, y en los que el precio de la tierra se incrementó entre un 30 % y 90 % durante 2020 a 2024 (Oriolani, 2024). De modo que la problemática muestra la interrelación de varios procesos en el marco de una reducción del poder adquisitivo de amplios sectores sociales durante la pandemia de COVID-19 y la crisis del mercado de vivienda de alquiler que redujo sustancialmente la oferta de inmuebles para la renta en un largo plazo, situación que generó una crisis habitacional sin precedentes que afectó sensiblemente a jóvenes de sectores medios (Oriolani, 2024). En ese contexto, muchos/as de los/as que habitualmente alquilaban una vivienda en las áreas del micro-macro centro de la ciudad se vieron empujados a buscar otras alternativas para habitar la ciudad, ante la exclusión generada por el mercado inmobiliario. Una parte de estos nuevos/as expulsados/as decidieron llevar a cabo la autoconstrucción de sus casas, principalmente en la zona del Paseo Costanero Sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, y, en muchos casos, mediante modos informales de acceso al suelo. En este sentido, y de acuerdo con Agier (2015), la etnografía en los márgenes permite observar procesos urbanos más amplios. Así, el abordaje de esta problemática se direcciona a pensar la ciudad desde los espacios precarios y/o en disputa, y en los que, a través de esta, se visibilizan y traman las transformaciones más notorias.

## **LOS QUE USURPAN. LA RELACIÓN ENTRE LA LEY, SUS INTERPRETACIONES Y LAS PRÁCTICAS DE LOS ACTORES**

Según los medios de comunicación, las denuncias por usurpación de terrenos aumentaron en los últimos años al punto de registrarse una por día («Durante el aislamiento aumentaron las denuncias por usurpaciones», 2020; «Leve aumento en las denuncias por usurpación de propiedades», 2020). En ese contexto, el Paseo Costanero Sur de la ciudad es una de las zonas en las que se registran la mayor parte de esas denuncias. A diferencia de los otros casos vinculados a ocupaciones colectivas y/o barrios populares, son ocupaciones individuales en barrios habitados por sectores medios.

Distintas noticias instalan la problemática al señalar la dificultad de actuación de la policía y los planteos recurrentes de políticos, funcionarios y representantes vecinales de modificar el Código Penal para una mejor respuesta a esta demanda («Montenegro impulsa una modificación en el Código Penal...», 2022; «Usurpación de terrenos: piden una mesa de trabajo...», 2023). Es decir, lo que se presenta a simple vista con claridad como una violación a la normativa —las usurpaciones denunciadas y/o a las que se oponían—, no se inscriben dentro de las características estipuladas por la ley para ser definidas de tal modo. En muchas situaciones, se produce un distanciamiento entre la ley y su aplicación. En esa brecha, entran en juego criterios extralegales que son utilizados por los denunciantes para definir la ilegalidad, a pesar de desconocer fehacientemente el estatus de legalidad de la propiedad de la tierra.

La categoría «usurpación» es una clasificación que señala que una acción de ocupación de un terreno o de una vivienda está infringiendo la normativa jurídica. En este sentido, su uso y apropiación por parte de vecinos/as para denunciar ocupaciones reviste de centralidad para comprender el modo en que se produce ciudad, las tensiones y disputas por terrenos en un área de expansión habitada principalmente por sectores medios, y el modo de invocación y puesta en movimiento de los dispositivos normativos y estatales.

La cuestión de la ilegalidad en el acceso a la tierra ha sido un tema de debate en los estudios urbanos y de planificación, e implica la comprensión de cómo los Estados la producen mediante políticas y estrategias estatales de urbanización (Calderón Cockburn, 2019). Este tipo de discusiones se vinculó históricamente a los modos en que los sectores populares acceden a la tierra, a tal punto que organismos multilaterales equipararon la idea de popular con irregular (Azuela, 1993). Como sostiene Caldeiras (2016), habitualmente estos sectores han accedido a la ciudad a partir de la autoconstrucción y del acceso informal a la tierra. Sin embargo, estas modalidades de producción del espacio urbano no se vinculan exclusivamente

a estos (Canestraro, 2013), aunque la aplicación desigual de las regulaciones muestra que no solo la norma produce la condición de ilegalidad, sino también las prácticas y acciones tendientes a definir los modos de urbanización. En este sentido, distintos aportes muestran cómo el Estado condiciona los modos de acceso al suelo al determinar prioridades que luego devienen en desigualdades sociales (Vazquez & Bachiller, 2019).

Asimismo, la situación de ilegalidad es producto de definiciones estatales que ubican a determinados residentes de espacios urbanos en dicho campo infravalorado (Casabona & Guber, 1985) y configura modos de ciudadanía plena o restringida (Rolnik, 2009). De modo que las ocupaciones de tierras no son ilegales en sí mismas, sino que pueden caracterizarse así en función de la normativa que impera en un contexto específico (Vazquez & Bachiller, 2019). No obstante, el Estado implementa las regulaciones de manera selectiva, por lo que las prácticas informales y/o ilegales involucra tanto a las regulaciones como a las acciones estatales (Chiodelli & Moroni, 2014).

De este modo, la irregularidad en el acceso al suelo es producida por los planos y las delimitaciones urbanísticas, en los que las áreas de expansión y periferias urbanas son los lugares de mayor conflictividad normativa y, a la vez, las elegidas por precios más accesibles y/o por la búsqueda de exclusividad, en cercanía a áreas verdes y playas. Pero también la condición de ilegal se genera por los modos en que se produce la transacción y/o adquisición de las propiedades. En términos de Rincón Patiño (2006), la ilegalidad ha dejado de ser una particularidad para constituirse en una generalidad, y se produce en distintos niveles.

Así, han surgido diferentes aportes centrados en problematizar las definiciones de lo ilegal, lo informal y lo irregular. Si bien todos expresan una relación conflictiva con el orden normativo estatal, Canestraro (2013) muestra que existen diferencias entre estas. En relación con ello, Chiodelli y Moroni (2014) proponen pensar a los asentamientos en tensión con el orden estatal vigente con el término «no autorizado». En referencia a la noción de ilegal, señalan su inadecuación debido a que significa fuera de la ley, cuando generalmente estos se producen a la luz de la ley. En este sentido, los modos de acceso a la tierra presentan una relación porosa en términos legales. En tanto que la formalidad y la informalidad son una especie de «malla», una suerte de «enredo» entre diferentes esferas, originado por el flujo continuo de prácticas urbanas (McFarlane, 2012; Chiodelli & Moroni, 2014).

La idea de «no autorizado» que proponen Chiodelli y Moroni también señala una tensión con el orden estatal normativo. Sin embargo, en los casos que aquí analizo, se produce una tensión entre quienes definen e interpretan la norma y entre las acciones de ocupación y los marcos regulatorios de esas modalidades de acceso a la tierra que presentan características de «ocupaciones pacíficas». Es decir, el Estado

establece una figura legal que caracteriza a determinadas prácticas por fuera de lo que se considera delito. Aunque, como muestra Duhau (2002), entra en juego la importancia de la invocación de la ley como dispositivo de etiquetamiento que da origen a la caracterización de irregularidad del espacio urbano. Esta tensión entre la norma, la aplicación, los actores y contextos en los que es desplegada manifiesta que, en determinadas situaciones, la ley es definida por cuestiones extralegales. En este artículo me interesa detenerme, entonces, en distintas escenas etnográficas en las que vecinos/as denuncian casos de usurpación —y no el propietario, como estipula la ley— sin conocer fehacientemente la situación legal del ocupante. Esta caracterización se genera sobre la base de determinadas prácticas constructivas y materiales de edificación no convencionales y lleva al desarrollo de medidas preventivas controversiales y a la organización colectiva como modos de regulación local del acceso a la tierra. En torno a este eje, en la siguiente sección analizo distintos eventos barriales que proponen pensar esta relación entre la norma, sus interpretaciones y las acciones y prácticas que se producen a partir de las evaluaciones sobre las modalidades de ocupación del espacio urbano.

La caracterización de la población como sectores medios también es relevante para pensar las particularidades de esta dinámica urbana en una zona periférica de la ciudad que ha incrementado notablemente su población en los últimos años debido a la cercanía con la costa y a la reserva forestal que bordea el Paseo Costanero Sur. A diferencia de los sectores populares, estos nuevos asentados en la zona de estudio son jóvenes de entre 24 y 40 años, con trabajos remunerados con cierta cualificación y que, en su mayoría, accedía a la vivienda de alquiler en el micro-macrocentro de la ciudad. La mayoría de los/as entrevistados/as accedió o se encuentra transitando estudios universitarios o terciarios, además de contar con posibilidades de acceso a préstamos bancarios y/o familiares. Es decir, las trayectorias tanto habitacionales, educativas, económicas y sociales son diferentes a la de los sectores populares. También se perciben de este modo, al diferenciar y jerarquizar sus prácticas de autoconstrucción —habitualmente vinculadas a los sectores populares— como modos sustentables de habitar y construir. En este sentido, la noción de clase media no emerge como una expresión referida a una condición estructural, sino como una categoría social (Adamovsky, 2009).

## **EL ESTATUS DEL BARRIO. VALORES MORALES, PROPIEDAD Y CLASE**

Antes de dedicarse a la bioconstrucción, Paola, de 32 años al momento de la entrevista, trabajaba como secretaria en una oficina y vivía en el macrocentro de la ciudad con el padre de su hijo. Durante la pandemia en 2020, se separó y comenzó la búsqueda de lo que para ella es su gran transformación: hacer su casa, tener su terreno y



dejar de pagar un alquiler. Aprendió sobre bioconstrucción al participar en distintas experiencias de lo que denomina «mingas», una modalidad de jornadas de trabajo que se instauró en los últimos años como un mecanismo colectivo de colaboración en la construcción de la casa de un/a vecino/a, amigo/a, familiar, conocido/a.

Cuando menciona los modos en que accedió a un lote en un barrio del Paseo Costanero Sur habitado por una población heterogénea, señala las dificultades para comprar un terreno en el mercado formal. Las urgencias y las necesidades de solucionar la problemática habitacional hicieron que, con un grupo de amigos/as y conocidos/as iniciaran una búsqueda por la zona para conseguir terrenos que pudiesen ocupar. Esto no fue fácil y requirió de una serie de averiguaciones para que el resultado sea exitoso. Para ello, un amigo abogado que vive por la zona la ayudó con la búsqueda y encontraron que había un conjunto de lotes que pertenecían a la familia Peralta Ramos. Es una de las familias fundadoras de Mar del Plata, ciudad que se emplazó sobre tierras de su propiedad, como una excepción a la normativa vigente que indicaba que las fundaciones de nuevos pueblos debían hacerse sobre tierras públicas (Nuñez, 2011). En este sentido, desde sus orígenes, la ciudad se configuró a partir de una significativa concentración de la tierra.

Los lotes se encuentran en las inmediaciones a una urbanización comunitaria<sup>4</sup> orientada por criterios sustentables, en las que la mayor parte de las casas están construidas con barro. En relación con ello, Paola relata lo siguiente:

Cuando yo estaba todavía con el papá de mi hijo, me dijo Javier, «che apúrate, metete porque lo va a hacer otro», digamos. Estaba eso de que se estaban ocupando un montón de terrenos, y yo sabía que esto era de Peralta Ramos, no había un dueño particular, ¿me entendés? A quien estuviera jorobando... sino que era un acto de justicia. Entonces, aproveché a ocuparlo antes que lo hiciera otro y sabiendo que estaba medio complicada, ya me quería separar. (...) Y durante la pandemia me separé del padre de mi hijo, y necesitaba un lugar dónde vivir. Yo ya había empezado a pagar los impuestos del terreno, a alambrazar, pero no me animaba a empezar a construir. Bueno, creo que fue por necesidad que terminé construyendo, también por gusto, obvio, la planificación estaba... Tenía un dibujo más o menos de la casa que quería, lo tengo y está como planteada allá, pero la necesidad me decía tenés que hacer algo ya, urgente, pequeño donde meterte. Entonces dije, bueno, si puedo estar en una casilla rodante en donde mide 1,90 m x 3 m me hago algo de ese tamaño y me hice un 2 x 3 para cerrarlo rápido. (...) Y a algunos vecinos les molestó, nos mandaban a la policía cada dos

<sup>4</sup> Como parte de las dinámicas urbanas que fueron emergiendo en los últimos años, en 2016 se empezó a constituir una urbanización comunitaria en la zona del Paseo Costanero Sur. Delimitada espacialmente mediante un cerco perimetral, la organización del barrio se define mediante asambleas vecinales y las construcciones de las casas deben seguir determinados criterios sustentables (Oriolani, 2025).

por tres. Se armaron un grupo WhatsApp que se llamaba «No queremos más *hippies*» porque decían que, en su mente, en sus historias, éramos gente del barrio comunitario queriendo abarcar más (comunicación personal, 15 de diciembre de 2023).

Para Paola la ocupación de un lote perteneciente a una de las familias fundadoras de la ciudad es una especie de «justicia espacial». Al hacerlo, sentía que no estaba perjudicando a nadie. Sin embargo, los/as vecinos/as de la zona no consideraban lo mismo y asociaban su forma de acceder al lote con la ilegalidad. Esta evaluación no partía del conocimiento factual de que estaban ocupando un terreno sin el título de propiedad o que el propietario estaba reclamando su posesión, sino por los modos en que ocupaban el lugar: la instalación de carpas o casillas rodantes, los cercos precarios con maderas y pallets, y/o la construcción de baños secos y estructuras precarias daban advertencia a los/as vecinos/as de que las ocupaciones se estaban realizando por fuera de la normativa.

Por las características de los/as ocupantes y sus prácticas, los/as vecinos/as vincularon a Paola y sus compañeros/as con la urbanización comunitaria aledaña mediante la clasificación de «*hippies*». Al hacerlo, señalan un modo de nombrar a los que ellos/as consideran que se asientan de manera informal. Por un lado, la idea de *hippie* advierte, en términos estigmatizantes, las técnicas y materiales utilizados como modalidades precarias de edificación de casas y que son vinculadas a formas de acceso a la tierra que presentan cierta irregularidad. Este punto es importante: la definición y reforzamiento de lo que consideraban en tensión con la normativa estatal se producía desde las prácticas y modos de hacer casa. Es decir, más allá de si la ocupación del terreno presentaba ciertas irregularidades —y que en un contexto en el que la irregularidad es una generalidad (Rincón Patiño, 2006), se pone en perspectiva cómo y sobre quiénes se intenta aplicar la ley— la definición de usurpación emergía a partir de cuestiones extralegales. Por otro lado, también señala una posición de clase: no son sectores vulnerables a los que se oponen, sino a sectores medios cercanos en términos socioeconómicos, pero alejados en los modos de habitar y los estilos de vida propuestos. Y la denuncia no es realizada por el supuesto dueño de la propiedad, sino por vecinos/as, lo que pone en juego criterios morales respecto al modo de acceder al suelo. Sin embargo, no es solo eso: algunos/as vecinos/as que denunciaban cercaban lotes ociosos. Es decir, la definición de la legalidad era aplicada de manera diferencial según los modos de ocupar y construir.

La caracterización de los/as vecinos/as era que la urbanización comunitaria que se creó en 2016 en la zona se estaba expandiendo más allá de los límites del cerco perimetral del barrio. La oposición a este tipo de construcciones y ocupación de lotes ociosos derivó en la creación de modos locales de regulación del hábitat. Una de esas modalidades se constituyó mediante la conformación de un grupo de WhatsApp

que denominaron «No queremos más *hippies*». Con esta herramienta, que en parte surgía por recomendación de agentes policiales como «alarma preventiva vecinal» para frenar las «ocupaciones ilegales», los/as vecinos/as alertaban de movimientos que consideraban extraños sobre lotes ociosos. Los movimientos extraños venían asociados a características de los/as ocupantes y a los modos de ocupar el lote. Al hacerlo, los agentes policiales podían actuar antes de que se inicie la ocupación del lote y, en caso de contar con alguna irregularidad, frenar el proceso.

De modo singular, la categoría *hippie* expresa la distinción y diferenciación de determinados patrones de acciones que no se vinculan a los estilos de vida que predominan en el barrio. En definitiva, definen a los/as nuevos/as ocupantes como un grupo de personas que no pertenece a su posición social y estilo de vida, y que su presencia y sus prácticas modifican el estatus barrial. En términos de Bourdieu (2000), la casa es una de las principales posesiones que da estatus social. Sin embargo, ese estatus y posición social también se constituye en relación con el entorno y las demás propiedades, usos de materiales y estilos de construcción. Por lo que el precio de la propiedad en los modos de urbanización capitalista es relacional, no solo depende de los recursos y bienes disponibles, de lo que en determinado momento histórico se considera calidad en las edificaciones, sino también de las propiedades cercanas, la infraestructura barrial y comunitaria, y las características físicas del territorio.

Las denuncias de vecinos/as hacia los nuevos ocupantes que mediante acto poseisorio de un terreno o su compra en el mercado informal se instalan en el barrio, se enmarca en lo que consideran que afecta a su propiedad de manera indirecta. Como señala Chaney (1997), el estilo de vida ayuda a darle sentido a lo que las personas hacen y por qué, y qué significa hacerlo para ellas y para los demás. En relación con ello, Paola señalaba que la oposición de estos vecinos no solo era porque no les agrada estéticamente lo que hacían, sino también porque sus prácticas y recursos redefinen los criterios y modos de habitar, y esto incide en el precio de las propiedades. De esta forma, la clasificación de usurpación que hacían los vecinos/as a partir de las prácticas y los materiales utilizados surgen como aspectos que vinculan con un impacto negativo sobre sus propiedades. En este sentido, lo que se pone en juego para los/as vecinos/as no solo tiene que ver con seguir determinados criterios de lo que para ellos/as debería ser —poseer el título de propiedad y que las construcciones tengan cierta planificación orientada por profesionales— tal como emergió en los comentarios del grupo de WhatsApp, sino que también los que habitan el barrio conserven cierto estatus y jerarquía establecida a partir de los criterios estéticos y la jerarquización de materiales utilizados para construir.

## EL DENUNCIANTE QUE USURPA Y VENDE: LA POROSIDAD DE LO (I)LEGAL

Patricio tiene 33 años, estudia Música y complementa sus ingresos económicos dando clases de guitarra y haciendo mantenimiento de jardines. Junto a un compañero de la facultad, en 2021 compraron dos lotes aledaños en uno de los barrios que conforman el Paseo Costanero Sur, mediante una inmobiliaria que le suministró un boleto de compraventa. Al igual que Paola, pero con fines comerciales, la inmobiliaria se dedica a hacer averiguaciones de los estados de los terrenos ociosos de la zona, y si encuentra alguno que no tenga el pago de impuestos durante un tiempo prolongado, no presenta movimientos ni mantenimiento, deciden comercializarlo a un menor costo y sellar las transacciones con el boleto de compraventa. Tal como señalan Chiodelli y Moroni (2014), las instituciones no estatales son de naturaleza ecléctica y se basan en diversos órdenes normativos, incluidas las leyes estatales, las reglas de intercambio de mercado y las prácticas consuetudinarias. A diferencia de Paola, la realización de esa transacción mediada por un agente inmobiliario les otorga mayor respaldo y legitimidad a los compradores. Sin embargo, como vimos en el apartado anterior, a los ojos de los/as vecinos/as lo que define el carácter legal no son la posesión de determinados papeles y el título de propiedad, sino las prácticas y los modos de construir. En estos casos en los que los denunciantes no son los que reclaman la posesión de los lotes sino vecinos/as que exigen que los/as nuevos/as habitantes tengan título de propiedad, deriva en distintas modalidades de amedrentamiento y denuncias, en modos locales de regulación del hábitat que, en muchos casos, escapa a medidas legales.

En 2023, Patricio comenzó la construcción de su casa de 4 x 4 m, y en los que combinó diferentes materiales: hizo la platea de concreto, la estructura de madera con pallets reciclados, algunas paredes revestidas con tablado y otras con barro, y un techo «vivo», constituido por una capa de tierra sostenida por una estructura de madera revestida de materiales aislantes, con plantas sobre la superficie. Si bien su proyecto está atrasado por cuestiones de financiamiento, durante el proceso tuvo distintas situaciones que le obstaculizaron el avance. Al principio, Cristian, un vecino de Patricio, lo amenazó porque sostenía que el lote en el que estaba empezando a construir no le pertenecía y que se tenía que ir. Respecto a estas situaciones y el modo de acceso al lote, Pablo señala lo siguiente:

Y acá no es que te compras el lote y ya está. Tenés que estar y enfrentar, bancarte estas cosas que te atrasan. Puse la casilla rodante para quedarme algunos días, pero no puedo estar siempre porque no tengo baño, entonces hay días en que no me quedo y un par de veces me encontré con que me habían roto una pared, me la tiraron abajo prácticamente, me arrancaron los cables de la bomba (de agua), me sacaron un picaporte y cosas sin valor, ¿entendés? No lo hacen para robarte (comunicación personal, 12 de mayo de 2024).

Esta situación se prolongó durante meses con discusiones y agresiones que alteraban la dinámica y los intentos de avance en la construcción. Posteriormente, le robaron la instalación eléctrica y algunas cosas que Pablo definía como «sin valor», es decir, señalaba que la intención no fue la de robar por el valor que tenían las cosas en sí, sino para perjudicarlo. Luego de estos hechos, algunos amigos y vecinos de Pablo le comentaron que Cristian y otras personas del barrio se dedicaban a hacer ese tipo de prácticas de hurto cuando suponían que los modos de acceder a la tierra de la persona que estaba construyendo presentaba alguna irregularidad en cuanto a la tenencia. Esto no había sucedido con el compañero de la facultad de Pablo que compró el lote al lado y bajo las mismas condiciones pero que construyó con materiales tradicionales, la obra estuvo dirigida por un arquitecto y el trabajo lo realizaron albañiles contratados. Asimismo, se rumoreaba que tanto Cristian como otros vecinos que formaban parte de los denunciantes habían cercado lotes ociosos en el barrio y luego los comercializaban sin la tenencia legal del título de propiedad. Estas prácticas surgían también de las entrevistas: algunos/as vecinos/as señalaban que cercaban lotes aledaños a sus casas «por las dudas, para que no lo ocupen». Es decir, se apropian «de manera preventiva» de los lotes cercanos.

La centralidad de los rumores y evaluaciones morales de los actores no reside en su carácter de veracidad, sino en lo que nos muestra (Frederic, 2004): la tensión y la división entre actores situados en un espacio barrial. Como señala Frederic (2004), la condena que difunde el rumor echa luz sobre la división que funda. En las evaluaciones y suposiciones que los actores reguladores del acceso al hábitat ponían en juego para determinar los modos de adquisición de la propiedad, eran importantes los materiales de construcción utilizados, los actores involucrados, las prácticas y los modos de transitar la edificación. En este sentido, la acción de amedrentar como mecanismo de impartir miedo, asustar, intimidar, para obstaculizar e impedir el proceso de ocupación de un terreno y construcción de una casa, constituye modos de regulación del hábitat que se producen de manera controversial con el orden social instituido. Si bien emergen en nombre de una infracción, se sustentan a través de prácticas que se producen por fuera de los procedimientos estipulados por la normativa para el abordaje de los casos.

El caso de Paola y sus compañeros a los que les enviaron a los agentes policiales luego de denunciarlos por usurpación también funciona como un modo de amedrentamiento. A pesar de que las denuncias no eran realizadas por personas que reclamaban la propiedad, tanto Paola como otros casos eran llevados habitualmente a la comisaría para «averiguación de antecedentes». Como sostiene Fassin (2016) respecto al accionar policial en barrios de inmigrantes en Francia, en lugar de hacer cumplir la ley, los policías que patrullan los barrios carenciados en realidad hacen cumplir un orden social caracterizado por una inequidad económica creciente.

En los casos aquí analizados, si bien las ocupaciones denunciadas no se circunscriben a lo estipulado por la ley como «usurpación» y tampoco era una denuncia realizada por el supuesto propietario, la actuación policial se realizaba en nombre de su cumplimiento, pero sobre bases legales porosas que escapaban a las posibilidades de intervención. Como señala Rincón Patiño (2006), las normas legales son significadas de diferentes formas por los actores intervinientes. En este sentido, no solo el Estado construye una dialéctica entre lo formal/informal a través de regulaciones, sino que selectivamente implementa estas regulaciones (Chiodelli & Moroni, 2014) y, en muchas ocasiones, los modos de hacerlo se encuentran en los límites de lo legal.

Esta desigualdad en las interacciones producidas con agentes policiales se expresa en las capacidades y actuaciones diferenciales ante estas situaciones. Siguiendo las propias definiciones de los actores estatales, la intervención policial en una denuncia por usurpación solo puede efectuarse al principio de la ocupación. Al mismo tiempo, que el denunciante sea un vecino y no el supuesto afectado muestra también que la definición de usurpación carece de sustento legal y que se enmarca en lo que la propia normativa estipula como ocupación pacífica. Es decir, el Estado caracteriza modos de acceso a la tierra mediante la ocupación pacífica que no son considerados como delitos.

Sin embargo, como sucedió con Paola, la experiencia situada del encuentro con los agentes estatales muestra que sus actuaciones adquieren modalidades diversas y desiguales en nombre de la ley, pero que, en muchos casos, se producen por fuera de esta. A pesar de no tener competencia en las situaciones en las que son requeridos, los agentes estatales despliegan un conjunto de prácticas con la finalidad de frustrar la construcción de la casa y evitar que se avance con estos proyectos constructivos. Esto sucedió con los amigos/as de Paola que no sostuvieron la ocupación del lote por las constantes amenazas y detenciones provisionales efectuadas por los agentes policiales, luego de reiteradas denuncias de vecinos/as. Mientras que, en el caso de Patricio, entran en juego modalidades de intervención que surgen en relación con una disputa por el control y apropiación de los lotes para su comercialización.

En este sentido, aun cuando las modalidades de acceso al suelo urbano sean formalmente válidas, es decir, no se traducen en delito y la figura normativa vigente las categoriza como ocupaciones pacíficas, los actores que se oponen tienden a imponer criterios sobre el orden urbano que van más allá de la norma. Como señalan Duhau y Giglia (2004), hablar de «orden» urbano no implica adoptar una perspectiva legalista, sino que entran en juego los conocimientos prácticos que nos indican para qué sirve algo, cómo se usa, cómo deben usarse y cuáles son los comportamientos que en distintos contextos y en relación con distintos espacios esperan de nosotros y viceversa. En este sentido, las prácticas de ocupación y/o

acceso informal al suelo urbano se ven definidas en términos morales y de estatus social y espacial, pero también como un capital disputado a partir de ciertas características porosas y transversales en que la norma define lo legal y lo legítimo respecto a hacer acto posesorio de un terreno baldío.

## REFLEXIONES FINALES

Agier (2015) propone pensar el hacer ciudad en términos de movimiento: solo la comprensión y descripción del movimiento permanente de transformación urbana en el tiempo y en el espacio contribuye a la mirada antropológica sobre la ciudad. En este sentido, el abordaje de los conflictos que desarrollé en el artículo, que pone en juego los criterios de lo legal en la ocupación de un lote, introduce varias dimensiones respecto al hacer ciudad y su acceso. Centralmente, problematiqué las controversias sobre las supuestas usurpaciones para mostrar cómo estas no necesariamente son clasificadas a partir de la situación legal en el acceso a la tierra ni tampoco se enmarcan en las definiciones de la ley, sino que son caracterizadas y evaluadas de tal modo por vecinos/as a partir de otras variables extralegales. Así, estilos de vida, prácticas y materiales de construcción o modalidades de acceso al suelo se convierten en marcadores de (i)legalidades, aun cuando no exista delito según la normativa vigente. En este marco, los conflictos expresan una disputa por el derecho a habitar y a decidir cómo hacerlo. Considero que estos ejes son nodales a la hora de comprender la relevancia y el impacto de pensar los modos en que los actores intervienen y regulan el acceso al suelo.

La regulación en el acceso al suelo emerge a partir de diferentes prácticas de los actores que tensionan los límites de lo legal. Un ejemplo es la alarma vecinal creada mediante un grupo de WhatsApp como mecanismo preventivo para denunciar ocupaciones de lotes, en el marco de lo que consideran el avance de la frontera de un barrio comunitario —caracterizado con estilos de vida y modos de habitar diferentes—, pero también el amedrentamiento policial —a partir de detenciones por averiguación de antecedentes— o vecinal —robo o hurto de materiales para entorpecer o frustrar la construcción—. Resultan modalidades en las que los actores pretenden decidir quiénes pueden habitar y cómo y en las que la aplicación de la ley muestra cierta porosidad. Si la decisión de denunciar a quienes consideran *hippies* por presunta usurpación y no al/la vecino/a que cercó un lote lindero «por las dudas» o al que construyó con materiales convencionales, entonces la legalidad se construye más allá de lo estipulado por la norma, y su regulación y aplicación se ejercen de manera arbitraria. Es decir, cuando se presentan situaciones de informalidad, la norma es desplegada de manera selectiva por vecinos/as y agentes policiales, sobre la base de criterios morales relacionados a lo que consideran inadecuado.

Esta disputa y configuración de una parte de la periferia de la ciudad se genera en el marco de una profunda crisis habitacional y pérdida de poder adquisitivo de amplios sectores sociales. A su vez, las prácticas que despliegan los/as autoconstructores/as son parte también de un fenómeno situado que caracteriza a la zona y a un sector social, vinculado a la permacultura y a la bioconstrucción. Lo interesante de estos procesos que se gestan sobre la base de valores comunitarios y sustentables es que se encuentran en oposición a una tendencia de búsqueda de exclusividad urbana en esta zona de la ciudad, mediante la construcción de barrios privados y proyectos inmobiliarios destinados al turismo, acompañados de un proceso de privatización de los espacios públicos (Oriolani, 2025).

Estos ejes se entrelazan en los conflictos que introduce, al tiempo que muestran dos situaciones principales que emergen de esas prácticas de oposición y/u obstaculización de quienes intentan asentarse: por un lado, las denuncias oscilan en torno a una cuestión vinculada a la clase social y al precio del suelo, y a la centralidad que adquieren los lotes ociosos como capital económico en disputa. Como vimos en los casos que reconstruí, las prácticas y comportamientos de los/as nuevos/as habitantes son las que inciden en la definición de usurpación que realizan los/as denunciantes. La caracterización de estos casos como *hippies* señala las prácticas que trastocan lo normativo. Al mismo tiempo, estos proyectos modifican el estilo y modos de habitar, y son percibidos como algo que impacta en el valor de la propiedad. Por otro lado, la disputa de los recursos disponibles y los modos en que se gestiona el hábitat sobre la base de distintas modalidades y usos de la ley vuelven porosos los límites entre lo legal y lo ilegal, al tiempo que se complementan e invierten. En los casos observados, el uso de la categoría usurpación no emerge de lo estipulado por la norma sino como una definición provista por herramientas y perspectivas prácticas, de lo que las personas esperan que los demás hagan. Por su parte, el grado de legitimidad que obtiene en algunos casos es motivo para habilitar acciones que escapen al modo de actuación legal para atender los supuestos casos de usurpación.

## REFERENCIAS

- Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión*. Ed. Planeta.
- Agier, M. (2015). Do direito à cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem o centro. *Revista Mana*, 21(3). <https://doi.org/10.1590/0104-93132015v21n3p483>
- Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 133-168. <https://doi.org/10.2307/3540926>
- Arenaza, S. (2014). Imperio de la ley, justicia por mano propia y negociación forzada del conflicto: el caso del Parque Indoamericano. En C. Cravino (Org.), *Derecho a la*



- ciudad y conflictos urbanos. El caso del Parque Indoamericano* (pp. 113-128). Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.infohabitat.com.ar/wp-content/uploads/2024/10/Derecho-a-la-ciudad-y-conflictos-urbanos.pdf>
- Bourdieu, P. (2000). *La distinción*. Editorial Taurus.
- Caldeiras, T. (2016). Peripheral Urbanization: Autoconstruction, Transversal Logics, and Politics in Cities of the Global South. *Environmental and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>
- Calderón Cokburn, J. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. *Pluriversidad*, 3(3), 45-64. <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234>
- Canestraro, M. L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 249-370. [https://doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2013.42351](https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42351)
- Casabona, V., & Guber, R. (1985). Marginalidad e integración: una falsa disyuntiva. En L. Bartolomé (Comp.), *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas* (pp. 145-164). Ediciones del IDES N°3. <https://publicaciones.ides.org.ar/libro/relocalizados-antropologia-social-poblaciones-desplazadas>
- Chaney, D. (1997). *Lifestyles*. Routledge.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL, Series Medio ambiente y desarrollo.
- Cravino, C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, C. (2014). Causas y azares: la ocupación del Parque Indoamericano. En C. Cravino (Org.), *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. El caso del Parque Indoamericano* (pp. 17-60). Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.infohabitat.com.ar/wp-content/uploads/2024/10/Derecho-a-la-ciudad-y-conflictos-urbanos.pdf>
- Chiodelli, F., & Moroni, S. (2014). The Complex Nexus between Informality and the Law: Reconsidering Unauthorised Settlements in Light of the Concept of Nomotropism. *Geoforum*, (51), 161-168. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.11.004>
- Duhau, E. (2002). *Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. LILP.
- Duhau, E., & Giglia, Á. (2004). Conflictos por el espacio y el orden urbano. *Estudios demográficos y urbanos*, (56), 257-288. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31205601>
- «Durante el aislamiento aumentaron las denuncias por usurpaciones». (28 de setiembre de 2020). *La Capital Mar del Plata*. <https://www.lacapitalmdp.com/durante-el-aislamiento-aumentaron-las-denuncias-por-usurpaciones/>
- Fassin, D. (2016). *La fuerza del orden: una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Siglo XXI Editores.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo Libros.

- García de Hernández, N. (2006). La formación de los asentamientos informales; un proceso gestado por diferentes actores sociales. *Revista Scripta Nova*, 10(218-50). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-50.htm>
- Goffman, A. (2015). *On the Run. Fugitive Life in American City*. University of Chicago Press.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Ed. Manantial.
- «Leve aumento en las denuncias por usurpación de propiedades». (24 de octubre de 2020). *La Capital Mar del Plata*. <https://www.lacapitalmdp.com/leve-aumento-en-las-denuncias-por-usurpacion-de-propiedades/>
- McFarlane, C. (2012). Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City. *Planning Theory & Practice*, 13(1), 89–108. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649951>
- Matioli, D. (2018). *Territorialidades emergentes: agenciamientos colaborativos para el diseño de transiciones en el campo del hábitat*. Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (1983-2001)*. Ed. Gorla.
- «Montenegro impulsa una modificación en el Código Penal para evitar usurpaciones». (19 de mayo de 2022). *Noticias Gobierno Mar del Plata*. <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/evitarusurpaciones>
- Núñez, A. (2011). *Miserias de la propiedad. Apropiación del espacio, familia y clase social*. Eudem.
- Oriolani, F. (2024). Cuando entrás por la puerta y te das cuenta que es una casa: autoconstrucción e informalidad en jóvenes de sectores medios que urbanizan áreas en expansión de una ciudad intermedia. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (14). <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/2116>
- Oriolani, F. (2025). Hacer comunidad. Una lectura sobre las referencias a la categoría «comunidad» en habitantes de un área en expansión de una ciudad intermedia. *Revista Huellas*, 29(1), 31-49. <https://doi.org/10.19137/huellas-2025-2903>
- Rincón Patiño, A. (2006). Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 5(20), 673-702. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102001>
- Rolnik, R. (2009). La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. *Revista EURE*, 35(104), p. 5-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000100001>
- Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *desiguALdades.net, Working Paper Series*, 65. <https://d-nb.info/1048061299/34>

- «Usurpación de terrenos: piden una mesa de trabajo para modificar la ley provincial». (28 de marzo de 2023). *LU9*. <https://www.lu9mardelplata.com.ar/nota-usurpacion-de-terrenos-piden-una-mesa-de-trabajo-para-modificar-la-ley-provincial--11992>
- Vazquez, L., & Bachiller, S. (2019). Políticas de acceso al suelo urbano. Un análisis sobre la conformación de prioridades y desigualdades en la ciudad de Comodoro Rivadavia durante los últimos 20 años. *Revista Direito da Cidade*, 11(2), 76-100. <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.36804>

# ¿Renovación urbana en el área monumental del Callao (Perú)?

Un análisis de la intervención del Proyecto Fugaz en cuatro dimensiones diferentes

Brenda Mendoza Bazán<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: [brenda.mendoza@pucp.edu.pe](mailto:brenda.mendoza@pucp.edu.pe)  
<https://orcid.org/0009-0002-2996-0665>

Recibido: 14/4/2025. Aceptado: 07/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.004>

## ¿Renovación urbana en el área monumental del Callao (Perú)? Un análisis de la intervención del Proyecto Fugaz en cuatro dimensiones diferentes

### RESUMEN

El artículo plantea un acercamiento al Proyecto Fugaz, intervención que se realizó en el área monumental del Callao con fines comerciales y se planteó como una renovación urbana. Lo anterior causó un fenómeno interesante debido a la interacción de diversos actores que antes no solían frecuentarse y que interactúan ahora en una posición donde los residentes del área monumental se encuentran en una situación de subordinación. El objetivo es analizar cómo se ha desarrollado esta intervención urbana en un momento puntual (años 2015 a 2017) a través de cuatro dimensiones: arreglos institucionales y organizativos que han favorecido la inserción de un nuevo actor económico en el área, fragmentación socioespacial, uso del arte para hacer la intervención atractiva para los antiguos residentes y nuevos visitantes, y, por último, la experiencia y producción del lugar por parte de los actores presentes.

**Palabras clave:** Renovación urbana, Proyecto Fugaz, Fragmentación urbana, Área monumental del Callao

## Urban Renewal in the Monumental Area of Callao (Peru)? An Analysis of the Fugaz Project Interventions in Four Different Dimensions

### ABSTRACT

The article presents an approach to the Fugaz Project, an intervention carried out in the monumental area of Callao for commercial purposes and framed as an urban renewal initiative. This intervention triggered an interesting phenomenon due to the interaction of various actors who had not previously crossed paths and who now engage in a context where the residents of the monumental area find themselves in a position of subordination. The aim is to analyze how this urban intervention unfolded during a specific period (2015 to 2017) through four dimensions: the institutional and organizational arrangements that have facilitated the entry of a new economic actor into the area; socio-spatial fragmentation; the use of art to make the intervention attractive to both former residents and new visitors; and, finally, the experience and production of the place by the actors involved.

**Keywords:** Urban renewal, Proyecto Fugaz, Urban fragmentation, Monumental area of Callao

## INTRODUCCIÓN

En una zona del distrito del Callao, conocida como barrio Castilla, que entre los años 2000 a 2015 estaba asociada a un imaginario de gran peligrosidad, se realizó una intervención urbana privada que ante los medios se presentaba como exitosa por disminuir los índices de inseguridad ciudadana en este barrio. El Proyecto Fugaz es una iniciativa privada liderada por el empresario israelí Gil Shavit, fue fundado en 2015 y logró que visitantes externos puedan ingresar a una zona que antes era impensable para cualquier foráneo.

En el área donde se ha realizado el proyecto se han instalado negocios, galerías de arte, restaurantes y cafeterías destinadas a personas de clase media alta o alta, además de turistas. Ello tiene como consecuencia que coexistan en la zona de estudio múltiples actores, sumados a los antiguos residentes de sectores populares, con características diferentes y que antes no tenían contacto entre sí. Lo anterior genera nuevos tipos de interacciones y significados dentro de un área que ha sido objeto de renovación urbana.

El problema que se abarca en el artículo se inserta dentro de un conjunto de transformaciones urbanas que se producen a causa de las decisiones de capital privado de «recuperar» áreas urbanas que se encuentran en condiciones de marginalidad. Este es un tema de discusión vigente, ya que durante las últimas décadas es un fenómeno que se ha repetido a nivel mundial y en la región. En base a lo ya mencionado, la pregunta central es: ¿cómo se produce un proceso de renovación urbana en el área monumental del Callao basado en los arreglos institucionales y organizativos que han favorecido la inserción de un nuevo actor económico, fragmentación socioespacial, el rol tanto del arte como de los artistas y la experiencia urbana ofrecida a los visitantes entre los años 2015-2017? Uno de los objetivos del artículo es definir el caso como un tipo de gentrificación latinoamericana siguiendo los postulados de Janoschka *et al.* (2013), Janoschka y Sequera (2016) y Delgadillo (2015). La posterior revisión de la literatura abre un panorama más grande para conocer los debates sobre la gentrificación y lo que se ha escrito en concreto sobre Monumental Callao<sup>2</sup>. Este tipo de transformaciones urbanas producen fragmentaciones y relaciones de desigualdad y poder por parte de los actores presentes. En ellas se profundizará en las siguientes secciones.

El artículo está organizado en seis partes. La primera es la introducción. Posteriormente, se incluye la revisión del estado del arte y marco teórico, donde se incluyen los principales ejes analíticos del debate sobre la gentrificación y renovaciones urbanas en base a la inversión de capital privado, así como cuáles han sido

---

<sup>2</sup> Monumental Callao designa al área del casco histórico del distrito del Callao declarada «Patrimonio Cultural de la Nación».

los principales casos de estudio en ciudades de la región. En tercer lugar, se presenta la descripción del caso en profundidad, seguida, en cuarto lugar, de la metodología utilizada. En quinto lugar, se exponen los hallazgos en base a las cuatro dimensiones planteadas en la pregunta de investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones del artículo.

## ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO

La gentrificación en este caso aparece como un concepto fundamental, ya que permite analizar lo que aconteció en el área monumental del Callao a partir del establecimiento del Proyecto Fugaz y entender los arreglos institucionales con el actor privado para llevar a cabo una transformación urbana. El resultado de la intervención es una fragmentación socioespacial. Además, el espacio es producido desde lo que propone un actor privado, sin embargo, los otros actores presentes pueden vivir diferentes experiencias. Especialmente, los residentes quienes se reapropian de un espacio transformado y los visitantes que viven una experiencia que se alinea a lo propuesto por Fugaz.

El término «gentrificación» surgió en la década del sesenta cuando Ruth Glass (1964) describe el proceso por el que pasaron los barrios de clase trabajadora de Londres. Este proceso consistió en que paulatinamente se reemplazan los residentes de clase obrera por nuevos residentes de mayor nivel adquisitivo. Sobre este concepto, Neil Smith (1996) argumenta que los procesos de recualificación pueden ser dos tipos: gentrificación y reurbanización. En este caso, el foco de concentración estará en la gentrificación, que de acuerdo con el autor consiste en recuperar estructuras antiguas para que sean ocupadas o habitadas por nuevos usuarios. Ello se diferencia de la reurbanización que supone la construcción de nuevas estructuras (Smith, 1996).

Otro punto que menciona Smith (1996) es la importancia del cambio del nombre de la zona para evitar que se encuentre asociado a viejos estigmas. El autor pone como ejemplo el caso de una parte del Lower East Side en Nueva York, cuyo nombre fue cambiado a East Village. En el caso de estudio del artículo, un barrio que antes era famoso por el nombre de Castilla, a partir de la intervención de Fugaz ha pasado a ser conocido como Monumental Callao, en un intento por desterrar la asociación con la violencia que existía en esta zona y darle «un nuevo rostro».

El fenómeno que se ha descrito hasta aquí se trata de un tipo de transformación urbana producida dentro de un modelo económico neoliberal con vigencia en la región (Mendoza, 2020). De acuerdo con la tipología hecha por De Mattos (2016) sobre cómo funciona el mercado inmobiliario, la época actual es de «configuración financiera», producto de los ajustes económicos ejecutados en la década

de los noventa. En esta etapa se reciben capitales globales o extranjeros a una escala mayor. En esta llamada financiarización, el autor menciona entre sus consecuencias la «destrucción creativa», que consiste en reemplazar a residentes tradicionales por personas con mayor poder adquisitivo, lo que promueve un aumento de las regalías para los grupos inmobiliarios y la gentrificación (De Mattos, 2016).

Es clave que se preste atención también a los actores que están presentes en el área monumental del Callao a raíz de la intervención del Proyecto Fugaz. De acuerdo con Ciccolella (2010) en las grandes metrópolis existen tres actores principales: actor privado, Estado y sectores populares. Sobre el actor privado, De Mattos (2006) menciona el principio de subsidiariedad, que consiste en que la gestión pública relega su influencia en la gestión de la ciudad y la deja en manos del capital privado. Estas acciones tienen como consecuencia que se produzcan oportunidades únicas para las inversiones de este sector (Mendoza, 2020).

De Mattos (2006) señala que mayormente se produce gentrificación en áreas centrales de las ciudades. Un ejemplo de lo anterior es el caso del Proyecto Fugaz en el área monumental del Callao, que es una centralidad histórica. La primera característica es que el Estado promueve la gentrificación al crear una estructura de oportunidad disponible para la presencia de capital y actores privados (Janoschka *et al.*, 2013; Mendoza, 2020). Una segunda característica es que este proceso llevado a cabo por el ente gentrificador está cargado de violencia simbólica, es decir, no implica expulsión, pero tiene una carga violenta sobre los residentes que persisten, caracterizado por la reapropiación de un espacio cultural o patrimonial. Por último, se encuentra la informalidad como parte importante de las ciudades de la región (Janoschka *et al.*, 2013). Esto puede verse en los arreglos institucionales y organizativos para llevar a cabo la intervención de Fugaz.

Janoschka y Sequera (2016) acuñan cuatro tipos de procesos de acumulación en las ciudades latinoamericanas: gentrificación simbólica-patrimonio arquitectónico, gentrificación simbólica-patrimonio cultural, formalización de áreas urbanas subalternas y creación de nuevos espacios inmobiliarios en alianza con el Estado. Para fines del artículo, el foco estará puesto en los dos primeros procesos. El ejemplo que ponen los autores para la gentrificación simbólica-patrimonio arquitectónico es el del centro de la Ciudad de México, que tiene algunas semejanzas con el área monumental del Callao. Por ejemplo, en ambas áreas hay inmuebles considerados patrimoniales que fueron «recuperados» por actores privados que implicó un cambio del uso que antes tenían. Así como también se realizaron «limpiezas» del espacio público, con el fin de que sea más atractivo para los ojos de los turistas (Janoschka & Sequera 2016; Mendoza, 2020). Para la gentrificación simbólica-patrimonio cultural, los autores utilizan como ejemplo a la ciudad de Buenos Aires con el tango y la cultura popular, resignificada para ser un negocio atractivo



(Janoschka & Sequera, 2016). Un caso similar sucede en el área monumental del Callao, donde se presenta el arte, tanto urbano como contemporáneo, como un factor de atracción. Además, se juega con el pasado «picante» del barrio, el cual se ofrece experimentar a los visitantes en un entorno controlado por el actor privado.

También, resulta útil para la explicación de los hallazgos la postura de Víctor Delgadillo (2015), quien menciona que la gentrificación en Latinoamérica puede presentarse sin desplazamiento, algo que es más característico en países anglosajones. Aunque eso no significa que no exista exclusión, ya que esta se produce a través del encarecimiento del suelo, mayor costo de vida y discriminación.

Para contribuir al debate sobre gentrificación, entre la literatura más reciente se encuentra Díaz Parra (2021) quien presenta los tres tipos de enfoques sobre la gentrificación en América Latina. El primero de ellos se asocia a una producción capitalista del espacio urbano, alineado a autores como Janoschka que se concentran en el desplazamiento simbólico. Por otro lado, se encuentra López Morales (2013) que utiliza el concepto de *rent gap* y en el valor del suelo. Mientras que, por último, Sabatini (2006) y Sabatini *et al.* (2009) proponen que la gentrificación en vez de propiciar desplazamiento genera una mezcla social que favorece que se asienten nuevas clases medias. Sin embargo, esta postura no ahonda en las consecuencias y exclusiones que puede haber que no necesariamente impliquen desplazamiento. Díaz Parra (2021) propone definir la gentrificación como un reemplazo de un grupo social por otro de mayor estatus con cambios como segregación socioespacial. El aporte del autor es proponer que se integren perspectivas latinoamericanas a un concepto tradicionalmente anglosajón, así como sostener que una característica de este proceso es que sucede en áreas centrales de las ciudades y que cambia las reconfiguraciones urbanas. Principio del formulario

Respecto a la literatura que ahonda en el caso de Monumental Callao, se analizan dos tesis sobre el área (Eslava, 2019; Carrasco, 2022). Eslava (2019) presenta el caso desde una perspectiva de análisis del discurso crítico sobre la propuesta de institucionalidad artística como de desarrollo barrial llevado a cabo por Fugaz. Además, la investigación se concentra en dos dimensiones. Una primera que corresponde al arte comprendido por las galerías y artistas, donde se aborda la autonomía artística. Mientras que la segunda dimensión corresponde a la esfera urbana y los proyectos de desarrollo de la población local (Eslava, 2019). Todo ello mayoritariamente desde una perspectiva del actor privado y los discursos elaborados por el Proyecto Fugaz, donde estos actores presentan como solución a la empresa privada frente a la inoperancia estatal insertándose en una lógica neoliberal. Esto último va en la línea con lo propuesto por De Mattos (2016).

Por otro lado, se encuentra la tesis de Carrasco (2022) aborda la identidad chalaca<sup>3</sup> en el área monumental del Callao y en Atahualpa. Esta investigación parte de considerar al Proyecto Fugaz como un ente gentrificador en el área por elevar el costo de vida y desplazar antiguos negocios. La tesis también se concentra en hacer una reconstrucción del pasado del barrio Castilla a través de la historia de vida de algunos miembros de una de las familias más conocidas de la zona, los Flores, y el caso de Pedrito. Carrasco (2022) entrevista a la matriarca de los Flores, familia muy numerosa y caracterizada por sus roces con la ley, ya que posee varios miembros en prisión o exreclusos. Sin embargo, pese a los roces de la matriarca con la ley, ella es una colaboradora cercana de Gil Shavit. Por otro lado, Pedrito fue un joven que era el líder de Los malditos de Castilla y fue asesinado junto a su enamorada saliendo de una discoteca en La Victoria por miembros de una pandilla rival del Callao. Aún hoy en día en Castilla hay personas que desean vengar su muerte.

Otras características que menciona Carrasco (2022) es la diferencia que hacen los residentes de Castilla entre Lima y Callao, atribuyendo a los chalacos el ser más «alegres», «campechanos» y «salseros» y percibir a Lima como peligrosa, pese a los altos índices de inseguridad en el Callao. Por otro lado, se encuentra como parte de la identidad chalaca el estigma que va asociado a ser chalaco, los roces y disputas territoriales entre barrios que llevan a una escalada de violencia, en especial de jóvenes que mueren en balceras en enfrentamientos barriales o venganzas que se ejecutan como respuestas a anteriores ataques (Carrasco 2022).

Para el desarrollo del artículo, la postura que se asume está basada en los postulados de Janoschka *et al.* (2013), Janoschka y Sequera (2016), Delgadillo (2015) y Díaz Parra (2021). Por un lado, el caso presentado se trata de una centralidad histórica donde hay un proceso de transformación urbana que si bien no produce expulsión, sí está cargado de violencia simbólica al excluir a los residentes antiguos de las actividades que se llevan a cabo en Monumental Callao. La excepción es el grupo allegado a la dirigente, pero, aunque participan, no lo hacen en igualdad de condiciones al público al que está dirigido la intervención. Un ejemplo de ello es que no son consumidores, sino meseros, personal de mantenimiento o guías de museos. Lo que se acaba de describir tiene como consecuencia situaciones de segregación socioespacial, donde, por ejemplo, se realizan actividades dirigidas a un público con mayor poder adquisitivo y a los residentes se les restringe el paso, convirtiéndolos en extraños en el que ha sido por años su hogar.

De esta manera, como se explicó anteriormente, el caso presentado se inserta dentro de una problemática que se replica en los centros históricos de la región. Ello implica la gentrificación y el consecuente desplazamiento simbólico de los residentes tradicionales del área monumental. Esta gentrificación simbólica también

---

<sup>3</sup> Natural de la Provincia Constitucional del Callao.

es de tipo cultural, no solo porque el área está considerada como patrimonial por el Ministerio de Cultura, sino que también recurre a estrategias como el arte urbano y contemporáneo para legitimarse.

## PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL CASO

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2015), en el área monumental del Callao y el barrio Castilla el 70 % de las viviendas son propias. A pesar de que la mayoría son viviendas independientes, también existe un 4,2 % de quintas y un 2,2 % de casas en vecindad. Estas últimas se ubican principalmente en el área monumental del Callao.

Sobre los datos respecto a violencia e inseguridad, en el distrito del Callao se cometieron la mayor cantidad de delitos entre los años 2011-2015 (INEI, 2015). Entre ellos predominaron los asesinatos cometidos en la vía pública, donde la mayoría de las víctimas eran hombres de entre 15 a 29 años asesinados con armas de fuego (INEI, 2015). Esta es una muestra de la escalada de violencia por la que atravesaba la zona antes de la intervención del Proyecto Fugaz. Precisamente, frente a estos sucesos es que se menciona como parte del proyecto un discurso que aspira a la reducción de la violencia y el crimen.

En este contexto aparece la intervención del Proyecto Fugaz liderada por Gil Shavit, cuando en noviembre del 2015 se realiza CASACOR<sup>4</sup> en la Casa Ronald, un edificio que data de 1928 y que está considerado como patrimonio por el Ministerio de Cultura y que hoy es llamado Casa Fugaz (Mendoza, 2020). Desde este momento empieza la intervención que tiene como perímetro actual las calles Daniel Nieto, José Gálvez, Constitución e Independencia y abarca una manzana, aunque no está delimitada de forma octogonal.

La Casa Ronald es la sede central desde donde se expande el proyecto y se posiciona como un punto de encuentro atractivo para artistas, músicos y público de clase media o media alta que no reside en el Callao ni en los alrededores, ya que el trabajo de campo reveló que algunos provenían de distritos como Miraflores, San Isidro o Barranco. Al ser el área de intervención bastante pequeña, se forma una estructura insular que se fragmenta del resto del área monumental del Callao. Durante el trabajo de campo se pudo observar que en las zonas aledañas persisten los problemas de violencia e inseguridad, ya que, si bien no existen muros o barreras, cuando se visita el área hay cambios que demuestran que el visitante no puede traspasar ciertos límites e incluso el mismo personal de Fugaz lo advierte.

---

<sup>4</sup> Evento en el que se presentan exposiciones de tendencias en cuanto a diseño de interiores y decoración de hogares.

**Figura 1.** *Área de intervención del Proyecto Fugaz*



Fuente: Mendoza (2020).

En el mapa (Figura 1) se puede observar el perímetro del área intervenida por Fugaz, un área reducida dentro del total de las 43 manzanas que ocupa el área monumental del Callao (Mendoza, 2020).

El Proyecto Fugaz se describe a sí mismo en su Facebook como una intervención que busca seguir el camino de Wynwood en Miami, Chelsea y Soho, ambos en Nueva York, conocidos casos a nivel internacional de intervención de capital privado que han producido gentrificación. También se menciona que el proyecto es para todos y todas y busca incluir a la población, «rescatar» el área a través de la cultura y brindarles trabajo a los residentes (Mendoza, 2020).

Entre los espacios principales que destacan se encuentran el jirón Constitución, la Casa Ronald, donde los sábados se desarrollan exposiciones abiertas de talleres de artistas, que aparte tiene varios ambientes en los que se han instalado muestras de arte itinerantes. También es importante la Casa Valega, residencia remodelada donde en el piso inferior funciona una cafetería y en el segundo piso hay residencias para artistas con baño compartido. Según información que se pudo obtener en el año 2016, el costo era alrededor de PEN<sup>5</sup> 500 mensuales.

<sup>5</sup> Se utiliza la denominación oficial de moneda «PEN» para designar soles peruanos.

**Figura 2.** *Frontis de la Casa Ronald*



Fuente: Mendoza, (2020).

Además, otras actividades que se realizan, especialmente los fines de semana, son espectáculos y/o conciertos de salsa, rock, música afro, desfiles de moda, inauguraciones de muestra de arte donde aparecen auspiciadores como cerveza Candelaria, Piscano, Danzka Vodka o Veggie Pizza. Una actividad que tiene lugar en el último piso de la Casa Ronald son los *rooftops* mencionados también por Carrasco (2022), que son fiestas con DJs o músicos invitados.

## **METODOLOGÍA**

Un primer acercamiento al caso se dio en el año 2016 cuando en los medios de comunicación se hizo popular la propuesta que ofrecía Monumental Callao. Entre reportajes, entrevistas y notas, se resaltaba la intervención como una «recuperación» de un espacio urbano degradado. Al mismo tiempo, se mencionaba como un logro que se había reducido la violencia en el área monumental del Callao. Esto marcó un punto de partida e interés por el caso y también la curiosidad por conocer qué había detrás de esta intervención y sus consecuencias.

Este artículo presenta una metodología cualitativa de estudio de caso descriptivo-exploratorio, donde las unidades de análisis son los actores presentes en el área monumental del Callao. Una de las herramientas para el recojo de información fueron las entrevistas semiestructuradas. Se aplicaron 34 entrevistas a actores

privados, residentes, artistas, académicos, autoridades de la Municipalidad del Callao y serenazgos, con una duración mínima de entre 40 minutos hasta 2 horas y media. Se eligió este instrumento debido a que permite profundizar en el discurso, motivaciones e intereses de los entrevistados.

Por otro lado, también se realizó observación participante a través de 40 visitas realizadas entre el año 2016 a 2017. Se tomaron como focos de observación precisamente a la Casa Ronald, Constitución y el pasaje Valega. Se eligió estos puntos porque representaban espacios públicos de la intervención realizada y donde coexistían diferentes actores presentes en Monumental Callao, tales como actores estatales, privados, visitantes y residentes antiguos. Estas visitas realizadas en diferentes horarios de diversos días de la semana contribuyeron a comparar las dinámicas sobre lo que sucedía en días de semana frente a fines de semana. Así como mapear el público y las actividades culturales y de otra índole que se realizaron en el área.

Otra herramienta que se utilizó fue las conversaciones informales con actores como residentes y trabajadores del barrio, dos personas que atienden bodegas, el administrador de la Pastelería Ítalo, visitantes de Monumental Callao, serenazgo, personal de la Dirección Desconcentrada del Callao del Ministerio de Cultura y con estudiantes y egresados de arte quienes explicaron cómo funcionan los circuitos artísticos y las aproximaciones del caso.

Son importantes también las reflexiones que surgieron durante el proceso de trabajo de campo. Esto tiene que ver con mi rol como investigadora, que me ha obligado a interpelar la posición que tengo para así disminuir la asimetría que podría generarse de ambos lados. Menciono esto debido a que no encajaba con ninguno de los actores a los que me acercaba, ya que mi color de piel no es blanco ni me encuentro entre la clase media alta o alta. Sin embargo, tampoco he vivido en lugares con violencia y con poco acceso a la educación. Ello generaba desafíos en la aproximación a los actores y en poder generar confianza.

En este punto es importante que se haga un paréntesis. Tanto las entrevistas como observaciones participantes se realizaron hasta el 2017, por lo que la información presentada en los hallazgos corresponde a los primeros años de Monumental Callao como intervención. Esta data no ha sido actualizada, por lo que los hallazgos no pueden entenderse como un reflejo de la situación actual, el paso del tiempo puede haber hecho que existan situaciones que cambien, sumado a un hecho de impacto mundial como la pandemia (no se tiene mapeado qué cambios ha podido suscitar en Monumental Callao). Pero la intervención sigue vigente hasta el día de hoy, a primera vista, con servicios similares a los que se ofrecían en los años durante los cuales se hizo trabajo de campo.

Finalmente, los hallazgos permiten pensar más allá del caso concreto de Monumental Callao y contribuyen a la investigación y la teoría sobre la gentrificación

en la región latinoamericana y marcar una diferencia con el norte global. Principalmente, en centralidades históricas con presencia de patrimonio, donde la gentrificación no es sinónimo de desplazamiento, pero sí de exclusión y violencia. Además, permiten pensar y reflexionar sobre la generación de transformaciones urbanas en un contexto marcado por la liberalización de la economía y la financierización de las ciudades. Finalmente, el artículo resulta valioso por la profundización no solo en las consecuencias de la intervención del Proyecto Fugaz en los residentes y visitantes, sino por indagar en las condiciones que lo posibilitaron desde sus comienzos.

## HALLAZGOS

Los hallazgos se encuentran estructurados en las cuatro dimensiones: 1) arreglos institucionales que favorecieron la inserción de un nuevo actor económico en el área monumental del Callao, 2) fragmentación socioespacial, 3) uso del arte para lograr que la intervención sea atractiva para los residentes antiguos y nuevos visitantes y 4) la experiencia y producción del lugar por parte de los actores presentes.

### **Arreglo institucional y organizativo que favorece la recuperación de un área urbana basada en la capacidad de intervención del actor económico**

De acuerdo con De Mattos (2016), el Estado retrocede en su rol planificador como consecuencia de la financierización. Un ejemplo de ello es que el Plan de Desarrollo Urbano del Callao reconoce que son necesarias varias intervenciones, pero no menciona cómo ni cuándo se realizarán. Al optar por la inacción, se deja un terreno vacío para que actores privados puedan instalarse posteriormente. Para el caso del área monumental no se destinó un presupuesto, lo que conlleva a que persistan un considerable número de inmuebles en deterioro que están considerados como patrimonio sin que el Estado intervenga.

En este escenario de especulación y concentración inmobiliaria, Gil Shavit, empresario israelí, adquiere por lo menos diecisiete inmuebles en un periodo de cuatro años en el área monumental del Callao, lo que le concede un amplio margen de posibilidades. A pesar de que el proyecto inicialmente solo recae en actores privados, con el transcurso del tiempo, tal como mencionó un entrevistado administrador de un restaurante del área, se sumaron el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad quienes colaboraban manteniendo el área limpia y pagando a personal de seguridad. Además, también participaron de algunas fiestas o desfiles.

Es interesante también dar a conocer cómo es que un actor privado como Fugaz logra insertarse en un área urbana marginal como el barrio Castilla. En especial si se toma en cuenta que por las características de precariedad y violencia, esta zona

no podía ser visitada por alguien que no sea residente. Esto se logró debido a que el actor privado se acercó a negociar con Carolina, dirigente barrial. Antes de que ella sea la dirigente, hubo pugnas por quién se hacía cargo de la organización barrial y quiénes tenían la legitimidad para ocupar ese rol. En la década del noventa, la organización vecinal estaba a cargo de Asociación de Vecinos de Callao Monumental (AVECAMO), los que actualmente se presentan a ellos mismos como gente «decente» y «educada» y que intentan diferenciarse mediante este discurso de la dirigencia actual. La actual dirigente controla el área monumental del Callao se ocupa de decidir quiénes entran a laborar en tareas de construcción civil y en el mismo Monumental Callao.

De acuerdo con Carolina, Shavit se acerca a ella, se presenta y le menciona que quiere lograr un cambio en el barrio Castilla. En base a ello logran pactar un acuerdo, donde Carolina y sus directivos brindarán seguridad en el área de la intervención a cambio de que la empresa Fugaz genere puestos de trabajo para residentes de Castilla y el área monumental. Sin embargo, estos puestos laborales están condicionados a que sean copados por las personas que Carolina selecciona (Mendoza, 2020). Por ejemplo, durante el trabajo de campo, se encontró solo un caso de una trabajadora que laboraba como mesera en un restaurante que no había sido seleccionada por Carolina, sino por las dueñas del restaurante porque se acercó a pedirles empleo a ellas. Además, la misma Carolina, durante la entrevista, reconoció que cuando Fugaz necesita de personal para atención al cliente, limpieza y seguridad recurre a ella para pedirle personal que puede ir rotando. Así puede verse cómo ella y su círculo cercano mantienen un control importante del barrio.

Las fricciones entre la dirigencia actual y otros residentes que no son allegados a esta se hacen patentes en entrevistas realizadas a vecinos del barrio Castilla que mencionan no ser incluidos por la dirigencia ni beneficiarse del proyecto y se quejan de manejos poco transparentes. Por ejemplo, el señor Eduardo, quien reside en el jirón Castilla, menciona que la dirigencia ha recaído en una familia que escoge entre sus familiares y/o amigos íntimos para trabajar en el proyecto e incluso ha habido hostigamientos hacia residentes que querían laborar y no eran de este círculo.

Sin estas negociaciones previas y los acuerdos de Shavit con la dirigente, que de alguna manera emulan las relaciones que ya mantenía Carolina con autoridades políticas, no habría sido posible la inserción de Fugaz en el área. Se hace mención del vínculo con autoridades debido a que Carolina ha mantenido relaciones clientelares con actores estatales, donde a cambio de recibir un beneficio ha favorecido a algún político. Por lo que, de alguna manera, la relación con Shavit es la emulación de esos vínculos (Mendoza, 2020).



## **Fragmentación socioespacial en un contexto de intervención general sobre el Callao**

Es importante tomar en cuenta que la intervención del Proyecto Fugaz se produce en un contexto de grandes proyectos que se desarrollan en cercanías del área monumental del Callao, aunque no la atraviesan. Sin embargo, aparecen como promesas de generar plusvalía a futuro y ser un factor atractivo para más visitantes nacionales y turistas. El primero de estos proyectos es la línea 2 del Metro de Lima que se estima pasará por una zona cercana y cuya ejecución se encuentra en manos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Por otro lado, se encuentra la ampliación de la Costa Verde en la parte sur del Callao y que es responsabilidad del Gobierno Regional del Callao. Se debe tomar también en cuenta el *boom* inmobiliario de dos distritos aledaños, La Perla y Bellavista. En esta área se construyen condominios destinados a un público de clase media (Mendoza, 2020).

A lo también descrito anteriormente se agrega el estado de emergencia que se declaró sobre la provincia del Callao en 2015. Este intento por pacificar la provincia la vuelve un foco atractivo para futuras visitas. Aquí se plantea una cuestión importante que es si las acciones que son llevadas a cabo en el Callao son pensadas por parte de entes estatales para atraer inversiones privadas, en la línea de lo planteado por De Mattos (2016) o Ciccolella (2010). En este caso, se piensa que se trata de esto último. Lo que es importante advertir es que estos proyectos no impactarán en el área total del Callao, sino en las que han pasado por un proceso de transformación urbana como el caso de Monumental Callao, causando fragmentación con el resto del área monumental que se encuentra alrededor (Mendoza, 2020). Esto se explicará en las siguientes líneas.

Como ya se ha explicado anteriormente, la zona de intervención es el equivalente a una manzana, en la que se ha creado una suerte de burbuja que contrasta con el resto del área monumental. Esta es una zona controlada, con vigilancia, seguridad y donde se despliega el arte urbano. Sin embargo, puede decirse que no hay una real transformación ni el cambio que la empresa Fugaz menciona. De acuerdo con las personas entrevistadas que trabajan como seguridad en Monumental Callao y que anteriormente se dedicaban a actividades ilícitas, como ahora contaban con trabajo en la intervención, «ya para qué robar». Esto plantea una cuestión importante, debido a que realmente no se está realizando un cambio de fondo ni se «recupera» una zona ni a un sector de personas. En un posible escenario de que la intervención desaparezca, es probable que las personas que antes se dedicaban a actos delictivos vuelvan a hacerlo (Mendoza, 2020). Además, en el resto del área monumental del Callao continúan los problemas de inseguridad, violencia y drogadicción.

Lo que diferencia las áreas de la intervención del resto de las manzanas no intervenidas son detalles no sutiles y sutiles. Por ejemplo, entre los no sutiles está que

en estas zonas ya no se encuentra arte urbano, los inmuebles se encuentran en mal estado de conservación y tampoco se encuentra personal de Monumental Callao que funcione como seguridad o pueda guiar a los visitantes. Por otro lado, en los detalles sutiles llega un punto donde no se ven cintas de colores colgando como en el área de intervención o dejan de haber azulejos decorativos y el piso se encuentra en mal estado. Las siguientes fotografías (Figuras 3 y 4) corresponden a los lugares donde ya no llega la intervención.

**Figura 3.** *Jirón Moctezuma*



Fuente: Mendoza (2020).

**Figura 4.** *Fotografía del jirón Castilla*



Fuente: Mendoza (2020).

Ambas fotografías (Figuras 3 y 4) corresponden a lugares donde los mismos quienes han hecho la intervención referida hacen la advertencia de que «no se debe pasar porque es peligroso y te puede pasar algo». En las siguientes imágenes (Figuras 5 y 6) aparecen algunos límites entre las zonas intervenidas y no intervenidas.

**Figura 5.** *Avanzando por el pasaje Gálvez*



Fuente: Mendoza (2020).

En esta fotografía (Figura 5) se muestra dónde acaban los azulejos decorativos y las banderas de colores de la intervención de Monumental Callao. Ello da cuenta de que se está delimitando el área y que si se continúa ya es hacia un lugar de riesgo.

**Figura 6.** *Pasaje Gálvez con jirón La Mar*



Fuente: Mendoza (2020).

Esta fotografía (Figura 6) corresponde al mismo pasaje de la fotografía anterior, solo que avanzando con dirección hacia la plaza Gálvez. Como se aprecia, ya no hay banderas decorativas ni azulejos. Sin embargo, si se quiere acceder a estos lugares fuera de la intervención hay opciones como buscar algún conocido o contacto que te acompañe o pedirles a algunos de los chicos que laboran como seguridad a cambio de una propina que te acompañen y se pueda hacer el recorrido e incluso tomar fotografías. Los hechos mencionados anteriormente dan cuenta de la fragmentación que existe en el área, así como la delimitación de fronteras simbólicas y que en parte ha sido provocada por la intervención del Proyecto Fugaz. Se ha establecido una frontera marcada sobre dónde se posiciona cada actor, que marca una diferencia entre quién es quién entre los actores.

Lo que se ha descrito en esta sección pone de manifiesto cómo el área intervenida es una pequeña sección de un área mucho más grande en la que aún persisten problemáticas sociales y urbanas. Una prueba es que dos años después de que se realizó el último trabajo de campo, una conocida fue asaltada en la zona donde ya no había los banderines ni azulejos característicos del área intervenida por Fugaz. Ello permite cuestionarse sobre la estructura insular que se ha generado y las problemáticas que persisten en el resto del área monumental del Callao.

### **Uso del arte para hacer atractiva la intervención**

En esta sección, que va en la línea de la gentrificación simbólica-patrimonio cultural (Janoschka & Sequera, 2016), se hace mención del cómo a través de la presencia de artistas la intervención se legitima y se vuelve atractiva tanto para los residentes del área monumental del Callao como para visitantes externos. Se sostiene que va en la línea de lo trabajado por estos autores porque se utiliza precisamente un elemento como el arte y la cultura tanto para insertarse en el tejido social del Callao como para incitar la llegada de un nuevo público de mayor nivel adquisitivo.

En un primer momento, antes de la inauguración de Monumental Callao en 2015, se realizó un trabajo previo donde diversos artistas urbanos, la mayoría del mismo Callao, empezaron un proceso de pintado de murales y *grafittis* en el área monumental del Callao durante el 2014 y principios del 2015 (Mendoza, 2020). Estas acciones buscaron generar confianza en los vecinos de la zona, ya que se trataba de artistas del mismo Callao. Además, en la zona se cuenta con la tradición de pintar en las paredes los rostros de los fallecidos por la violencia y cantantes de salsa. De acuerdo con la opinión de Daniel, uno de los artistas urbanos entrevistados, este proceso no incomodó a los residentes del área monumental porque estaban acostumbrados a un barrio colorido. Esto habla de una estrategia del actor privado para ser bien recibido y que su presencial no incomode o no incomode tanto.

También se involucró en estas actividades a niños, jóvenes y adultos. Raúl, un artista del *grafitti* menciona que dentro de este proceso hubo mucha conversación con los vecinos, sentarse a tomar una cerveza con los adultos, que los niños y jóvenes participen del pintado de murales, entre otros. También, otros artistas mencionan que fue clave el involucramiento de niños y jóvenes, ya que generó dinámicas de confianza con sus familias. Se mencionó también como importante el hecho de que los chicos se mantengan ocupados en actividades artísticas en lugar de concentrarse en actos delictivos o en pandillaje, algo que era muy común en una zona caracterizada por la violencia. También se apuntó a que el hecho de pintar permitió que los niños y jóvenes expresen sus sentimientos y apunten a la creatividad en un lugar afectado por una problemática social importante, donde tenían familiares en prisión o fallecidos por la violencia.

Por otro lado, se encuentran los artistas contemporáneos, cuya dinámica es totalmente diferente, ya que son contactados por el Proyecto Fugaz con la finalidad de atraer visitantes externos. Una de las estrategias para atraerlos, mencionada por Miguel, un entrevistado relacionado con el mundo artístico, es que se les ofrecía que establecieran galerías de arte sin necesidad de pagar el primer año. Sin embargo, se ponía la condición de que pasado este año tenían que quedarse por un periodo de tiempo más con la tarifa de alquiler de metro cuadrado por el que se valorizaba el espacio. Algunas galerías aceptaron y se establecieron ahí, pero otras declinaron la oferta. También, de acuerdo con Elena, egresada de escultura, el actor privado se contactaba con estudiantes y egresados de arte para ofrecerles la oportunidad de hacer residencias y darles talleres por un precio módico y en caso de no costearlo poder pagar su espacio entregando obras cada cierto tiempo. Sin embargo, la artista planteaba la posibilidad de qué pasaba si es que con el tiempo la obra se revaloriza a un costo mayor que al que cobra Fugaz, por lo que se negó a lo ofrecido.

La presencia de artistas contemporáneos resulta clave en Monumental Callao porque es precisamente la que va a atraer a otros visitantes. Un público de clase media alta y alta, acostumbrado a visitar galerías de arte de distritos como Miraflores, San Isidro o Barranco. Además, ellos estarían realmente en la capacidad de poder comprar las obras, ya que, como se observó durante el trabajo de campo, había cuadros que rondaban aproximadamente los USD<sup>6</sup> 800.

En síntesis, la presencia de lo cultural fue importante en dos dimensiones. La primera, para insertarse en un barrio que no estaba abierto al exterior, donde la presencia de Darío, artista chalaco que ya había pintado en Castilla, resultó clave. Fue así como el actor privado logró tener una mejor imagen ante los residentes tradicionales, aunque es importante mencionar que estos vínculos no se llevaron a cabo siempre de forma directa, sino que estuvieron mediados por artistas urbanos. Por otro lado, el actor privado también llevó a cabo una estrategia para reclutar artistas contemporáneos a sus filas porque ellos serían quienes despertarían interés en atraer un público de mayor poder adquisitivo que pueda costear los restaurantes, bares, cuadros, ropa, entre otros artículos, que se venden.

### **Experiencia urbana y producción del lugar por parte de los actores presentes**

La última dimensión está vinculada con la experiencia y producción del lugar por parte de los actores. Aquí se van a enfatizar tres componentes. El primero tiene que ver con cuáles son los discursos que van a legitimar la intervención. El segundo, son los efectos en la experiencia de los residentes no vinculados con la dirigencia y que

---

<sup>6</sup> Se utiliza la denominación oficial de moneda «USD» para designar dólares de los Estados Unidos.

no laboran en Fugaz. Finalmente, una última dimensión es la experiencia que viven los visitantes cuando visitan Monumental Callao.

El actor privado hace énfasis en un discurso integrador y que ha transformado la calidad de vida de los residentes del área monumental del Callao. En palabras de Clara, administradora de Fugaz, antes uno no se podía sentar en la plaza Matriz porque el barrio estaba muy cerrado y no se podía entrar, y cuando la gente de Castilla abrió las puertas al proyecto permitió que a través del arte un barrio con delincuencia se pueda transformar. Incluso, puede llegar a haber en un futuro trabajo para todos. Y que se construía un barrio entre todos (Clara, administradora de Fugaz, 3 de marzo del 2017). Un punto importante para resaltar es que se asume que existe un grupo que posee más conocimientos (el actor privado) e incluso tiene la capacidad de «pacificar» un área aquejada de varias problemáticas sociales, ya que la transformación del área depende de Fugaz. Ello conlleva a que se generen relaciones de poder, de dependencia y desigualdad.

Respecto al tipo de experiencia que viven los residentes del área monumental del Callao y de Castilla no vinculados al Proyecto Fugaz, esta es de exclusión, violencia simbólica (Janoschka *et al.*, 2013) y segregación socioespacial (Díaz Parra, 2021). El público objetivo del proyecto son personas de clase media alta o alta para quienes están ideados los conceptos de las tiendas y restaurantes, lo que se manifiesta de forma más clara al ofrecer productos de elevado costo, importados o «artesanales». Además, las fiestas, eventos o *rooftops* también se dirigen a un público de la condición socioeconómica antes mencionada. Por eso, con la finalidad de hacer sentir más cómodos a estas personas se han delimitado fronteras entre los residentes y visitantes externos, donde los residentes participan de las actividades siempre y cuando se mantengan dentro de sus labores de trabajo. A quienes no trabajan en el proyecto se les mantiene al margen cuando hay eventos grandes como desfiles, inauguraciones o fiestas. De acuerdo con el testimonio de Emilia, una residente adulta mayor, durante una actividad de desfile de modas, había mucha seguridad, se había restringido el paso y le prohibieron la circulación por el espacio público. En sus palabras «como soy adulto mayor y no trabajo aquí y esto ahora está bonito, no quieren que pase» (Mendoza, 2020, p. 91).

Por último, respecto a la experiencia ofrecida a los visitantes externos, se les permite experimentar la «marginalidad» en un entorno controlado. Durante el trabajo de campo se pudo apreciar que varias exposiciones que se realizaron en la Casa Ronald se pintaron a personas que cometieron actos delictivos, incluso se hicieron cuentos con sus historias. También se ponían casquillos de balas como decoración. Lo que significaba que el actor privado presentaba y generaba una experiencia que se nutría del pasado violento del Callao, para presentarlo como producto de consumo.

Los visitantes entrevistados tienen diferentes visiones sobre lo que implica Monumental Callao. Por un lado, Marcos menciona que los «pirañitas» le dijeron que no pasaba nada y le preguntaron qué quería conocer, además de que le cuidaron su carro. Eso le agradó porque cree que a los residentes les gusta que exista el turismo y se pueda conocer el barrio. El hecho que los denomine «pirañitas» es interesante porque muestra que aún persiste un estigma sobre los residentes del área. Por otro lado, hay voces más críticas como la de Leonardo, quien se refiere a que no hay consistencia entre los productos que se ofrecen y sus costos con el ingreso de la población que vive en el área. Por ejemplo, se refiere a Veggie Pizza, que durante un tiempo funcionó en Monumental Callao, restaurante que no era accesible para una persona residente del área monumental, por lo que había que pensar en las otras consecuencias de la intervención de Fugaz.

Puede decirse que los efectos en la experiencia y producción del espacio difieren si se es residente tradicional o si se es visitante. En el caso de los antiguos residentes, estos han sido excluidos, a no ser que trabajen en Monumental, u optan por la autosegregación. Esto fue algo que se comprobó en el trabajo, donde en conversaciones informales con residentes manifestaron no haber ingresado a ver las galerías o pensaban que si se asomaban les iban a cobrar. Por otro lado, en el caso de la experiencia ofrecida a visitantes, esta se basaba, aparte del arte contemporáneo, en también hacer referencia y realizar muestras de arte inspiradas en la violencia por la que atravesó Castilla, incluyendo instalaciones que simulaban casquillos de bala, personas en situación de calle, cuentos sobre personas que cometían actos delictivos o retratos de personas que estuvieron involucradas en actos violentos.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

En síntesis, los arreglos organizativos que realizó Fugaz con la dirigencia e institucionales a nivel de autoridades permitieron que la intervención cuente con apoyo para poner en marcha la intervención, aunque la participación de las autoridades sería a una escala menor (Mendoza, 2020). Por otro lado, el Proyecto Fugaz necesitó de un discurso que legitime su proyecto, que apela a la transformación de un barrio con problemáticas sociales a uno donde la gente ya no delinque, es pacífico y realiza un cambio gracias al arte y las visitas de externos. Así, el actor privado se presenta con un rol de «salvador». Sin embargo, en vez de realizar una inclusión de todos los residentes se generan relaciones de poder, dependencia y clientelares con el grupo dirigenal.

Sumado a esto, se produce en el área monumental del Callao una fragmentación, ya que la zona de intervención es de una manzana y en los alrededores permanecen las problemáticas sociales antes mencionadas. Esto da cuenta de que el Proyecto Fugaz



ha hecho poco por resolver los problemas del área si es que se compara con lo que se pregonaba en su discurso. Además, que se hagan transformaciones destinadas a sectores socioeconómicos más altos solo en esta zona delimitada y que realicen eventos exclusivos para su disfrute genera una desconexión del resto del área monumental. Así como una exclusión de los residentes antiguos, a quienes se les hace sentir como extraños en su propio lugar de origen.

El arte aparece como un factor importante por dos motivos poderosos. Primero, porque permitió que el actor privado se acerque a los residentes y genere confianza a través del arte urbano y la presencia de artistas chalacos. Y, segundo, porque al atraer a artistas contemporáneos y buscarlos para que se instalen en Monumental Callao se logró que gente de clase media alta o alta se interese en asistir, captando al público que solía ir a galerías de arte de otros distritos.

El tipo de experiencia para los diferentes actores demuestra relaciones asimétricas entre Fugaz y los residentes del área. Así como también exclusión hacia los residentes que no laboran en el proyecto. Además, a los visitantes se les ofrece vivir una experiencia «marginal» en un entorno controlado, las exposiciones de arte apelan a jugar con esta idea del Callao como peligroso, sanguinario y delincuencial. De esta manera, se explota el imaginario que antes recaía sobre la zona.

## REFERENCIAS

- Carrasco, I. (2022). *Fronteras chalacas: Identidad y vida barrial en el Callao. Una aproximación comparativa desde los casos Las Caras de Atahualpa y Monumental Callao*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/23229>
- Ciccolella, P. (2010). La ciudad mestiza. Metrópolis Latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión social. *Revista Tamoios*, 6(2), 4-16. <https://doi.org/10.12957/tamoios.2010.1414>
- De Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. Geraiges de Lemos, M. Arroyo & M. L. Silveira (Orgs.), *América Latina: Cidade, campo e turismo* (pp. 41-73). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- De Mattos, C. A. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Delgadillo, V. (2015). Desafíos para el estudio de desplazamientos sociales en los procesos de gentrificación. *Contested Cities: Working Paper Series*. <http://contested-cities.net/working-papers/2015/desafios-para-el-estudio-de-desplazamientos-sociales-en-los-procesos-de-gentrificacion/>

- Díaz Parra, I. (2021). Generating a Critical Dialogue on Gentrification in Latin America. *Progress in Human Geography*, 45(3), 472-488. <https://doi.org/10.1177/0309132520926572>
- Eslava, P. (2019). *Monumental Callao: institucionalidad artística contemporánea y cultura política neoliberal desde una lectura crítica de la ideología*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15236>
- Glass, R. (1964). *London: Aspects of Change*. Centre for Urban Studies, Mac Gibbon and Kee.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2015). *Crecimiento Económico, Población, Características Sociales y Seguridad Ciudadana en la Provincia Constitucional del Callao*. INEI. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1339/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1339/libro.pdf)
- Janoschka, M., Sequera, J., & Salinas, L. (2013). Gentrification in Spain and Latin America — A Critical Dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1234-1265. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12030>
- Janoschka M., & Sequera, J. (2016). Gentrification in Latin America: Addressing the Politics and Geographies of Displacement. *Urban Geography*, 37(8), 1175-1194. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1103995>
- López Morales, E. (2013). Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*, (56), 31-52. <http://doi.org/10.4067/S0718-34022013000300003>
- Mendoza, B. (2020). *¿Cómo se produce transformación urbana?: el caso del Proyecto Fugaz en el área monumental del Callao* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Municipalidad del Callao. (2011). *Plan de Desarrollo Urbano 2011 – 2022*.
- Sabatini, F. (2006). *The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America*. IDB. <http://dx.doi.org/10.18235/0006536>
- Sabatini, F. Sarella, M., & Vásquez, H. (2009). Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica. *Revista 180*, (24), 18-25. [https://doi.org/10.32995/rev180.Num-24.\(2009\).art-266](https://doi.org/10.32995/rev180.Num-24.(2009).art-266)
- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge.

# Gestión habitacional estatal en áreas de interfase

## Reflexiones sobre el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno

Ana María Blanco Avila<sup>1</sup>

Julieta Dalla Torre<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Correo electrónico: anablanca@conicet.gov.ar  
<https://orcid.org/0000-0002-7617-4766>.

<sup>2</sup> Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Correo electrónico: julietadallatorre@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1355-0445>

Recibido: 14/04/2025. Aceptado: 21/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.006>

## Gestión habitacional estatal en áreas de interfase

### Reflexiones sobre el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno

#### Resumen

En la provincia de San Juan, Argentina, el inicio del nuevo milenio estuvo marcado por una fuerte intervención territorial estatal vinculada principalmente al desarrollo de políticas habitacionales, en las que se definió el uso y distribución de la tierra urbana, y el acceso a bienes y servicios fundamentales por parte de su población. El artículo reflexiona acerca de las políticas de regularización en la interfase suroeste del Área Metropolitana de San Juan en las últimas dos décadas, en el marco de los procesos de relocalización habitacional estatal desarrollados, y su relevancia en el acceso a la vivienda y la tierra, así como en la construcción de territorios democráticos y sostenibles que aseguren la justicia social y ambiental a sus pobladores. En este contexto, nos preguntamos: ¿qué características presentaron estas políticas públicas?, ¿existieron diferencias entre las políticas de principios de siglo y las de la última década?, ¿qué implicancias en el tejido social tuvieron dichos procesos? La estrategia metodológica supuso la adopción de una perspectiva mayormente cualitativa que combinó técnicas documentales, conversacionales y observacionales. El principal hallazgo se relaciona con las políticas habitacionales implementadas y las resultantes mejoras en el acceso a la tierra y a la vivienda por parte de los sectores más vulnerables, no obstante, son persistentes las deficiencias en el acceso a un hábitat digno.

**Palabras clave:** Políticas habitacionales, Relocalizaciones, Hábitat, Acceso a la tierra y la vivienda, Territorios de interfase

## State Housing Management in Interface Areas

### Reflections on Access to Land, Housing, and a Dignified Habitat

#### ABSTRACT

In the province of San Juan, Argentina, the beginning of the new millennium was marked by a strong state territorial intervention mainly linked to the development of housing policies that defined the use and distribution of urban land, and the access to basic goods and services by its population. The article reflects on the regularization policies of the southwest interface of the San Juan Metropolitan Area in the last two decades, in the framework of the state housing relocation processes developed, and their relevance in the access to housing and land, as well as in the construction of democratic and sustainable territories that ensure social and environmental justice to their inhabitants. In this context, we ask: what were the characteristics of these public policies, were there differences between the policies of the beginning of the century and those of the last decade, and what were the social implications of these processes? The methodological strategy involved the adoption of a largely qualitative perspective that combined documentary, conversational and observational techniques. The main finding relates to the housing policies implemented and the resulting improvements in access to land and housing for the most vulnerable sectors, despite persistent deficiencies in access to decent housing.

**Keywords:** Housing policies, Relocations, Habitat, Access to land and housing, Interface territories

## INTRODUCCIÓN

Hacia el año 2003, el gobierno nacional argentino<sup>3</sup> desarrolla una serie de medidas, distintas a la descentralización de los años noventa, que establecen nuevas relaciones con los estados provinciales y municipales en busca de viabilizar el acceso a la tierra urbana y a la vivienda de sectores de menores ingresos, además del mejoramiento de las viviendas ya existentes y su infraestructura (Canestraro, 2016; Balerdi, 2021). En este contexto, surgen las políticas habitacionales que se analizan en este artículo.

En la provincia de San Juan, este periodo se encuentra marcado por una fuerte intervención territorial estatal vinculada, fundamentalmente, al desarrollo de políticas habitacionales en las que el Estado, en sus diferentes niveles —municipal, provincial y nacional— definió el uso y distribución de la tierra urbana, y el acceso a bienes y servicios fundamentales.

De manera similar a otras ciudades intermedias argentinas, los modos contemporáneos de producción residencial del Área Metropolitana de San Juan (AMSJ) refieren a un proceso que transforma áreas rurales productivas en tierras receptoras de nuevas urbanizaciones. Particularmente, la expansión urbana en el aglomerado sanjuanino está impulsada por la construcción de viviendas promovidas por el Estado, que genera cambios en el uso de la tierra (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina – MPFIPyS-Arg., 2011). Esto tiene un impacto significativo en la configuración de estos territorios de expansión urbana, aquí denominados de interfase, donde la actividad residencial se destaca como promotora de las transformaciones territoriales (Lanfranchi *et al.*, 2018).

En este contexto, emergen las siguientes inquietudes: ¿qué características adquirieron las políticas públicas de regularización implementadas en la interfase suroeste del AMSJ, en el marco de los procesos de relocalización habitacional desarrollados en el presente siglo?, ¿existieron diferencias entre las políticas de principios de siglo y las de la última década?, ¿qué implicancias tuvieron en el tejido social?

La investigación parte del supuesto de que, aunque estas políticas mejoran el acceso a la tierra urbana y a la vivienda para los sectores más vulnerables, no abordan integralmente aspectos clave de la justicia social y ambiental necesarios para garantizar un hábitat digno. Si bien las familias beneficiarias experimentan una ampliación de derechos que les permite pasar de ocupar la tierra a ser propietarias, persisten limitaciones significativas, como la falta de garantía en el acceso a servicios

---

<sup>3</sup> En la República Argentina, la organización política responde a una estructura federal en la que coexisten tres niveles jurisdiccionales de gobierno: el nacional, el provincial (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el municipal (municipios o departamentos, según la normativa provincial).

y equipamiento básicos. Esto perpetúa dinámicas de exclusión y reproduce fronteras que profundizan la segregación socioespacial.

El artículo busca aportar al estudio de las políticas habitacionales implementadas en las últimas dos décadas en áreas de interfase de ciudades intermedias como San Juan, Argentina, y su relevancia en el acceso a la vivienda y a la tierra por parte de sectores vulnerables, así como en la construcción de territorios democráticos y sostenibles que aseguren la justicia social y ambiental a sus pobladores.

## MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

### Posicionamiento teórico

A continuación, se identifican y definen los conceptos centrales del artículo que permiten establecer la perspectiva teórica asumida. Se inicia con la idea de territorio, entendido como una construcción social, para centrarse en las acciones estatales que allí se despliegan a través del concepto de políticas públicas territoriales y, particularmente, de políticas habitacionales. En vinculación con ello, se adopta la idea de hábitat que involucra tanto el análisis de las condiciones edilicias como del entorno social y natural donde se despliegan las prácticas habitacionales. Asimismo, en el contexto de las transformaciones y relaciones urbano-ambientales evidenciadas en los territorios del AMSJ se consideran las categorías de ciudad intermedia; de interfase, dado que integra las articulaciones entre los sistemas urbano, rural y natural; y de frontera, ya que permite identificar la especificidad de tales dinámicas en esos territorios.

El *territorio* es un espacio creado por sujetos y grupos sociales que lo cargan de historias e imaginarios, es decir, es «fruto de la interacción entre las relaciones sociales y el control del o por el espacio» (Haesbaert, 2011, p. 194). Así, los espacios son objetivados por medio de procesos sociales que los vuelven territorios a partir de procesos de apropiación material y/o simbólica. Dado que son la proyección de las relaciones sociales en el espacio, los territorios expresan sociabilidades, temporalidades y espacialidades específicas (Blanco Avila *et al.*, 2021).

El territorio es, también, la expresión de las acciones orientadas que, según las determinaciones de los agentes territoriales, son implementadas en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental. Desde este enfoque, las *políticas públicas territoriales* son acciones gubernamentales que abordan desafíos colectivos (Jaime *et al.*, 2013), incluyendo omisiones que reflejan la modalidad de gestión estatal (Oszlak & O'Donnell, 1995). Toda política pública supone la definición de las problemáticas a mitigar, la postulación de relaciones causales en torno a ellas, los lineamientos y criterios para orientar las decisiones y acciones, las atribuciones de competencias y recursos, y los resultados e impactos que producen (Jaime *et al.*,

2013). En este sentido, las políticas públicas territoriales entienden las intervenciones estatales como el abordaje de un territorio-escenario con intenciones de transformación y un ejercicio de debate y diálogo entre agentes con el ámbito de actuación. Es por ello que, en clave territorial, no resulta viable la construcción de políticas de manera aislada y sectorial.

Las *políticas habitacionales* son vistas como estrategias de inclusión y de integración social, enmarcadas en prácticas de planificación y ordenamiento territorial. Las viviendas son consideradas un bien material y social integrado en un territorio específico y no una unidad aislada (Bettanin *et al.*, 2011). Es necesario repensar políticas a fin de priorizar el valor social de la propiedad sobre su valor de mercado, porque «no hay desarrollo económico posible sin condiciones sociales que garanticen el acceso digno a la vivienda y a las condiciones de habitabilidad» (Rodríguez & Socoloff, 2017, p. 44).

Se concibe al *hábitat* en un sentido amplio, abarcando no solo las condiciones habitacionales, sino también el entorno barrial, su relación con la ciudad y factores como «la tenencia segura de la vivienda, el acceso al trabajo decente y los recursos económicos necesarios para la reproducción adecuada de la vida, las protecciones sociales (...), la participación (...), etc.» (Barreto, 2010, p. 176).

El AMSJ es considerada una *ciudad intermedia*, ya que en la República Argentina las ciudades intermedias son definidas a partir del número de habitantes, en el rango comprendido entre los 50 000 y 1 000 000 habitantes.<sup>4</sup> Además de esta clasificación cuantitativa, en este artículo son concebidas como ciudades con importantes funciones de intermediación entre los territorios locales y regionales, nacionales e, incluso, globales. Así, se constituyen en centros de interacción social, económica y cultural; nodos provisorios de bienes y servicios tanto del mismo municipio como de aquellos próximos —sobre los que ejerce cierta influencia—; centros ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales; y nodos que contienen diversos niveles de la administración de gobierno local/regional a través de los cuales se canalizan las demandas de la población y permiten una mayor comprensión del territorio sobre el cual desarrollar políticas más acordes con la realidad territorial. Por esto las ciudades intermedias pueden entenderse como sistemas que, por su menor complejidad, mantienen relaciones territoriales más armónicas con el medio rural y natural; centros más fácilmente gobernables que, inicialmente, permiten una mayor participación ciudadana en su gestión; asentamientos con jerarquías en las que se genera una identidad propia

---

<sup>4</sup> Según datos censales, se estima que el AMSJ concentraba en el año 2022 alrededor de 526 000 habitantes, lo que representa aproximadamente al 65 % de la población provincial (Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional San Juan – FAUD-UNSJ, 2023).

con mayor facilidad; territorios que no presentan los problemas ambientales de las megaciudades, lo que se entiende como un potencial de cara a las tendencias de crecimiento urbano; asentamientos con una menor conflictividad social, aunque, por su escala demográfica, también presentan menor diversidad sociocultural; y, por último, territorios que despliegan una menor competitividad económica, lo que supone mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información y capital, en comparación con otras ciudades (Blanco Avila, 2024). Gran parte de estas características definen al contexto metropolitano de San Juan en el que se inserta el caso de estudio.

Las ciudades intermedias en Argentina, según proyecciones nacionales, podrían presentar a futuro un crecimiento urbano relativamente mayor que el resto (Presidencia de la Nación & Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda – CIPUV, 2017). En este contexto, se considera relevante el estudio de la dinámica expansiva en ciudades intermedias y, particularmente, en aquellas ciudades intermedias en áreas de interfase de tierras secas como el AMSJ, que afecta el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno, debido a los condicionamientos de la matriz biofísico-ecológico en su configuración territorial.

Frente a la urbanización de áreas naturales y productivas, tal como es evidenciado en el AMSJ, la *interfase* describe el desdibujamiento de los límites entre los sistemas urbano, rural y natural que resulta de la dinámica de expansión urbana, reflejando un territorio en constante construcción. Su análisis permite comprender la singularidad de la producción territorial y las territorialidades híbridas que expresan relaciones de poder (Dalla Torre *et al.*, 2017; González Maraschio, 2012). En América Latina, la construcción de territorios de interfase se explica por la actuación de diversos agentes que, vinculados a la producción de tejido residencial, tienen acceso diferencial a los elementos territoriales, lo que conduce a procesos de exclusión y segregación de grupos vulnerables. En un contexto de tierras secas como las de la interfase del AMSJ bajo estudio, que se caracteriza por presentar limitaciones en el acceso al recurso hídrico y un progresivo avance urbano sobre tierras cultivadas y naturales, resulta fundamental analizar la gestión habitacional estatal como proceso dinamizador de estos territorios.

Las transformaciones arriba descritas permiten pensar en las **fronteras** que se producen y reproducen, entendidas como espacios de contacto que revelan procesos territoriales útiles para identificar las singularidades de dichas áreas. Las fronteras son dinámicas porque abarcan prácticas sociales históricas y actuales, materiales y simbólicas, en diversas escalas de análisis (Dalla Torre & Ghilardi, 2021). Se consideran un instrumento heurístico para analizar fenómenos de fragmentación, diferenciación e integración como los que se suceden en las áreas de interfase estudiadas en este artículo.



## Decisiones metodológicas

El desarrollo metodológico implicó la adopción de una perspectiva mayormente cualitativa que combinó técnicas documentales, conversacionales y observacionales. Se seleccionó el AMSJ y, particularmente, el oeste del departamento de Rivadavia, por la expansión urbana que ha mostrado y por representar una de las áreas del aglomerado metropolitano con mayor concentración de construcción de viviendas de operatoria estatal durante el presente siglo. Los datos así lo evidencian. Rivadavia es el departamento del AMSJ en el que mayor cantidad de viviendas se construyeron para familias que residían en asentamientos informales, con el 68 % del total de viviendas construidas en el marco de los planes de erradicación y relocalización de villas desarrollados en la provincia (Sarracina, 2021). Esto da cuenta de la centralidad que tuvo Rivadavia en el proceso de política habitacional estatal y las transformaciones socioespaciales que este supuso. De ahí la relevancia de analizar dicho departamento en profundidad en este artículo.

En un mismo sentido, con el avance urbano sobre tierras cultivadas y naturales Rivadavia sufrió cambios en la apariencia física de su paisaje con una disminución de un 25 % aproximadamente de su cobertura vegetal, así como transformaciones en el uso de la tierra, que pasó de ser fundamentalmente destinada a la producción agrícola a ser comprada para fines habitacionales (Blanco Ávila, 2024). Así, durante la primera década del presente siglo, se advirtió una elevada reducción de hectáreas cultivadas destinadas a la producción agrícola bajo red de riego, aproximadamente el 10 % entre los ciclos agrícolas 2000-2001 y 2006-2007 (Ministerio de Planificación e Infraestructura de San Juan – MPeI-SJ, 2015). Posteriormente, entre 2010 y 2021, los valores señalan un aumento en superficie de parcelas urbanas del 35 %, lo que daría cuenta de la conversión de usos rurales de la tierra a urbanos (Blanco Ávila, 2024).

Cabe mencionar que los procesos identificados en la interfase del departamento de Rivadavia se enmarcan en un contexto de falta de regulación estatal municipal, situación evidenciada por la mayoría de los informantes. Los agentes gubernamentales, por ejemplo, señalan el impacto de nuevos emprendimientos habitacionales que favorecen la desaparición de las zonas agroproductivas o su afectación debido a la escasa dotación de agua, problemática agravada por la situación de emergencia hídrica que atraviesa la provincia. Así, la interfase es percibida como una zona en transformación y en proceso de consolidación, donde fuertemente se disputan los usos y apropiaciones de sus tierras, y en la que la producción dispersa de tejido residencial protagoniza su paisaje.

Para el desarrollo de la investigación se trabajó críticamente con diversas fuentes secundarias en soporte escrito y gráfico. Se consultaron informes del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan (IPV), datos del Registro Nacional de

Barrios Populares (ReNaBaP), y comunicados de prensa institucional y medios de comunicación locales, para describir los barrios de gestión pública construidos y los relocalizados. Esta información fue complementada con datos georreferenciados de la Unidad de Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno de San Juan (UNIDE) y del IPV para caracterizar el tejido residencial de la interfase estudiada. También, se profundizó en políticas nacionales, provinciales y metropolitanas de planificación y ordenamiento territorial que contextualizan las relocalizaciones, entre los que destacan: el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU) de 2021 y el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan de 2013, actualizado en 2023.

Se analizaron documentos normativos sobre la regulación de los procesos de urbanización y relocalización locales: Ley 7.491 del 2004 de implementación del Plan Provincial de Vivienda Digna-Techo Seguro, Ley 196-A de 2019 de creación del IPV, Trámite Parlamentario N.º 25 aprobado por la Cámara de Diputados de Argentina en 2009 referido a los procesos de relocalización entre 2005-2009 y el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial presentado en 2022. Estas regulaciones permitieron identificar las estrategias y prácticas gubernamentales en el abordaje de los territorios de interfase, en general, y los situados al oeste de Rivadavia, en particular.

Se desarrollaron encuestas a referentes comunitarios y entrevistas semiestructuradas a informantes clave del sector gubernamental. Las encuestas buscaron comprender las percepciones de la comunidad sobre varios aspectos como características y movilidades residenciales, impactos de la urbanización pública y privada, disponibilidad de equipamientos, servicios e infraestructuras barriales, y transformaciones del paisaje. La muestra no probabilística, de 68 casos, se construyó según la accesibilidad a referentes comunitarios de los barrios en estudio. El procesamiento de datos se basó en la identificación y análisis descriptivo de indicadores centrales. Las siete entrevistas a agentes de gobierno provincial y municipal permitieron analizar la gestión territorial enfocándose en aspectos como las relaciones interinstitucionales dentro del sector gubernamental y con otros actores, los enfoques empleados en el abordaje del territorio y las regulaciones aplicadas. La experiencia de los entrevistados vinculados a áreas de producción urbano-residencial permitió explorar transformaciones recientes en las prácticas de gestión.

Se realizaron observaciones directas limitadas al territorio rivadaviense y se profundizaron en la interfase al oeste departamental. Las tareas de campo permitieron complementar la información vinculada a la caracterización del caso de estudio, obtenida del análisis de fuentes secundarias. A través de guías de observación y fotografías, se registraron usos de la tierra, elementos físicos del paisaje

natural o antropizado, características del tejido residencial y del equipamiento barrial, entre otros.

Finalmente, se aplicaron herramientas informáticas para la georreferenciación de datos espaciales y la construcción de cartografía que permitió representar las dinámicas de movilidad residencial asociadas a los procesos de relocalización analizados. Ello contribuyó en la caracterización de las lógicas de intervención habitacional implementadas por el Estado.

## **EXPANSIÓN URBANA EN ÁREAS DE INTERFASE DE CIUDADES INTERMEDIAS: EL CASO DEL AMSJ**

En un contexto de globalización y economía neoliberal, las ciudades de América Latina transitan un proceso de metropolización que se manifiesta en la conformación de grandes centros urbanos con relevantes carencias de servicios básicos y una gran cantidad de población sin acceso a los principales equipamientos urbanos. Particularmente, en las ciudades intermedias se producen vertiginosos crecimientos con un impacto significativo en la reconfiguración de sus territorios (MPFIPyS-Arg., 2011).

En la provincia de San Juan (Argentina), el AMSJ ha ampliado su extensión avanzando sobre áreas productivas (en dirección este y sur), pedemontanas<sup>5</sup> (oeste) y de ribera (norte), reduciendo simultáneamente la cobertura vegetal existente en su interior y en el entorno inmediato. Este proceso fue particularmente significativo entre 2013 y 2020, periodo en que la producción habitacional y las mejoras de infraestructura impulsaron la incorporación de nuevas tierras de borde al aglomerado metropolitano, transformando así las áreas rurales productivas y naturales cercanas en receptoras de nuevas urbanizaciones. Según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina (2011), los modos de producción residencial del AMSJ comparten una lógica similar a la de otras ciudades intermedias argentinas. No obstante, este artículo destacará también sus particularidades, centrando el análisis en el caso de estudio: la interfase urbano-rural al oeste del departamento de Rivadavia (AMSJ).

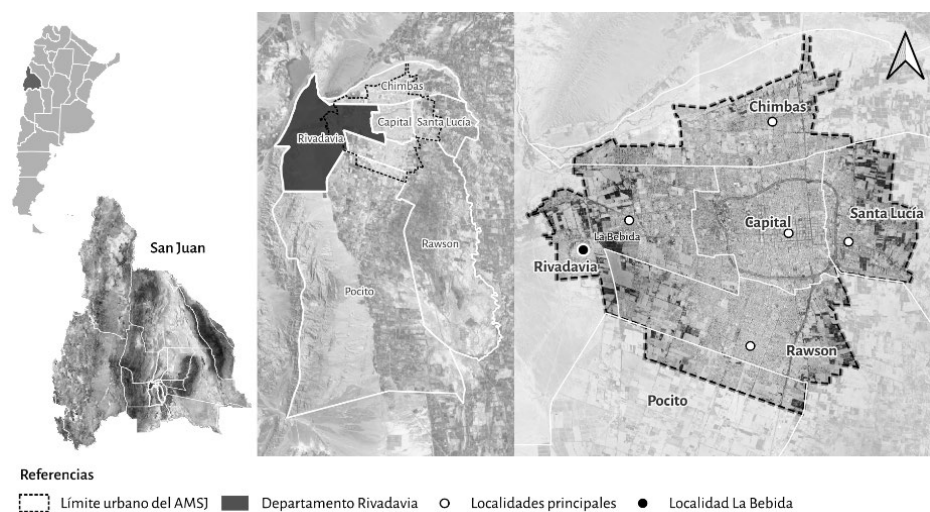
---

<sup>5</sup> Las áreas pedemontanas refieren a una franja de territorio ubicada en el piedemonte, entre la montaña y la llanura. En el AMSJ las áreas pedemontanas constituyen una zona de transición entre procesos naturales y antrópicos, una zona de interfase de fuerte dinamismo residencial debido al avance de la urbanización sobre su suelo agroproductivo y natural.

## La interfase urbano-rural en el oeste de Rivadavia (AMSJ)

El caso de estudio se localiza en la provincia de San Juan, ubicada al oeste de la República Argentina. Frente a las características ambientales de extrema aridez que presenta, el recurso hídrico es central en la estructuración del territorio que se organiza a partir de un sistema de oasis artificiales. Al interior del territorio irrigado de mayor extensión, esto es el valle de Tulum, se localiza el AMSJ conformada por el municipio Capital y su conurbación con las áreas urbanas de los departamentos Chimbas, Santa Lucía, Rivadavia, Rawson y Pocito Norte (ver Figura 1), donde se concentra el 65 % de la población provincial (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación Argentina – INDEC, 2022).

**Figura 1.** Localización del caso de estudio en el contexto provincial y metropolitano



Su estructuración monocéntrica resulta de procesos históricos y contemporáneos que la configuran espacialmente en una aglomeración extensa y discontinua hacia los bordes y, funcionalmente, en un área concentradora —en el distrito central— de edificaciones, servicios de infraestructura, equipamiento urbano, población y actividades económicas. Esta forma de expansión territorial no solo encarece la provisión de servicios, sino que presiona sobre la red de abastecimiento hídrico, avanza sobre el suelo agroproductivo y pedemontano, y contribuye a la fragmentación del territorio (MPeI-SJ, 2015). Asimismo, provoca desequilibrios territoriales derivados de la apropiación desigual del espacio urbano entre los agentes, incidiendo en la estructura espacial y la dinámica social.

Debido a los insuficientes procesos de planificación, la interfase se conforma en un tejido residencial heterogéneo e híbrido en el que la incorporación de tierra

rural se vincula, en algunos casos, a estrategias de promotores que buscan tierras rentables para la inversión privada. En otros, es el Estado el que subsidia intervenciones para atender requerimientos de sectores más vulnerables o, en menor medida, plantea medidas orientadas a sectores medios. Finalmente, otros agentes enfrentan el problema habitacional con sus recursos sin asistencia alguna. Estas acciones no coordinadas generan patrones de ocupación inequitativos y escenarios de fuertes contrastes entre fragmentos de perímetro cerrado y baja densidad, junto a otros de alta densidad y lotes mínimos (Blanco Ávila, 2024).

Se selecciona como caso de estudio la interfase urbano-rural del oeste del departamento de Rivadavia, localizado a 7 km al oeste del centro metropolitano y con una superficie de 300 km<sup>2</sup>. En su interior, destaca la localidad La Bebida que, en las últimas décadas, ha experimentado un notable crecimiento urbano caracterizado por su fragmentación, producto de diversas intervenciones. Su abordaje resulta relevante porque representa una zona de expansión urbana impulsada, principalmente, por la producción estatal de viviendas, destinadas mayormente a la reubicación de poblaciones vulnerables en áreas rurales y pedemontanas, con cualidades productivas, ambientales y paisajísticas. En este marco, es posible afirmar que constituye un territorio con fuerte dinamismo en cuanto a la ocupación de la tierra urbana y la legalización de su acceso.

La masividad de las intervenciones estatales en estos territorios señala tanto la permanencia como la intensificación de la expansión metropolitana en territorios de interfase del AMSJ durante los últimos años (FAUD-UNSJ, 2023). Este escenario invita a reflexionar acerca de la insostenibilidad que presenta esta lógica de urbanización en ambientes de tierras secas, como el estudiado.

## **TEJIDO RESIDENCIAL EN EXPANSIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONALES EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN**

Durante décadas, Argentina ha enfrentado un déficit habitacional estructural (Rodulfo & Boselli, 2014). En respuesta a ello, en 2004, el Estado nacional implementó una Política Federal de Vivienda para reactivar la obra pública que mediante un sistema descentralizado permitió que cada provincia —a través de sus Institutos de Vivienda (IPV)— formule, gestione y financie sus propios planes de vivienda.

En este marco, en la provincia de San Juan, el IPV desarrolló varias estrategias para abordar las necesidades habitacionales de diferentes sectores de la población, contribuyendo a la expansión urbana reciente. Por un lado, está el Programa de Asistencia Financiera para la construcción de vivienda dirigido a sectores medios que poseen un terreno. Por otro lado, la operatoria de Demanda Libre atiende a personas con menores ingresos, pero que tienen la capacidad de pagar una cuota

mensual y se inscriben en el padrón permanente y son adjudicadas en sorteos públicos para acceder a terrenos urbanizados y la posterior construcción de la vivienda. Paralelamente, las familias que habitan en situaciones de precariedad y no poseen capacidad de pago suscriben a programas que proponen el mejoramiento barrial o la construcción de nuevas viviendas, como el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Proyecto Provincial de Erradicación —sobre el que se profundiza en este artículo—, que también legalizan la tenencia de la tierra y proveen infraestructura básica (Blanco Avila, *et al.*, 2021; Malmud, 2017). Además, existen otras intervenciones asociadas al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario, al Banco Hipotecario Nacional y al Régimen del Lote Hogar.<sup>6</sup> Entre 2004 y 2014, en San Juan se construyeron aproximadamente 19 994 viviendas, equivalente al 35 % del total habitacional ejecutado desde 1976, distribuidas así: 1116 unidades con el Programa de Asistencia Financiera, 13 340 con el programa de Demanda Libre y 5538 destinadas a la erradicación de asentamientos (Sarracina, 2021).

En San Juan, el proceso de metropolización del AMSJ ha sido impulsado, principalmente, por el Estado, mediante la construcción de barrios para sectores populares erradicados y relocalizados hacia áreas de interfase y, en menor medida, barrios para sectores medios y medio-bajos. Estas acciones han condicionado las transformaciones territoriales del aglomerado, promoviendo el avance del mercado como un agente clave en la definición del uso y distribución de la tierra.

En 2021, el IPV encara, en un terreno perteneciente al banco de tierras provincial, un nuevo proyecto hacia el borde suroeste del aglomerado de gran relevancia ya que articula la iniciativa del PNSU y el programa local Suelo Activo, Sueño Cumplido. Destinado a familias de ingresos medios sin terreno ni vivienda propia, busca facilitar el acceso a la tierra urbanizada y asistir financieramente en la construcción de viviendas en zonas previstas para el completamiento urbano (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación Argentina – MDTyH-Arg., 2021). Si bien no es posible aún evaluar su incipiente ejecución, la iniciativa refleja la articulación de políticas públicas entre niveles estatales, la importancia de considerar el acceso a la tierra en el diseño de políticas habitacionales y la necesidad de un sistema de gestión de tierras públicas para completar el tejido urbano de manera integral.

Desde 2015 hasta abril de 2023, San Juan ha mantenido como política de Estado la construcción de viviendas para favorecer el acceso a la vivienda digna. Durante este periodo, se entregaron más de 15 000 viviendas y se encuentran en construcción otras 5000 («San Juan y su fuerte apuesta...», 2023). Esta política cobra

---

<sup>6</sup> Este último creado en 2005 para comprar terrenos técnicamente aptos para la construcción de viviendas económicas y el aporte de fondos para su ejecución. Desde noviembre de 2019 depende del IPV.

especial relevancia en territorios de interfase, donde se requiere una articulación efectiva entre políticas habitacionales y de suelo, considerando las particularidades sociales, productivas y ecológicas de estas áreas.

## **POLÍTICAS DE RELOCALIZACIÓN EN RIVADAVIA, SAN JUAN, ARGENTINA (2004-2022)**

Los procesos locales de relocalización habitacional durante el periodo 2004-2022, analizados a continuación, tuvieron un impacto significativo en la configuración del AMSJ. Esta inversión pública para la producción de viviendas ha tenido lugar en terrenos que adquirió el Estado provincial, mayormente afectados al uso rural.

### **Proyecto de Erradicación y Relocalización de Villas (año 2004)**

El Plan Provincial Vivienda Digna-Techo Seguro, junto con otras iniciativas vigentes en la época, buscó solucionar la precariedad habitacional en el AMSJ. Mediante la Ley 7.491/2004, el Estado provincial propuso acciones que a corto plazo permitieran la satisfacción del derecho humano básico de acceso a la vivienda en condiciones de seguridad física, sanitaria y jurídica.

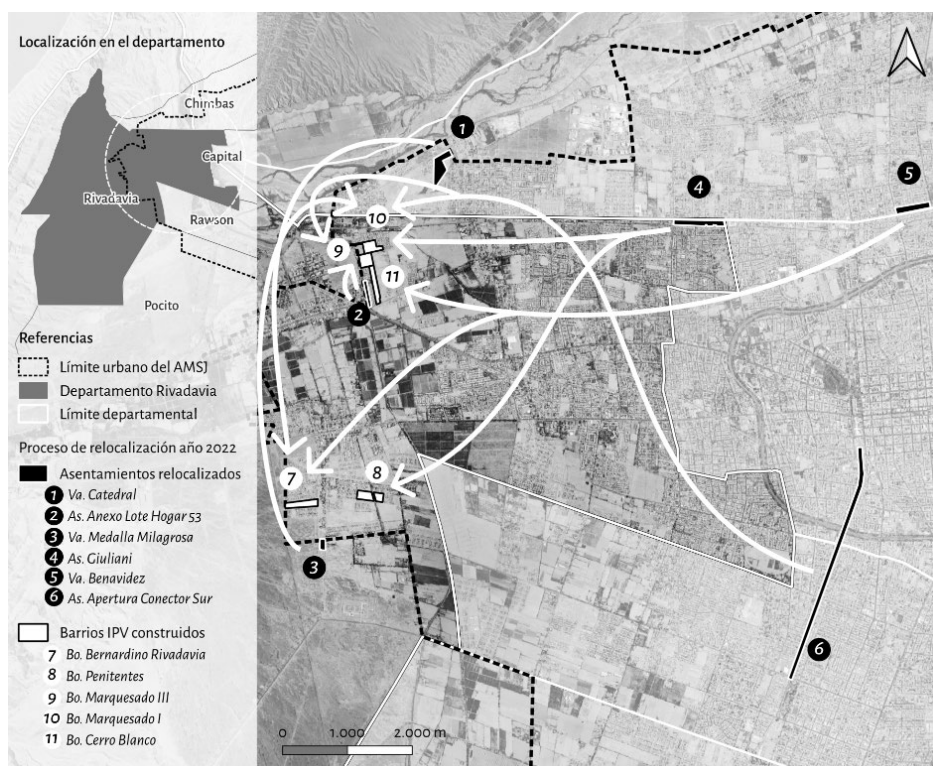
El plan incluyó diversos programas y proyectos, como el Proyecto de Erradicación y Relocalización de Villas, desarrollado entre 2004-2015. Este se orientó a la erradicación de 89 villas y asentamientos<sup>7</sup> del área central del aglomerado donde vivían alrededor de 5570 familias y 27 851 personas en condiciones de pobreza e irregularidad jurídica, y su posterior relocalización en 52 nuevos barrios próximos a las áreas rurales de los bordes del AMSJ (Blanco Avila *et al.*, 2021). Este proceso de movilidad residencial se convirtió en uno de los instrumentos más importantes de redistribución poblacional a escala metropolitana sin precedentes en San Juan. Además de resolver la cuestión habitacional, el proyecto buscó recuperar terrenos remanentes en el tejido urbano capitalino con intención de contribuir a la planificación urbana del AMSJ (Scognamillo *et al.*, 2016). Tal significancia adquirió el proceso iniciado en julio de 2005 que «en menos de dos semanas se cambió la fisonomía de la ciudad de San Juan, corriéndose el radio de pobreza de menos de dos kilómetros a más de cinco respecto del centro comercial de la ciudad» (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2009, p. 3).

---

<sup>7</sup> Algunas villas surgieron como respuesta habitacional transitoria tras el terremoto de 1944 que devastó San Juan. Las familias pobres ocuparon terrenos fiscales cercanos a vías férreas, canales de riego y autopistas. En los años noventa, se acrecentaron, especialmente, en terrenos ferroviarios de zonas estratégicas de la ciudad.

Particularmente, en Rivadavia este proceso se inició en 2006 con el traslado de 140 familias residentes en la Villa Benavidez y 51 en la Villa Catedral, ambas del departamento Chimbab, hacia los barrios Bernardino Rivadavia y Cerro Blanco, ejecutados en dicha época por IPV en el departamento de estudio. Mientras que las familias del segundo caso fueron trasladadas en su totalidad al nuevo conjunto barrial, las de Villa Benavidez (419 personas en total) fueron distribuidas en cinco barrios diferentes, solo dos de ellos en Rivadavia.

**Figura 2.** *Trayectoria residencial del proceso de relocalización en 2006-2008 en Rivadavia*



Entre 2007 y 2008, se relocalizaron 644 familias que residían en 325 viviendas ubicadas en diez asentamientos y villas<sup>8</sup> de Rivadavia hacia cuatro barrios de operatoria estatal construidos a tal fin en la interfase oeste del departamento (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2009). Entre los barrios populares rivadavienses

<sup>8</sup> Villas y asentamientos aluden a espacios habitacionales precarios de familias en situaciones de vulnerabilidad, constituidos por ocupación de tierras vacantes ante el desarrollo urbano. Las villas refieren a organizaciones más antiguas y consolidadas, y los asentamientos son más recientes, poscrisis años noventa (Jauri & Yacovino, 2011), orientados a la regularización de la tierra y la integración urbana (Cravino & Vommaro, 2018).



se encuentran Villa Anexo Lote Hogar 53, Asentamiento Coll, Asentamiento La Esperanza, Asentamiento Giuliani y Villa Medalla Milagrosa. Todas estas familias fueron erradicadas y relocalizadas en los barrios Marquesado I, Marquesado II, Marquesado III y Penitentes. Se dio así un proceso de redistribución poblacional tanto interdepartamental (Chimbas-Rivadavia) como intradepartamental (al interior de Rivadavia) (ver Figura 2).

Destaca que gran parte de las familias relocalizadas en Rivadavia residían en barrios populares autoconstruidos en el mismo departamento, solo alrededor del 25 % de estas provenían de Chimbas. Si bien esto podría indicar la consideración de las trayectorias cotidianas de las familias rivadavienses en el diseño de la política, no sucede lo mismo con todas las familias relocalizadas. Al respecto, los agentes entrevistados indican que una falencia del plan fue la desestimación de la cercanía entre los lugares de origen y destino de las familias a relocalizar, a pesar de los abordajes sociales realizados.

El proceso de erradicación fue organizado en dos etapas, la primera incluyó un abordaje social centrado en un diagnóstico de la población destinataria para identificar problemáticas sociales y construir perfiles de destinatarios (Cardozo Balza, 2014). Esto implicó el acercamiento con la población a través de trabajadores/as sociales de IPV y líderes barriales. También significó un abordaje administrativo que incluyó el sorteo de ubicación en el nuevo barrio. La segunda etapa consistió en la preparación de la erradicación y en la erradicación propiamente dicha, que involucró diversos organismos estatales para el traslado de cada familia, su recepción en destino y la demolición de sus viviendas en los asentamientos. La recepción en el lugar de destino incluyó una capacitación sobre higiene personal y la advertencia acerca de la prohibición del uso del adobe y caña en las construcciones (Scognamillo *et al.*, 2016).

Por lo expuesto, este proyecto de erradicación y relocalización aparece como una posibilidad para las familias de residir en una vivienda sismorresistente, con acceso a servicios básicos, con un sector sanitario adecuado y en el interior de la vivienda, que significan mejoras edilicias y benefician su calidad de vida. Asimismo, en las encuestas realizadas, los agentes comunitarios describen como positivos los impactos asociados a la construcción de barrios, porque estiman que tales obras redundan en la posibilidad de acceder a nuevos servicios, equipamientos o bienes en el entorno barrial, así como en el mejoramiento de la calidad de aquellos existentes. Lo expuesto se manifiesta en expresiones tales como:

... al construir más barrios se solucionaron algunas problemáticas de muchos años, por ejemplo, el transporte público.

... al haber más barrios también hay más servicios y comercio cercano.

... [la construcción de nuevos conjuntos residenciales] ayuda a una mejor infraestructura de la zona, más calles asfaltadas, mayor movimiento en todas las zonas aledañas.

Sin embargo, para las familias también significa la pérdida de la centralidad del sitio que habitaban antes de la relocalización, dado que las villas estaban ubicadas en zonas más céntricas.<sup>9</sup> Sus lugares de residencia previo a la relocalización, si bien presentaban deficiencias en la provisión y/o calidad de los servicios de infraestructura y saneamiento, se caracterizaban por su accesibilidad a servicios públicos y equipamiento urbano, su cercanía a lugares de empleo, y a sus redes familiares y vecinales, fundamentales para sus estrategias de supervivencia cotidianas. Por lo tanto, las condiciones de localización periférica de sus nuevas viviendas plantearon nuevos desafíos vinculados a la calidad del hábitat cotidiano. Además, en su nuevo lugar de residencia debían pagar por el acceso a los servicios básicos, siendo sus ingresos muy escasos y provenientes de empleos no registrados; lo que generó situaciones de segregación. Se identifica, además, una insuficiencia de equipamiento urbano y espacios verdes, que acentuó condiciones de fragmentación socioespacial (Jofré & Sarracina, 2014).

Interesa también destacar otros dos aspectos: primero, el traslado de familias hacia una nueva localización desvinculada de sus trayectorias cotidianas y su reubicación en barrios destinados a familias con igual origen social; y, segundo, la ubicación de la mayoría de los nuevos conjuntos residenciales en sectores de borde metropolitano. Esto afectó el mantenimiento de las redes de proximidad, significando una gran pérdida en el capital social familiar. Justamente, la vida barrial en territorios urbanos deficitarios es una «extensión de la vida doméstica como el sustento de importantes redes sociales de intercambios, que contribuyen a la sobrevivencia» (Barreto, 2010, p. 178). Asimismo, la concentración de familias de similar origen social favoreció la homogeneización de la población trasladada, esto es, su relocalización solo les permitió vincularse con otros en iguales situaciones de exclusión y pobreza, agudizando estas condiciones. Además, se produjo una fragmentación en el territorio receptor de los nuevos barrios, al no existir un acompañamiento estatal que favorezca procesos de inserción social y la construcción de comunidad entre los nuevos y los antiguos residentes de la zona (Scognamillo *et al.*, 2016).

---

<sup>9</sup> A continuación, se sintetizan algunas percepciones de los vecinos/as respecto de las posibilidades y limitaciones que plantearon los proyectos de relocalización, recuperadas en una de las fuentes documentales oficiales analizadas:

Los nuevos habitantes manifestaron que la experiencia de traslado fue positiva. Con ella, la posibilidad de residir en la vivienda prometida se hizo tangible, aunque siempre queda la nostalgia por la buena ubicación perdida, a pesar de la miseria. En general, encontraron seguridad y mayores comodidades en la nueva vivienda, como agua potable y caliente, baño interior y una construcción resistente a sismos (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2009, p. 3).

Al respecto, uno de los testimonios gubernamentales considera que uno de los conjuntos barriales se constituyó «en un gran lunar lleno de pobreza y desvinculado de los centros departamentales» (Luis, secretario técnico del Tribunal de Tasaciones del Gobierno de San Juan, comunicación personal, 29 de junio de 2022).

Por otro lado, es importante mencionar que las familias relocalizadas experimentaron un cambio significativo en su situación legal. Pasaron de ser ocupantes informales de la tierra, con la incertidumbre y vulnerabilidad que esto conlleva, a formar parte de un proceso de legalización. Esto les otorgó mayor seguridad jurídica sobre la propiedad, así como les proporcionó una sensación de estabilidad y legitimidad en su relación con el territorio. Este cambio no solo fue jurídico, sino también social, ya que con el acceso a la vivienda pudieron disponer de algunos servicios públicos que anteriormente no tenían, como se mencionó antes.

Los procesos de erradicación significaron, además, la recuperación de espacios urbanos estratégicos, caracterizados por su alto valor inmobiliario y disponibilidad de servicios básicos y equipamiento consolidados, que se constituyen en áreas de interés prioritario para el Estado provincial dada la posibilidad de convertirse en proyectos de inversión rentables. Esta dinámica motivó la demolición de las viviendas precarias y su reemplazo por desarrollos inmobiliarios que generan externalidades aprovechadas por el mercado. Asimismo, el despliegue de obras infraestructurales y de conectividad que acompañan la política habitacional analizada provocó que diversos agentes inmobiliarios centraran su atención en áreas de interfase metropolitano que antes eran desestimadas. Lo expuesto es percibido por los agentes comunitarios encuestados en expresiones tales como «[la construcción de barrios] pone en valor el sector» y «elevan la calidad de la zona que estaba muy estancada». Así, la captación privada de las plusvalías generadas evidencia una tensión entre la planificación estatal destinada a sectores populares y la apropiación selectiva de los beneficios urbano-territoriales resultantes de las prácticas estatales por parte de agentes económicos vinculados al desarrollo urbano.

Entonces, sin negar la relevancia que tuvo la política de producción residencial en la disminución del déficit cuantitativo habitacional y en ciertas mejoras en la calidad de vida de las familias destinatarias, la estrategia de erradicación-relocalización en el abordaje de la informalidad urbana y la tenencia irregular de la tierra favoreció la ruptura del tejido social y la fragmentación del tejido residencial. Este escenario perjudicó la inserción laboral de las familias relocalizadas, el acceso a bienes y servicios urbanos, y derivó en procesos de segregación material y simbólica. Esto se debe a que la producción residencial de gestión pública ha sido planteada como mecanismo de integración al mercado más que como derecho universal de habitar. El hábitat como el ámbito donde «la trama de vida se gesta en el espacio» (Echevarría, 2003, p. 22) da cuenta de la relevancia que adquieren las redes que

construyen los grupos sociales para hacer posible la vida, y son estas las que se ven transformadas en las relocalizaciones.

La prevalencia de una lógica mercantil en las prácticas estatales, más allá de la búsqueda por mejorar las condiciones de habitabilidad, tiene que ver con que estas políticas se despliegan en el campo de disputas entre agentes por la apropiación del espacio, donde tanto el territorio disputado como los beneficios que de este emergen, se dirimen según el capital que cada agente posee (Castilla *et al.*, 2011).

### **Proyecto de Relocalización (año 2022)**

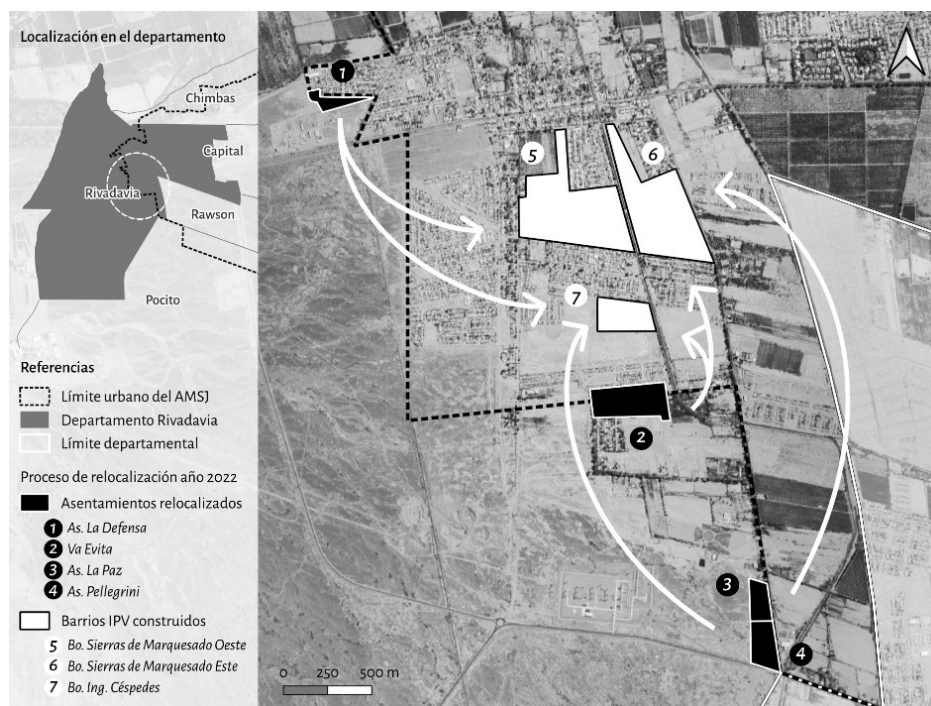
Como respuesta a los daños ocasionados por el terremoto de enero de 2021 y las torrenciales lluvias estivales que desencadenaron bajadas de crecientes e inundaciones en Rivadavia, tiene lugar un nuevo proceso de relocalización en su interfase oeste. Tales eventos tuvieron un impacto significativo en los asentamientos populares de la localidad de La Bebida, provocando el colapso de los medios de vida de las comunidades residentes.

En este contexto, IPV a través del financiamiento nacional, construye los barrios Sierras de Marquesado e Ingeniero Céspedes para dar respuesta a la demanda habitacional de las familias damnificadas de los asentamientos Pellegrini, La Paz, Evita y La Defensa (ver Figura 3). Con un total de 725 viviendas distribuidas en el barrio Sierras de Marquesado y 112 en el barrio Ing. Céspedes, las unidades cuentan con la totalidad de servicios de infraestructura y termotanques solares, a fin de fomentar el uso hogareño de energías alternativas. Asimismo, las casas prevén su ampliación y están adaptadas a personas con discapacidad motriz («El IPV licitará la construcción...», 2021).

Referido al equipamiento urbano, durante los próximos meses se iniciaría la construcción de un Centro Integrador Comunitario, único en la localidad, que ofrecerá atención primaria de salud, prácticas deportivas, talleres laborales y servicios relacionados con adicciones, género y diversidad. Este espacio busca fomentar el desarrollo socioeconómico y la integración comunitaria («El Barrio Sierras de Marquesado...», 2023). Asimismo, ambos barrios están involucrados en un programa ambiental que trabaja con la población en la forestación y el cuidado de los jardines y espacios públicos, el tratamiento del agua y de los residuos domiciliarios («Inició el abordaje ambiental de los...», 2022).

Según comentan los agentes entrevistados, en contraposición al proyecto de erradicación de 2004, el proceso de relocalización realizado en La Bebida acercó aproximadamente 2 km a las comunidades de los asentamientos al centro distrital. Si bien la escala de la intervención es similar a la mencionada a principios de siglo, la población fue trasladada hacia un área de la localidad que tiene mejor acceso a bienes y servicios. Respecto a las diferencias entre ambos procesos, uno de los agentes gubernamentales de IPV entrevistado menciona:

**Figura 3.** *Traectoria residencial del proceso de relocalización en 2022 en Rivadavia*



Los traslados también se tiene[n] que pensar no solo en términos cuantitativos, es decir, esos 2 km pueden ser hacia un lado que facilite sus circuitos cotidianos o todo lo contrario. En este caso, fue hacia el centro de la localidad. Un caso bien diferente es cuando se trasladan de un departamento a otro, donde el tejido social se rompe, eso es un caos (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Esta zona, donde además se están realizando obras de infraestructura para otras urbanizaciones estatales, se presenta como un espacio profundamente transformado por las acciones del IPV. Según la percepción de los agentes municipales, estas prácticas han generado una notable modificación del paisaje y la dinámica del lugar sin considerar los impactos sociales y ecológicos que este cambio podría acarrear (ver Figura 4). La relevancia de tales iniciativas estatales queda expresada en testimonios tales como «nada empuja más la silueta de la ciudad que la vivienda» (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Al respecto, también los agentes comunitarios encuestados expresan que la implantación de las áreas residenciales no es adecuadamente planificada:

**Figura 4.** *Paisaje de interfase donde se relocitaron asentamientos en los barrios Ing. Céspedes y Sierras de Marquesado*



Fuente: «El IPV licitará la construcción...» (2021) y «Del terremoto a la palabra cumplida» (2022).

Hay mucha falta de planificación y desconocimiento.

... no están pensadas [tales intervenciones] lo suficiente.

... no hay una buena planificación de la cual la zona se ve sobrepoblada y no hay escuelas, puestos de salud y comisarías para contener toda la zona.

... se construyen y diseñan sin relación con su entorno, sin servicios o sin espacios de desarrollo humano y social.

En consecuencia, los agentes comunitarios consideran que la construcción de viviendas en la localidad implicaría tanto la disminución en la calidad de los servicios públicos actuales como en la disponibilidad de acceso a diversos equipamientos. Esto queda expuesto en testimonios tales como:

Está subdimensionado el ramal de cloacas y de agua potable. Entonces se tapan las cloacas y en verano tenemos poca presión de agua potable. Lo mismo pasa con las líneas de los colectivos, los colectivos se llenan con mayor facilidad al no tener más unidades disponibles.

### **Ruptura y continuidades en las políticas habitacionales**

En el análisis histórico, la construcción de viviendas de gestión estatal ha sido el principal factor en la urbanización dispersa y discontinua del AMSJ (MPFIPyS-Arg., 2011). La política habitacional provincial de principios de siglo impulsó la edificación de conjuntos residenciales en áreas de interfase, generalmente despreciadas por el sector inmobiliario, y en terrenos de menor valor. Esta acción incentivó la especulación inmobiliaria debido a la provisión de servicios e infraestructura estatal y generó, con la valorización de sus tierras urbanas, el cambio en su uso, desplazando actividades agroproductivas por urbanas.

Asimismo, los procesos de erradicación y relocalización han colaborado con la producción y reproducción de fronteras materiales y simbólicas en los territorios estudiados, según mencionan las personas encuestadas. Una de estas vinculada con la pérdida de coresidencia familiar y el deterioro de vínculos vecinales y comunitarios preexistentes, según señalan vecinos/as con frases como «falta de unión en vecinos», «falta vínculo con los otros barrios», «estamos aislados» y «si tuviera que cambiarme de casa elegiría según la cercanía a mi familia y lugar de trabajo o escuela de los niños». Además, la reubicación provocó conflictos y, en muchos casos, acrecentó la discriminación hacia los nuevos habitantes que, considerados extraños/as y una posible amenaza, fueron estigmatizados/as, según manifiesta uno de los agentes entrevistados:

En un relevamiento que realicé, los pobladores de siempre me menciona[ro]n los problemas de inseguridad que había en el área, aparentemente, a partir de la presencia de nuevos pobladores que son adjudicatarios de casas IPV. Pienso que son algunos grupos nomás los que se manejan mal, mientras que el resto es gente trabajadora, pero afecta la imagen de todo el barrio (Luis, secretario técnico del Tribunal de Tasaciones del Gobierno de San Juan, comunicación personal, 29 de junio de 2022).

Esto se acentuó aún más en áreas al interior del departamento donde coexisten barrios de operatoria estatal y barrios cerrados de gestión privada, y la polarización social en torno al hábitat residencial es fuertemente evidenciada. La falta de políticas que atiendan estos aspectos llevó a la multiplicación de fronteras intradepartamentales e interbarriales.

A lo largo del periodo estudiado, se registraron cambios en las formas de diseñar e implementar las políticas habitacionales. En un inicio, se pensaba en la necesidad de la vivienda como una prioridad ante las ocupaciones informales de tierra en las áreas centrales de los municipios del AMSJ, la construcción de viviendas precarias y la conformación de asentamientos informales precarios. En este contexto, se priorizó la construcción de viviendas donde el Estado pudiera adquirir un terreno, sin tener presente su localización, el entorno, las cercanías ni la infraestructura disponible. Entonces, esta necesidad habitacional supuso erradicar a las personas de sus lugares de residencia y trasladarlas a otros departamentos y/o localidades alejadas, generando importantes costos económicos y sociales.

Tras entender la tierra como un bien social irreproducible que debe ser accesible, la producción residencial en los últimos años ha dejado de centrarse en la mera construcción de viviendas para pensar en la generación de hábitat, que considera las cercanías de la vivienda y la localización del barrio en la localidad, según indican algunos agentes gubernamentales. Si bien este cambio de paradigma aún «no logra ser bajado a la gestión de procesos», como menciona uno de los agentes gubernamentales entrevistados (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022), marca un cambio respecto a las políticas habitacionales de principios de siglo, así como la hoja de ruta a seguir. La superación del tradicional paradigma ha promovido algunas transformaciones en las políticas implementadas: se indaga en las necesidades de las personas destinatarias, se repiensan las percepciones de agentes gubernamentales respecto a las políticas habitacionales y los ciudadanos con necesidad de vivienda, entre otros.

En consecuencia, el derecho a la vivienda deja de ser reducido al acceso a un techo para pensarse también en la infraestructura urbana sobre la que se asienta: el acceso a servicios básicos, a infraestructura, transporte público, espacios verdes,



etc. Se identifica la intención por superar la mirada reduccionista centrada en la construcción de viviendas, debate que se pone en la agenda pública nacional y local durante los últimos años, y motiva la revisión de las políticas habitacionales de principios de siglo.

La Ley 196-A/2019 de creación del IPV en San Juan, si bien aboga por una «política provincial de la vivienda en relación con los planes de desarrollo nacional, regional y local» (art. 3, inc. a), enfatiza en el carácter autárquico de la repartición y en su relación con el Poder Ejecutivo, sin referir a la necesaria coordinación con los organismos estatales encargados de la planificación y ordenamiento provincial. Al respecto, uno de los agentes del gobierno provincial menciona que «cuando el IPV interviene, interviene; es una topadora» (Luis, secretario técnico del Tribunal de Tasaciones del Gobierno de San Juan, comunicación personal, 29 de junio de 2022). Paralelamente, los entrevistados identifican tensiones en la gestión gubernamental, observables en la difícil articulación de las escalas analíticas con las que trabaja cada repartición y en la demanda de tiempo que precisan. Esto ha redundado en el progresivo desdibujamiento del rol planificador de algunos agentes y la focalización de sus prácticas en actuaciones burocráticas, según refieren agentes provinciales pertenecientes a DPDU al decir que «los ordenamientos hay que irlos revisando bastante seguido y es muy duro porque no damos abasto» (Jacqueline, directora de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, comunicación personal, 26 de julio de 2022). Esta desarticulación se traduce, espacialmente, en la ampliación del límite urbano de máximo crecimiento en el 2014, a raíz de los procesos de relocalización analizados. Esta actuación no solo reduce o elimina tierras productivas, sino que incorpora tierra urbana al aglomerado con grandes deficiencias en el acceso a servicios básicos. Esto grafica un escenario en donde «la planificación suele ir detrás de lo que IPV hace», según manifiestan agentes del gobierno provincial (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

La acentuación de estos desequilibrios en la interfase ha promovido, en los últimos años, avanzar en la articulación entre agentes de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU) e IPV, para coordinar las acciones de producción urbana de tejido residencial. Esto significa mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos, eficacia de las políticas implementadas y sostenibilidad de las iniciativas de la gestión pública.

Agentes gubernamentales de DPDU reflexionan acerca de la importancia de considerar no solo el precio de la tierra, sino también el costo económico y financiero que implica la provisión de equipamientos y servicios urbanos en áreas de interfase, y el costo social que conlleva su inexistencia en la calidad del hábitat.

Sobre esto, uno menciona: «No se dimensionan los problemas que eso trae aparejado no solo en cuanto al riesgo ambiental, sino en términos sociales, por ejemplo, barrios que no tienen agua. ¿Para qué aumentar problemas?» (Jacqueline, directora de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, comunicación personal, 26 de julio de 2022). A este respecto, se agrega la importancia de planificar las etapas constructivas de modo tal que se eviten desfasajes entre la entrega de las viviendas y los equipamientos, cuestión que es manifestada por algunos agentes comunitarios encuestados.

Además, en los últimos años se han incluido soluciones habitacionales que atienden las particularidades de personas con discapacidad, así como la posibilidad de ampliar la vivienda en función del crecimiento familiar. Sin embargo, aún es posible identificar el predominio de la mirada técnica, coyuntural y, entonces, parcial del problema, por sobre las percepciones y necesidades de las poblaciones destinatarias, insuficientemente escuchadas, según informan tanto agentes comunitarios encuestados como agentes gubernamentales entrevistados, respectivamente: «Hay que escuchar las necesidades del vecino», y

hacer instancias participativas sería lo ideal, pero requieren tiempo y amalgamamientos y se va a tal velocidad en el día a día que no son posibles. Además, después es muy difícil manejar la expectativa generada por la comunidad. Entonces, ¿para qué se abre la puerta si no se tiene después la capacidad para responder a una demanda que la comunidad puede plantear? (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Entonces, queda pendiente avanzar sobre soluciones habitacionales socialmente construidas y acordadas. Al respecto, vecinos/as encuestados indican no haber sido convocados/as a participar en los procesos de planificación territorial, aunque marcan su interés por ser parte de la gestión del territorio: «Hay que escuchar las necesidades del vecino». Incluso su involucramiento, aunque requiere avanzar en torno al fortalecimiento o creación de capacidades gubernamentales específicas, supone el diseño de procesos más adecuados a la realidad local y sostenibles en el tiempo, tal como expresa un vecino encuestado: «Es fundamental la participación vecinal para que los cambios sean más efectivos y perdurables.

## REFLEXIONES FINALES

A partir de lo expuesto en el documento se ha evidenciado con claridad que las políticas de construcción de viviendas de gestión estatal desarrolladas durante el siglo XXI han sido el principal factor de crecimiento urbano del AMSJ.

Pueden identificarse dos etapas en las políticas públicas de vivienda implementadas en la provincia de San Juan: la primera hasta mediados de la década del 2010 y la segunda en la última década. Estas políticas, en general, permitieron el acceso a la tierra por parte de las poblaciones de menores ingresos, así como la disminución del número de asentamientos informales y villas. Entonces, en cierto sentido, brindaron seguridad en cuanto a propiedad de la tierra y mejores condiciones de vida asociadas a la tenencia de una vivienda como sinónimo de mejoras en la habitabilidad. Esto fue mucho más evidente en el AMSJ, en general, y en localidad de La Bebida, interfase oeste del departamento de Rivadavia, en particular.

Más allá de las similitudes y diferencias identificadas entre las políticas analizadas, se mantiene un patrón compartido: la expansión de la ciudad hacia áreas de interfase en profunda transformación, lo que produce territorios con carencias de equipamiento y servicios esenciales y, por lo tanto, conforma hábitats deficitarios, hábitats insuficientes para quienes allí residen, muy alejados de ser hábitats dignos.

También, ocurre una diversificación del tejido social, pero que no siempre implica una mayor convivencia social, sino la generación de nuevas fronteras intraurbanas y la acentuación de procesos de segregación socioespacial. Por tanto, es fundamental reflexionar sobre las consecuencias materiales y simbólicas generadas por las políticas habitacionales. En ello destaca la importancia de la articulación entre las escalas de análisis territorial involucradas: cómo se piensa cada barrio y cómo se los vincula para contribuir a la integración social de quienes habitan las interfases de ciudades intermedias como el AMSJ.

Asimismo, es fundamental considerar el compromiso del Estado frente a la provisión de servicios públicos que asegure, junto a la vivienda, el acceso a un hábitat digno de las poblaciones destinatarias, lo cual es aún una práctica pendiente. Las políticas habitacionales en áreas de interfase han logrado una producción masiva de viviendas, pero no la mejora integral de las condiciones de vida de las personas residentes. En consecuencia, es necesario avanzar en la implementación de iniciativas estatales que lo aseguren sin la necesidad del desarraigo que significan los procesos de erradicación de barrios informales y villas, y la relocalización, más o menos forzada, de sus habitantes. Entonces, se precisan políticas que establezcan conexiones entre las diversas formas de habitar de los grupos sociales que residen la ciudad, y que busquen una construcción colectiva de la misma, evitando el dominio del mercado inmobiliario. En este sentido se considera que la interfase, con su escala intermedia —que permite la articulación entre municipios y entre estos y el nivel provincial, así como entre las dimensiones urbana, rural y natural—, constituye un territorio que permite reflexionar y pensar prácticas de planificación del hábitat que permitan superar las limitaciones existentes entre los abordajes macro o micro.

La regulación y la planificación de los territorios en la provincia de San Juan siguen siendo débiles al no existir aún una ley provincial de ordenamiento territorial y usos del suelo que coordine las transformaciones de forma más equitativa, y en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes y la sostenibilidad de sus lugares de residencia. Al momento, se ha avanzado con herramientas de gestión importantes, como los planes de ordenamiento territorial provincial y municipales, que necesitan ser aplicadas y trabajadas en profundidad en cada situación y con la comunidad. Aún queda pendiente profundizar en el estudio de las particularidades que adquieren los territorios de interfase en tierras secas como los estudiados en el AMSJ, así como en la elaboración de unidades de gestión territorial que los incorporen. Además, las políticas públicas de carácter territorial podrían tender hacia un enfoque integral incorporando la interfase en la definición de unidades de gestión territorial, a través de la identificación y análisis de las fronteras producidas.

A partir de lo expuesto, este artículo busca contribuir al conocimiento sobre el papel central del Estado en el acceso a la vivienda, la tierra y a un hábitat digno para las poblaciones más vulnerables. También pretende enriquecer las discusiones sobre la construcción de territorios democráticos y sostenibles que promuevan la justicia social y ambiental en áreas de interfase de ciudades intermedias latinoamericanas.

## REFERENCIAS

- Blanco Avila, A. M., Sales, R., & Dalla Torre, J. (2021). Fronteras como herramienta metodológica para comprender territorios de interfaz en tierras secas. *Revista de Urbanismo*, (44), 166-181. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.60134>
- Blanco Avila, A. M. (2024). *Producción de territorios de interfase en tierras secas durante la última década. Aportes al ordenamiento territorial sostenible del Área Metropolitana de San Juan* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Juan].
- Balerdi, S. (2021). Gestión estatal del hábitat y segregación residencial. Incertidumbre, participación y reclamo en un conflicto habitacional. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 30(30), 35-54. <https://doi.org/10.30972/crn.30304925>
- Barreto, M. A. (2010). El concepto de «hábitat digno» como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, 25(69), 161-187. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62337>
- Bettanin, C., Ferme N., & Ostuni, F. (2011). La cuestión del habitar. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky & M.C. Rodríguez (Comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp.173-205). Café de las Ciudades.
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2009). *Trámite Parlamentario N.º 25. Expediente 1535-D-2009*. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=1535-D-2009>

- Cámara de Diputados Provincial. (2004). *Ley 7.941. Implementación del Plan Provincial Vivienda Digna - Techo Seguro. 17 junio de 2004 (San Juan, Argentina)*. Cámara de Diputados Provincial. [https://digestosanjuan.gob.ar/digesto/detalle\\_ley/a23f11a6-d80d-408b-b011-8656aa5e53a7](https://digestosanjuan.gob.ar/digesto/detalle_ley/a23f11a6-d80d-408b-b011-8656aa5e53a7)
- Cámara de diputados Provincial. (2019). *Ley 196-A. Creación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan. 14 de julio de 1978 (San Juan, Argentina)*. Cámara de diputados de San Juan. <https://www.digestosanjuan.gob.ar/Leyes/5381/LP-196-A.PDF>
- Canestraro, M. L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (20), 57-74. <https://www.scielo.org.ar/pdf/esso/v20/v20a05.pdf>
- Cardozo Balza, C. (4-6 de noviembre de 2014). *Plan de Erradicación de villas y la recuperación de espacios urbanos de San Juan* [Ponencia]. Congreso de Ingeniería 2014 «Construyendo un futuro regional sostenible», Buenos Aires, Argentina.
- Castilla, A. M., Eloisa, M., Crocco, É., & Garcés, C. (2011). Los relocalizados: ¿sobrevivientes en la frontera urbana? *Revista de Ciencias Sociales y Humanas (RevIISE)*, 2(2), 39-48. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/20>
- Cravino, M. C., & Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, 25(2), 1-27. <http://doi.org/10.19137/pys-2018-250201>
- Dalla Torre, J., Sales, R., Esteves, M., & Ghilardi, M. (2017). Las particularidades de las fronteras urbano-rural en el ordenamiento territorial. *Actas de las V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial y VII Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial de la UNCuyo*, 50-61. [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitaes/10847/02e2dallatorresalestevesghilardi.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitaes/10847/02e2dallatorresalestevesghilardi.pdf)
- Dalla Torre, J., & Ghilardi, M. (2021). Espacios urbanos de frontera e integración social, un abordaje a través del espacio público. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(3), 963-999. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i3.1992>
- «Del terremoto a la palabra cumplida: la cronología de la relocalización histórica». (7 de noviembre de 2022). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/prensa/2022-11-07/45190-del-terremoto-a-la-palabra-cumplida-la-cronologia-de-la-relocalizacion-historica>
- Echevarría, M. C. (29-31 de octubre de 2003). *Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo* [Ponencia]. Seminario «La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas», Universidad La Gran Colombia.
- «El Barrio Sierras de Marquesado tendrá un Centro Integrador Comunitario». (22 de agosto de 2023). *Diario Huarpe*. <https://www.diariohuarpe.com/nota/con-fondos-nacionales-construiran-un-cic-en-el-barrio-sierras-de-marquesado-2023822600>
- «El IPV licitará la construcción de dos barrios en Rivadavia». (3 de febrero de 2021). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob>

- ar/planificacion-e-infraestructura/2021-02-03/29292-el-ipv-licitara-la-construccion-de-dos-barrios-en-rivadavia
- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – FAUD-UNSJ. (2023). *Actualización PLAM SJ: Plan de ordenamiento territorial para el Área Metropolitana de San Juan*. Editorial UNSJ.
- González Maraschio, F. (2012). Identidades y conflictividades en territorios de frontera rural-urbana. *EUTOPIA, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (3), 95-115. <https://doi.org/10.17141/eutopia.3.2011.1021>
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- «Inició el abordaje ambiental de los barrios Sierras de Marquesado e Ingeniero Céspedes». (1 de diciembre de 2022). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/ambiente-y-desarrollo-sustentable/2022-12-01/45804-inicio-el-abordaje-ambiental-de-los-barrios-sierras-de-marquesado-e-ingeniero-cespedes>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación Argentina – INDEC. (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Resultados provisionales)*. INDEC.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jauri, N., & Yacovino, M. P. (2011). Villas y asentamientos: genealogía. *Ciudades*, (89), 16-22. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/191630/CONICET\\_Digital\\_Nro.dab2e01d-25a5-4de5-a230-c3cde7a3d5f4\\_B.pdf](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/191630/CONICET_Digital_Nro.dab2e01d-25a5-4de5-a230-c3cde7a3d5f4_B.pdf)
- Jofré, R., & Sarracina, A. (2014). Nuevas configuraciones territoriales en el borde suroeste de la ciudad de San Juan como resultado de la aplicación de políticas habitacionales. *Revista Proyección*, (16), 130-149. <https://bdigital.uncu.edu.ar/7854>
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T., Rodriguez, S., & Ferlicca, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>
- Malmod, A. (2017). *Desafíos del crecimiento urbano periférico. El caso de la ciudad de San Juan, Argentina* [Tesis doctoral, Universidad de Mendoza].
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación Argentina – MDTyH-Arg. (2021). *Plan Nacional de Suelo Urbano*. MDTyH-Arg. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>
- Ministerio de Planificación e Infraestructura de San Juan – MPeI-SJ. (2013). *Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan*. Subsecretaría de Planificación Territorial. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_ordenamiento\\_territorial\\_del\\_area\\_metropolitana\\_de\\_san\\_juan\\_documento\\_final\\_abril\\_de\\_2013\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_ordenamiento_territorial_del_area_metropolitana_de_san_juan_documento_final_abril_de_2013_.pdf)
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina – MPFI-PyS-Arg. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*

- Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Urbanización*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Presidencia de la Nación & Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda – CIPUV. (2017). *Argentina 2030: Diagnóstico sobre Ciudades y Desarrollo Urbano*. Presidencia de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/doc\\_diagnostico\\_ciudades\\_2030\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/doc_diagnostico_ciudades_2030_1.pdf)
- Rodríguez, M. F., & Socoloff, I. C. (2017). El acceso a la vivienda: un desafío pendiente en la agenda estatal. En J. C. Junio (Comp.), *Derechos sitiados: redefiniciones de lo público en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 27-45). Ediciones del CCC.
- Rodulfo, M. B., & Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 218-241. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>
- «San Juan y su fuerte apuesta a la construcción de viviendas». (7 de abril de 2023). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/planificacion-e-infraestructura/2023-04-07/48318-san-juan-y-su-fuerte-apuesta-a-la-construccion-de-viviendas>
- Sarracina, A. (2021). *Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo].
- Scognamillo, A., Romero, M., & Albarracín, O. (4-7 de julio de 2016). *Hábitat informal e intervenciones públicas: reflexiones sobre las políticas públicas de erradicación de villas* [Ponencia]. Congreso Internacional Contested Cities «De las ciudades en disputa a la justicia urbana global: diálogos críticos», Madrid, España.

# Transformación del suelo agrario en la periferia urbana: desposesión, legalización y disputa en Cuautlancingo, Puebla (México)

José Arturo Méndez-Espinoza<sup>1</sup>

Martín Neri-Suárez<sup>2</sup>

Karen Italia Ruiz-López<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: jamendez@colpos.mx  
<http://orcid.org/0000-0002-9733-4175>.

<sup>2</sup> Universidad Politécnica de Puebla, México. Correo electrónico: martin.neri@uppuebla.edu.mx.  
<https://orcid.org/0000-0003-1828-8906>.

<sup>3</sup> Universidad Veracruzana, México. Correo electrónico: arenia2@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-5453-9085>.

Recibido: 14/05/2025. Aceptado: 09/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.006>



## Transformación del suelo agrario en la periferia urbana: desposesión, legalización y disputa en Cuautlancingo, Puebla (México)

### RESUMEN

Se identifica el contexto adverso para la reproducción de la agricultura familiar periurbana en Cuautlancingo, Puebla, mediante un estudio de caso que analiza las transformaciones territoriales que han configurado su espacio periurbano. El análisis revela que estas transformaciones responden a un proceso complejo de reconfiguración espacial, socioeconómica y cultural, atravesado por dinámicas de acumulación por desposesión (AxD). La expansión urbana, las políticas neoliberales y la especulación inmobiliaria han desplazado las prácticas agrícolas tradicionales, favoreciendo procesos de transformación de tenencia de la tierra y mecanismos de legalización de la propiedad ejidal que integran el suelo agrario al mercado inmobiliario. Entre los hallazgos destaca la pérdida de más del 40 % de la superficie agrícola entre 2005 y 2021, debido al crecimiento del sector industrial y de vivienda. Sin embargo, la agricultura persiste como práctica sociocultural y fuente de identidad local. La investigación concluye que, sin mecanismos efectivos de protección y planificación territorial, la agricultura periurbana en Cuautlancingo se encuentra en riesgo de desaparecer ante la presión urbana e industrial, con implicaciones para la seguridad alimentaria local.

**Palabras clave:** Agricultura periurbana, Acumulación por desposesión, Legalización de la propiedad, Transformación de la tenencia, Expansión urbana

## Transformation of Agrarian Land in the Urban Periphery: Dispossession, Legalization and Dispute in Cuautlancingo, Puebla (Mexico)

### ABSTRACT

This study identifies the adverse context for the reproduction of peri-urban family farming in Cuautlancingo, Puebla, through a case study that analyzes the territorial transformations shaping its peri-urban area. The analysis shows that these transformations reflect a complex process of spatial, socioeconomic, and cultural reconfiguration, underpinned by dynamics of accumulation by dispossession (AxD). Urban expansion, neoliberal policies, and real-estate speculation have displaced traditional agricultural practices, fostering land-tenure changes and legalization mechanisms of ejido property that integrate agricultural land into the real-estate market. Among the findings, more than 40 % of agricultural areas were lost between 2005 and 2021 due to growth in the industrial and housing sectors. Nevertheless, agriculture persists as a sociocultural practice and a source of local identity. The research concludes that, without effective protection and territorial planning mechanisms, peri-urban agriculture in Cuautlancingo is at risk of disappearing under urban and industrial pressures, with implications for local food security.

**Keywords:** Peri-urban agriculture, Accumulation by dispossession, Property legalization, Land tenure transformation, Urban expansion

## INTRODUCCIÓN

La agricultura urbana y periurbana (AUP) se desarrolla dentro de las ciudades y en sus periferias, e incluye una diversidad de actividades agropecuarias, pesqueras e incluso forestales, junto con los servicios ecosistémicos que estas brindan. La AUP involucra a alrededor de 266 millones de hogares urbanos en países en desarrollo y, según estimaciones regionales, una fracción importante de la población urbana en África (~40 %) y América Latina (~50 %) realiza alguna actividad agrícola. La AUP provee alimentos para autoconsumo y permite ingresos adicionales mediante la venta de excedentes en mercados locales (Food and Agriculture Organization – FAO, 2022). Además de proveer alimentos e ingresos, especialmente a la población urbana de bajos recursos, la AUP contribuye de manera clave a la sostenibilidad urbana: puede reducir la huella ecológica de la ciudad (por ejemplo, acortando las cadenas de suministro), preservar espacios verdes y limitar la expansión urbana descontrolada, proteger la biodiversidad local y fortalecer la resiliencia climática y las economías locales (Hawes *et al.*, 2024; Gottero, 2023). Para Ávila (2019), la producción hortícola constituye la mayor expresión de la AUP, revitalizada por los nuevos desarrollos tecnológicos y oportunidades de mercado, que se han visto influenciados por los cambios en el estilo de vida, salud y modas en la población urbana. Este panorama contrasta con la presión creciente sobre tierra y agua en las periferias metropolitanas, donde los procesos de urbanización acelerada reconfiguran usos del suelo y tensan la continuidad de la AUP.

En este contexto, la agricultura periurbana enfrenta conflictos por el acceso a tierra y agua, así como por cambios en los usos del suelo, producto de la expansión urbana que desplaza su función tradicional como espacio productor de alimentos. Asimismo, en la mayoría de los casos, la conformación de los espacios periurbanos suele ser acompañada por la fragmentación territorial de los procesos productivos locales, así como cambios relevantes en el modo de vida, la configuración identitaria y de las prácticas sociales (Hernández & Martínez, 2011). Otro rasgo importante en la dimensión política, considerado por Ávila (2019), es la debilidad mayor de la AUP, que tiene que ver con su escasa consideración en las políticas públicas para el desarrollo rural, pues no siempre se le integra en la planificación territorial, sea en lo urbano o en lo rural. En este contexto, el problema que aborda este trabajo es comprender cómo la expansión urbano-industrial y las decisiones de planeación impactan la persistencia de la agricultura familiar en contextos periurbanos.

En México, la agricultura familiar representa el 80 % de las unidades productivas y constituye el principal sustento rural al proveer alimentos y reducir carencias alimentarias en hogares en situación de pobreza. A su vez, «la agricultura familiar inyecta dinamismo a la economía local» (Salcedo *et al.*, 2014, p. 60) y, en

consecuencia, mayores ingresos que dinamizan una mayor demanda de bienes y servicios. Este peso económico y sociocultural convive con presiones inmobiliarias y de infraestructura que orientan la valorización del suelo hacia usos no agrícolas.

Por ello, es crucial analizar cómo la urbanización acelerada afecta la agricultura, lo que exige comprender las dinámicas urbano-rurales a través del estudio de las transformaciones en el uso del suelo. En este marco, la pregunta de investigación que guía el estudio es ¿cómo y mediante qué mecanismos legales, urbanos e inmobiliarios se ha transformado el suelo agrario, en particular el ejidal, en la periferia de Cuautlancingo, y de qué manera estos procesos amenazan la persistencia de la agricultura familiar periurbana? La tesis que orienta el análisis sostiene que dicha transformación responde a una dinámica de acumulación por desposesión (AxD), en la que la legalización opera como mecanismo que incorpora la tierra de origen social al mercado urbano, precarizando la reproducción agrícola.

Así, el objetivo central del trabajo es analizar las transformaciones territoriales que han configurado el espacio periurbano derivadas de dinámicas de acumulación por desposesión (AxD) que amenazan la persistencia de la agricultura familiar del municipio de Cuautlancingo, Puebla. Para ello, se indagó cuáles han sido las transformaciones municipales en su proceso de conurbación con la ciudad de Puebla, y de qué manera amenaza la persistencia de la agricultura familiar periurbana. En coherencia con la tesis anterior, se presta especial atención a los mecanismos legales y de planeación que habilitan la reconfiguración del uso del suelo.

Bajo el enfoque tradicional dicotómico, las actividades agropecuarias se asociaban únicamente con el uso agrícola de los espacios rurales. Sin embargo, en la actualidad estas prácticas no son exclusivas de estas áreas. En el caso de la capital poblana, diversos estudios señalan que esta ha crecido en los últimos años de manera notable, transformando las dinámicas territoriales y socioeconómicas de sus zonas periurbanas (Hernández *et al.*, 2009; Navarro *et al.*, 2017; Vázquez, 2007).

En el ramo industrial, destaca la ubicación de la empresa trasnacional Volkswagen en 1965, que generó el establecimiento de empresas proveedoras de la armadora; así como una oferta de trabajo que suscitó una alta demanda y oferta de vivienda y servicios. Este patrón productivo-territorial alimentó expectativas de renta del suelo y una conversión acelerada de superficies agrícolas.

De esta forma, la construcción de fraccionamientos y complejos residenciales se ha expandido en el municipio, principalmente a partir del año 2000; y, en paralelo, la demanda de servicios como agua potable, alumbrado público, energía eléctrica, drenaje, pavimentación y equipamiento urbano. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020), el 10,7 % de la población de Cuautlancingo aún presentaba carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Aunque la cobertura de servicios como electricidad y agua potable ha mejorado,

todavía persisten zonas con acceso limitado, especialmente en áreas de reciente urbanización. Esto refleja que el crecimiento urbano del municipio ha superado la capacidad de provisión de infraestructura y servicios, lo cual acentúa las desigualdades territoriales y las tensiones en el uso del suelo entre el sector urbano y las áreas agrícolas. En síntesis, el caso local ofrece condiciones idóneas para analizar la secuencia urbano-industrial, legal y de mercado que subyace a la transformación del suelo.

De igual modo, la conexión del municipio a través de las autopistas México-Puebla y México-Veracruz, así como el Periférico Ecológico de la ciudad de Puebla, han contribuido a la expansión urbana de Cuautlancingo. En consecuencia, la presión sobre las zonas agrícolas se multiplica y la competencia por el acceso a la tierra cultivable parece cada día más complejo. En los últimos años la especulación sobre los precios del suelo ha aumentado considerablemente, valorados no por su capacidad productiva, sino de urbanización.

Aunque la agricultura no es la actividad de mayor peso económico en Cuautlancingo, un sector importante de la población mantiene su práctica como parte del tejido sociocultural; en consecuencia, las acciones orientadas al desarrollo del municipio deben considerar el rubro agropecuario, no solo por razones identitarias, sino también por constituir una práctica productiva que fortalece la seguridad alimentaria. Con base en ello, el artículo examina el caso de Cuautlancingo para responder la pregunta planteada y poner a prueba la tesis sobre AxD y legalización, articulando evidencia empírica local con el marco teórico-conceptual presentado.

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### **Acumulación por desposesión: fundamentos conceptuales**

El concepto de acumulación por desposesión (AxD) fue planteado por Harvey (2003) para describir cómo, en el marco del neoliberalismo, la acumulación capitalista se sostiene mediante procesos de privatización de bienes comunes, mercantilización de recursos y desplazamiento de comunidades. La AxD no constituye un evento histórico aislado, sino un mecanismo recurrente que abre nuevas oportunidades de inversión al capital mediante la transferencia de activos públicos, comunales o colectivos a manos privadas (Banerjee-Guha, 2013; Gillespie, 2015). En este proceso, el Estado desempeña un rol central al modificar marcos legales, habilitar reformas agrarias o impulsar proyectos urbanos, turísticos e industriales que transforman los usos del suelo (Ibrahim *et al.*, 2024; Díaz & Osorio, 2023). En México, la AxD se ha vinculado estrechamente con la privatización y legalización de tierras ejidales, a partir de las reformas constitucional al artículo 27 en 1992, que permitieron la venta de la propiedad social. Ello convirtió al ejido en un espacio

susceptible de especulación inmobiliaria, integrando al mercado urbano territorios previamente destinados a la agricultura (Garibay Orozco, 2010; Olivera, 2005). En este sentido, la AxD no solo se manifiesta en el despojo físico de la tierra, sino también en los procesos de legalización que justifican y facilitan su mercantilización. En este marco, la AxD también se sostiene en mecanismos de violencia, directa, estructural y simbólica, que acompañan y aceleran la privatización y el desplazamiento, incluso cuando no se registran como desalojos explícitos.

### **Categorías de la acumulación por desposesión en el sur global**

La literatura reciente ha documentado la diversidad de factores que configuran la AxD en regiones de Asia, África y América Latina. La Tabla 1 sintetiza estos hallazgos a partir de una revisión bibliográfica comparada, agrupando los factores en cinco categorías principales. (1) Políticas y marco legal: incluye las reformas neoliberales, las modificaciones en la legislación agraria y la intervención estatal en la reconfiguración territorial (Banerjee-Guha, 2013; Monterrubio-Solís *et al.*, 2023). Estas medidas legitiman la transferencia de recursos comunales hacia el mercado, como ocurrió en México con la privatización del ejido. (2) Desarrollo urbano e industrial: se refiere a la expansión de infraestructuras modernas, proyectos como zonas económicas especiales y a los procesos de regeneración urbana que reconfiguran los usos de suelo y desplazan actividades tradicionales (Ghahremani *et al.*, 2021; Abass & Kucukmehmetoglu, 2021). Estos proyectos suelen acompañarse de especulación inmobiliaria y presión sobre territorios agrícolas. (3) Mercado y economía: engloba la especulación inmobiliaria y los intereses privados en la adquisición de tierra (Santamaría, 2019). El mercado del suelo se convierte en el eje central de valorización, desplazando su función agrícola o social. (4) Desplazamiento y transformación sociocultural: alude al desalojo de comunidades y a la erosión de prácticas tradicionales de subsistencia (Gillespie, 2015; Díaz & Osorio, 2023). Como subcategorías, identificamos violencia y coerción (directa, estructural y simbólica), desalojos y amenazas, inseguridad y criminalidad, precarización de servicios, estigmas territoriales, por su papel coadyuvante en el desplazamiento. (5) Explotación de recursos naturales: comprende la deforestación, la sobreexplotación agrícola y la apropiación de bienes naturales estratégicos como el agua o los bosques (Gómez Lende, 2021). En América Latina, estos factores se asocian con megaproyectos extractivos y de urbanización.

**Tabla 1.** *Ocurrencia de factores de acumulación por desposesión reportadas en diferentes regiones del sur global*

Clasificación	Subclasificación	Frecuencia de mención por región				Autor y año
		Asia	África	Latinoamérica	México	
Políticas y marco legal	Políticas neoliberales	1	1	1	1	Banerjee-Guha (2013), Gillespie (2015), Olajide y Lawanson (2021), Monterrubio-Solís <i>et al.</i> (2023), Garibay Orozco (2010).
	Reformas agrarias y legislación	1	0	1	1	Garibay Orozco (2010), Monterrubio-Solís <i>et al.</i> (2023).
	Intervención estatal	1	1	1	1	Ibrahim <i>et al.</i> (2024), Abass y Kucukmehmetoglu (2021), Díaz y Osorio (2023).
Desarrollo urbano e industrial	Expansión de infraestructuras modernas	1	1	1	1	Ghahremani <i>et al.</i> , (2021), Gillespie (2015), Olajide y Lawanson (2021), Monterrubio-Solís <i>et al.</i> (2023).
	Regeneración urbana	1	1	0	0	Abass y Kucukmehmetoglu (2021).
	Zonas Económicas Especiales (SEZs)	1	0	0	0	Banerjee-Guha (2013).
Mercado y economía	Privatización y especulación inmobiliaria	1	1	1	1	Ghahremani <i>et al.</i> (2021), Garibay Orozco (2010).
	Intereses de inversión privada	1	1	1	1	Santamaría (2019), Monterrubio-Solís <i>et al.</i> (2023), Gillespie (2015).

Clasificación	Subclasificación	Frecuencia de mención por región				Autor y año
		Asia	África	Latinoamérica	México	
Desplazamiento y transformación sociocultural	Desplazamiento de comunidades locales	1	1	1	1	Gillespie (2015), Abass y Kucukmehmetoglu (2021), Garibay Orozco (2010).
	Erosión de prácticas tradicionales	1	0	1	1	Monterrubio-Solís <i>et al.</i> (2023), Díaz y Osorio (2023).
Explotación de recursos naturales	Deforestación y explotación agrícola	0	0	1	1	Gómez Lende (2021), Garibay Orozco (2010).
	Apropiación de recursos naturales	0	0	1	1	Díaz y Osorio (2023), Monterrubio-Solís <i>et al.</i> (2023).

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica de estudios que reportan regiones del sur global afectadas por procesos de acumulación por desposesión.

La Tabla 1 evidencia que ciertos factores, como las políticas neoliberales y la intervención estatal, aparecen mencionados en todas las regiones, lo que confirma su carácter estructural en los procesos de AxD. Otros factores, como la deforestación y la explotación agrícola, destacan particularmente en América Latina y México, mostrando la especificidad territorial de la desposesión. La incorporación de «violencia y coerción» como subcategoría de desplazamiento permite visibilizar estos mecanismos extraeconómicos y su función aceleradora en los procesos de AxD. En conjunto, el marco teórico sugiere que la AxD opera de manera simultánea a través de dispositivos legales, económicos, urbanos, culturales y coercitivos con impactos diferenciados pero comparables entre regiones del sur global.

## METODOLOGÍA

La investigación se abordó como un estudio de caso para analizar causas y efectos del fenómeno, y así generar evidencia que contribuya al desarrollo o validación teórica (Coller, 2005). Las principales técnicas utilizadas fueron: revisión bibliográfica, hemerográfica y estadística, que permitieron definir las características sociodemográficas, la estructura productiva de la localidad y otros aspectos relevantes. De igual modo, se realizaron recorridos de campo y observación participante en los tres ejidos del municipio de Cuautlancingo, Puebla.

También se realizaron entrevistas semiestructuradas a cuatro informantes clave del municipio de Cuautlancingo —regidor de Agricultura y Ganadería, director de Agricultura y Ganadería, director de Catastro y a un integrante de la Dirección de Desarrollo Urbano—, y a 20 agricultores.

Al respecto, la mayoría de los productores entrevistados son de origen rural y han dedicado su existencia a las actividades del campo, por lo que tienen un gran apego a la tierra; no obstante, observan procesos de desagrarización —pérdida de centralidad del ingreso agrícola para el sustento familiar—, con el consecuente detrimento o abandono de la actividad agrícola y la feminización de la mano de obra. Como respuesta a la precarización mencionada, la pluriactividad económica ha sido una respuesta por parte de los productores, compuesta por una combinación de lo agropecuario y empleos asalariados, ya sea en los complejos industriales y de servicios aledaños, o en negocios propios.

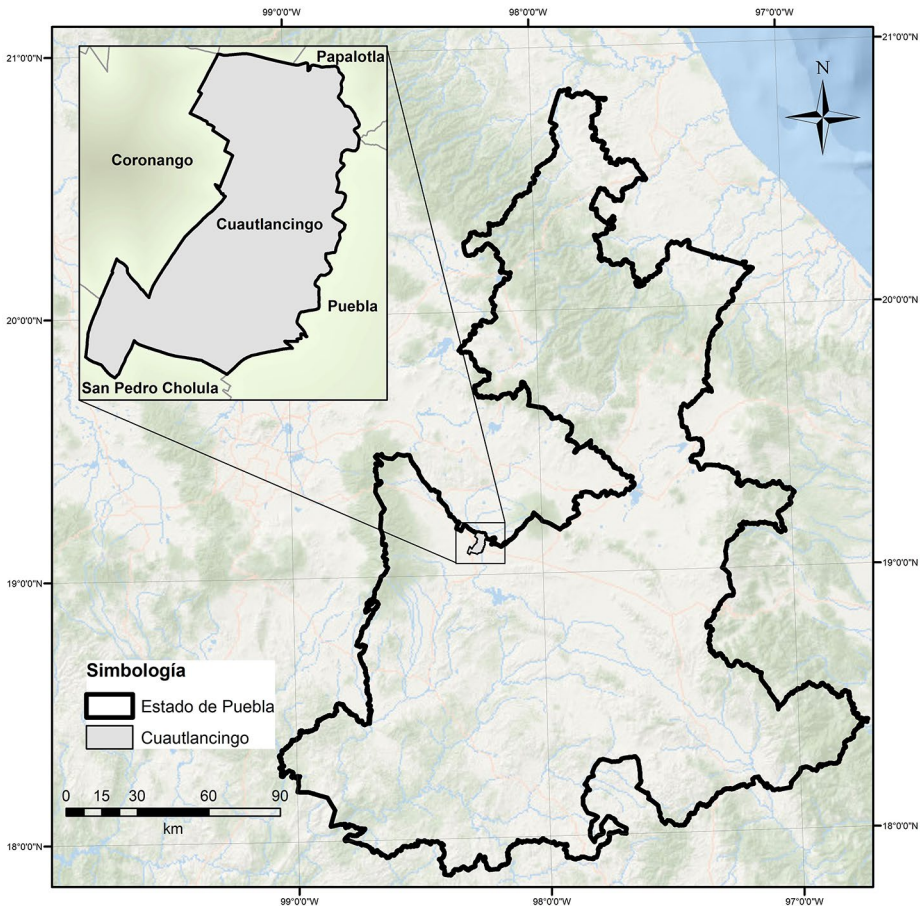
Los productores entrevistados son minifundistas, y en su mayoría de autoconsumo. Presentan edades que van de los 38 a los 76 años, obteniendo un promedio de 54,75 años. La escolaridad promedio fue de 10,65 años de estudio: todos cubrieron al menos los estudios de primaria, un 50 % nivel medio superior, y un 25 % completó estudios de licenciatura. Resalta el hecho de que a mayor escolaridad, más diversidad de actividades realizan, lo cual permite equilibrar sus ingresos. Poseen en promedio 3,21 hectáreas por productor, en un rango que va de 0,5 a 10 hectáreas. En su mayoría producen bajo condiciones de temporal, sujetos a las inclemencias y variaciones climáticas, particularmente a las granizadas y al retraso en el periodo de lluvias, postergando, así, la siembra del mes de marzo hacia finales de abril. Regularmente producen maíz y frijol para el autoconsumo, y el 45 % disponen de traspatios en los cuales es observable la presencia de frutales, hortalizas, ganado vacuno y porcino —principalmente en San Lorenzo Almecatla—, y aves de corral. Los productores entrevistados manifestaron no pertenecer a ninguna organización, y solo manifestaron estar organizados en torno al ejido, también llamado propiedad social. Asimismo, se identificó que eventualmente el gobierno municipal los organiza cuando concede apoyos productivos y sociales.

El estudio se realizó en el municipio de Cuautlancingo, Puebla, debido a su proceso de conurbación, relacionado con el proceso de descentralización del sector industrial y comercial de la capital poblana, generando una difusión de capital inmobiliario, industrial y de servicios en el municipio. La dinámica observada en Cuautlancingo es similar a la de Cholula, donde, a pesar del dominio territorial ejercido por actores urbanos, persisten prácticas sociales y productivas rurales que desempeñan un papel fundamental en las estrategias de reproducción de los grupos domésticos (Bonfil, 1973). Estas estrategias representan una resistencia a la dinámica del desarrollo urbano imperante; de esta manera se establece un territorio heterogéneo en el que lo urbano y rural se interrelacionan cotidianamente.



De acuerdo con el INEGI (2024), Cuautlancingo se localiza en el centro-oeste del estado de Puebla, con una superficie de 38,14 km<sup>2</sup>, e integra tres juntas auxiliares: Sanctórum, San Lorenzo Almecatla y La Trinidad Chautenco. Asimismo, está conformado por tres ejidos, San Juan Cuautlancingo, Sanctorum y San Lorenzo Almecatla (Figura 1).

**Figura 1.** *Ubicación geográfica del municipio de Cuautlancingo, Puebla*



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2024).

En 2020, Cuautlancingo alcanzó 137 435 habitantes (2 % de la población estatal), frente al 1,8 % en 2015. Entre 2000 y 2020, su población creció 194 % (de 46 729 a 137 435), en contraste con los incrementos de 17 % en el municipio de Puebla y 21,5 % en el estado durante el mismo periodo (Tabla 2).

**Tabla 2.** *Población del municipio de Cuautlancingo, Puebla, 1990-2020*

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Hombres	14 307	19 441	22 929	27 027	38 477	54 338	66 950
Mujeres	14 740	20 073	23 800	28 429	40 676	57 887	70 485
Total	29 047	39 514	46 729	55 456	79 153	112 225	137 435

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2024) y Secretaría de Economía (2020).

Los datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, s. f.) indican que, en 2021, la superficie cultivada en Cuautlancingo se concentró en maíz grano, con 560 hectáreas, lo que representa una disminución del 77,9 % respecto a 2015. En cuanto a los forrajes, el maíz forrajero aumentó de 5 hectáreas en 2005 a 7 hectáreas en 2021, mientras que la alfalfa verde disminuyó de 68 a 50 hectáreas (-26,5 %). Las hortalizas mostraron un retroceso generalizado, y entre los frutales el caso más drástico fue el de la manzana, cuya superficie pasó de 12 hectáreas en 2005 a 3,65 hectáreas en 2021 (-69,6 %) (Tabla 3).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Principales detonadores de las transformaciones de Cuautlancingo

En 1915 se inició la restitución de tierras en Cuautlancingo, y en la década de 1920 se dotó de tierra a sus tres ejidos. Estos han sido transformados por expropiaciones y cambios al régimen de dominio pleno, debido al crecimiento poblacional y urbano.

En Puebla, aunque desde principios del siglo XX se reconocía la necesidad de planificar el desarrollo de la capital en clave regional, no fue hasta los años sesenta que se retomó esta visión. Entonces comenzaron a construirse las vías de comunicación con la Ciudad de México, su principal competidor desde la Colonia (Patiño, 2004). El 5 de mayo de 1962 se inauguró la carretera denominada 5 de mayo, justo en el centenario de la batalla de Puebla, simbólica por la victoria del Ejército mexicano sobre las fuerzas francesas, liderada por el general Ignacio Zaragoza, en defensa de la soberanía de México tras la suspensión de pagos de la deuda externa por el presidente Benito Juárez. La apertura de la autopista México-Puebla fortaleció los vínculos comerciales entre el centro y oriente del país y redujo significativamente el tiempo de traslado a la capital (Contreras, 2012). La ubicación de la autopista en la entrada de Puebla motivó ajustes en el Plano Regulador, definiendo zonas industriales y accesos, bajo directrices federales que obligaron al gobierno local a adaptar su Plan de Mejoramiento Urbano (González, 2015).

**Tabla 3.** *Superficie sembrada y valor de la producción en el municipio de Cuautlancingo, Puebla, 2005-2021*

Cultivo	Superficie sembrada (ha)				Valor de producción (miles de MXN <sup>4</sup> )			
	2005	2009	2016	2021	2005	2009	2016	2021
Cereales								
Maíz grano	2 536	2 536	2 559	560	7 488	2 5848	22 736	8 444
Frijol	75	75	84	67	455	354	650	1 206
Forrajes								
Maíz forrajero en verde	5	0	5	7	90	0	89	162
Alfalfa verde	68	68	66	50	1 904	1 387	2 431	2 282
Avena forrajera en verde	20	20	20	21	180	180	287	309
Hortalizas								
Calabacita	15	15	18	15	600	600	2 347	1 974
Calabaza	10	10	10	0	800	910	970	0
Cebolla	10	0	10	11	320	0	1 216	1 711
Chile verde	6	6	5	8	300	780	433	865
Cilantro	20	10	16	0	180	216	325	0
Espinaca	10	0	9	0	80	0	207	0
Coliflor	15	15	13	12	938	938	1 059	1 341
Col (repollo)	10	10	9	0	875	707	543	0
Lechuga	8	0	7	7	72	0	228	427
Chícharo	23	23	25	0	920	294	1 005	0
Haba verde	15	15	17	0	180	486	731	0
Frutales								
Manzana	12	12	7	4	180	130	130	123
Durazno	18	18	11	6	486	281	445	254
Pera	14	5	8	4	126	41	105	69
Ciruela	10	10	13	0	50	60	403	0
Tejocote	12	0	0	0	202	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, s. f.).

<sup>4</sup> En adelante, se utilizará la denominación oficial de moneda «MXN» para designar pesos mexicanos.

En 1962, el cabildo de Puebla solicitó la supresión de varios municipios —San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, La Resurrección y San Francisco Totimehuacán— para anexarlos a la capital. También se redefinieron los límites de San Andrés Cholula y Cuautlancingo. El argumento fue que los 123,17 km<sup>2</sup> de la ciudad eran insuficientes y mal distribuidos para su funcionamiento y crecimiento, considerando que la zona metropolitana tenía 336 000 habitantes y se proyectaba que alcanzara un millón. Además, las comunidades cercanas ya utilizaban los servicios de Puebla. El decreto fue aprobado el 26 de octubre de 1962 (Pérez, 2006).

Con el decreto de expansión territorial del municipio de Puebla se promovió una visión de progreso orientada al beneficio empresarial. La anexión de nuevos territorios, junto con la construcción de la autopista, permitió delimitar zonas industriales al norte y áreas habitacionales al sur de la ciudad (González, 2015). Esto facilitó, tres años después, la instalación de Hylsa en Xoxtla y Volkswagen en Cuautlancingo, afectando 222,5 hectáreas de tierras campesinas (Patiño, 2004). En 1966, Volkswagen ya tenía el 21,8 % del mercado con 22 220 autos vendidos (Mateu & Oviedo, 2008). Para 1980, más del 60 % de la población ocupada tenía experiencia en el sector urbano terciario, especialmente en la industria textil; el resto continuaba en labores agrícolas (Montiel, 1987).

La presencia de Volkswagen generó interés en los habitantes por empleo, pero se requirió de mano de obra calificada y la contratación fue lenta y limitada. Sin embargo, este movimiento generó una mayor demanda de vivienda, escasez de mano de obra para el campo debido a la ocupación en la industria y la migración, así como la disminución de predios para cultivo.

La expansión industrial y urbana se benefició con la reforma constitucional del artículo 27 en 1992, que expuso la posibilidad de privatizar el ejido, lo que abrió nuevas oportunidades para los poseedores de tierras ejidales (Ávila, 2001). Desde 1915 y hasta ese año, el Estado tuvo como mandato constitucional la repartición de tierras. Una segunda etapa puede ubicarse de 1992 a 2001, periodo en que se realiza un ordenamiento de la propiedad social mediante las reformas al artículo 27 y la Ley Agraria (Cedrúm, 2011). La iniciativa pretendía depositar en los productores rurales y sus organizaciones la libertad de promover el desarrollo rural; el vínculo entre el Estado y los campesinos se rompía para dotar a los productores de la autonomía para manejar su futuro.

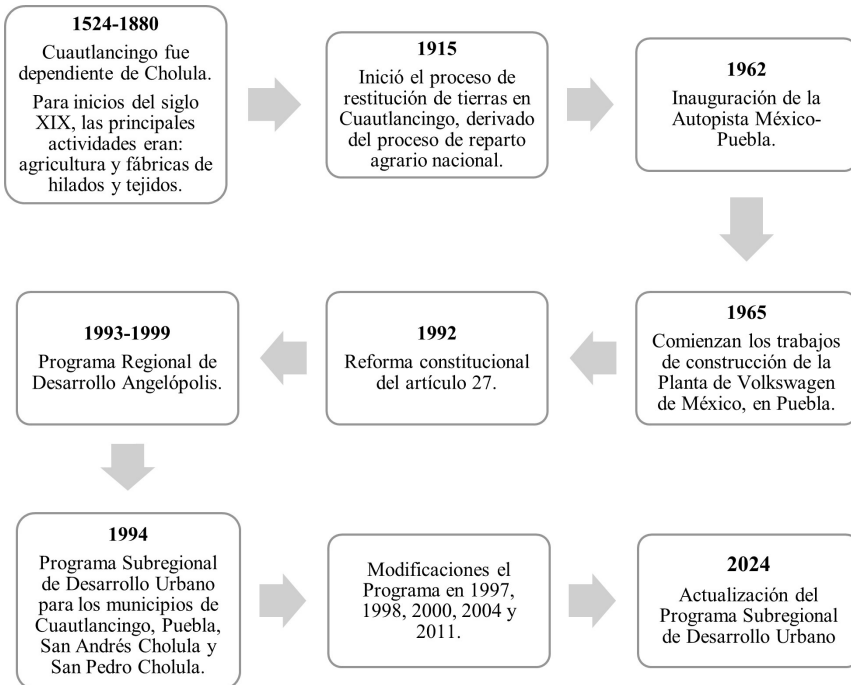
Con base en las necesidades de planeación urbana, en el sexenio de 1993 a 1999 se diseñó el Programa Regional de Desarrollo Angelópolis, un plan de ordenamiento territorial con implicaciones sociales, económicas, políticas, ambientales y urbano-arquitectónicas, el cual incidió en una de las siete regiones de la entidad

poblana: la región Angelópolis (Cabrera & Tenorio, 2006); y Cuautlancingo fue uno de los 14 municipios del proyecto.

El Plan Angelópolis incluyó planeación urbana, servicios básicos, transporte, vivienda, promoción industrial y modernización del catastro, además de comercio, turismo, educación, salud y seguridad (Bartlett, 1998). Previamente, el 12 de junio de 1992, el Congreso del Estado de Puebla autorizó la enajenación, de manera onerosa o gratuita, de áreas destinadas a fines habitacionales, comerciales o de servicios, bajo la gestión del exgobernador Mariano Piña Olaya.

Como continuidad de estas medidas de ordenamiento y expansión urbana, en 1994, se publicó en el periódico oficial del Estado el Programa Subregional de Desarrollo Urbano para Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula (Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 2011). Este programa fue modificado en diversas fechas entre 1994 y 2011 (IMPLAN, s. f.), con una actualización en 2024. Las modificaciones facilitaron la instalación de centros comerciales, fraccionamientos, hospitales exclusivos e instituciones privadas, reconfigurando el territorio en detrimento de la actividad agrícola (Figura 2).

**Figura 2.** *Detonadores principales de las transformaciones de Cuautlancingo*



En síntesis, las tierras ejidales de Cuautlancingo fueron expropiadas o privatizadas, alterando la estructura agraria y favoreciendo la expansión urbana e industrial: «Dichas expropiaciones de terrenos ejidales se efectuaron con el interés de realizar negocios inmobiliarios cobijados por la administración pública» (Patiño, 2004, p. 136); y constituyen prácticas de acumulación por desposesión, pues la expansión de las ciudades se fundamenta en la apropiación de tierras agrícolas y rurales para su transformación en espacios urbanos (Banerjee-Guha, 2013). Asimismo, en referencia a los procesos de transformaciones territoriales citados, se abordan a continuación los cambios de uso de suelo agrario reemplazado por proyectos inmobiliarios, industriales, de infraestructura y de servicios principalmente.

### **Procesos que amenazan la agricultura familiar en Cuautlancingo**

- Procesos socioeconómicos

Durante el proceso de Conquista, Cuautlancingo resultó favorecido con el acceso privilegiado a recursos naturales. Ello facilitó la instalación de maquilas de hilados y tejidos desde principios del siglo XX; sin embargo, la actividad industrial se desarrolló en detrimento de la agricultura.

La difusión de actividades secundarias y terciarias ha representado una presión importante en la nueva configuración municipal. Así, el crecimiento industrial y comercial ha implicado un paulatino abandono de la actividad agrícola y cambios socioculturales en la población. Si bien la industria existe desde principios del siglo XX, su intensificación destaca a finales del siglo.

El análisis del Registro Agrario Nacional (RAN) muestra las transformaciones territoriales en los tres ejidos de Cuautlancingo, dotados de propiedad ejidal en los años 1920 y posteriormente sujetos a expropiaciones y transiciones al régimen de dominio pleno. El RAN reporta 896,58 hectáreas en total: 723,27 hectáreas parceladas y 173,31 hectáreas de asentamientos humanos. Las tierras en dominio pleno aumentaron de 175 hectáreas en 2007 a 398,3 hectáreas en 2017, incorporándose al mercado para usos inmobiliarios, comerciales o industriales. Además, en total 323,44 hectáreas fueron expropiadas por entes públicos como BANOBRAS, Gobierno del Estado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (RAN, 2017).

Posteriormente, en el Plan de Desarrollo Regional Angelópolis se expuso que los proyectos de zonas industriales utilizarían la infraestructura de comunicaciones existente para prospectar un desarrollo mixto, constituido por asentamientos industriales, comerciales y habitacionales y de servicios. Fue durante el gobierno de Bartlett que el municipio de Cuautlancingo realizó el programa parcial del corredor

industrial (Bartlett, 1998). Actualmente, Puebla es depositaria de 12 corredores y parques industriales, relevantes para la conformación del espacio periurbano. De estos, tres están localizados en Cuautlancingo: Fraccionadora Industrial del Norte S.A. (Finsa), Parque Industrial Bralemex y Corredor Empresarial Cuautlancingo (Gobierno del Estado de Puebla, 2017).

Inicialmente, estos proyectos de industrialización se consideraban autofinanciables; al estar en servicio activo, el desarrollo inmobiliario y el cobro de servicios permitirían su sostenibilidad. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., estas acciones evidenciaron que las ciudades en donde se realizan intervenciones fuertes por parte de sus gobiernos estatales se han posicionado como ejes del desarrollo empresarial e industrial, como es el caso de las ciudades de Guanajuato, Querétaro y Puebla (IMCO, 2016).

Las iniciativas mencionadas modificaron la estructura económica del municipio (Tabla 4). El sector primario pasó de 46,66 % en 1960 a 36,21 % en 1970, y 19 % en 1980. Entre 1990 y 2020, bajo políticas neoliberales, su participación continuó en descenso. En contraste, el sector terciario creció más de 700 %, al pasar de 9,46 % en 1960 a 66,79 % en 2020. El sector secundario aumentó entre 1990 y 2000, pero para 2020 cayó casi un 50 %.

**Tabla 4.** *Ocupación por sector de actividad en Cuautlancingo, 1960-2020*

Año	Tasa de participación económica (%)	Población ocupada	Primario (%)	Secundario (%)	Terciario (%)	No especificado (%)
1960	45,3	3 913	46,66	43,42	9,46	0,46
1970	36,6	2 499	36,21	44,54	16,69	2,56
1980	43,2	4 762	19	40,66	18,71	21,63
1990	38,3	7 321	6,72	57,21	32,44	3,63
2000	48,4	15 655	3,27	54,63	39,91	2,18
2010	55,4	33 556	0,86	38,44	60,14	0,57
2015	54,6	45 133	0,72	36,34	60,91	2,03
2020	64,6	69 915	0,51	29,44	66,79	3,27

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2015, 2020).

El crecimiento de los sectores secundario y terciario también se evidencia en el Doing Business Subnacional (Banco Mundial, 2014), donde Puebla avanzó del lugar 25 en 2012 al 4 en 2016. Además, es uno de los principales exportadores del país, impulsado por la industria automotriz presente en Cuautlancingo, con productos como autos, autopartes y vehículos de carga.

Gillespie (2015) señala que los proyectos urbanos provocan cambios socioeconómicos que afectan prácticas como la agricultura; en Cuautlancingo, el auge inmobiliario ha derivado en venta de tierras y cambio de uso del suelo. De forma similar, Olajide y Lawanson (2021) documentan en Lagos cómo las políticas neoliberales y proyectos urbanos intensificaron la acumulación por desposesión, beneficiando a élites y marginando a las comunidades locales.

- Procesos de urbanización

La urbanización de Cuautlancingo responde a la expansión de la capital poblana y a su ubicación estratégica, convirtiendo el crecimiento inmobiliario en una amenaza para los territorios agrícolas. Según Monterrubio-Solís *et al.* (2023) y Garibay Orozco (2010), este proceso actúa como una fuerza de desposesión, al revalorizar las tierras rurales en función del mercado inmobiliario. Evidencia de ello es el testimonio de uno de los funcionarios municipales entrevistados<sup>5</sup>:

... en 1985 una hectárea que valía entre 30, 60 y 100 mil pesos, o sea 10 mil metros cuadrados, en la actualidad resulta atractiva la cantidad, porque se llega a vender una hectárea en 7 o 10 millones de pesos (Funcionario 1, comunicación personal, 15 de diciembre de 2018).

Frente a la acelerada urbanización de la zona metropolitana de Puebla, Cabrera y Tenorio (2006) señalan que el Programa Regional de Desarrollo Angelópolis impulsó proyectos para modernizar y hacer competitiva la ciudad, como el Periférico Ecológico, la reserva territorial Quetzalcóatl Atlixcáyotl, el acueducto Nealtican, plantas de tratamiento y el Paseo del Río de San Francisco; asimismo, estos autores mencionan que las obras generaron impactos urbanos, sociales, ambientales y arquitectónicos, así como inconformidad entre la población.

El Programa Angelópolis propuso inicialmente un uso racional del suelo a través del Periférico Ecológico, concebido como un cinturón verde que delimitara la expansión urbana. No obstante, al no traducirse en normativas legales, los terrenos agrícolas periféricos fueron objeto de especulación, favoreciendo intereses empresariales y gubernamentales. Como resultado, se desarrollaron complejos residenciales de forma desordenada en zonas cercanas al Periférico Ecológico, convirtiéndose esta vialidad en motor de urbanización en municipios conurbados como Cuautlancingo.

La construcción del Periférico Ecológico en los años ochenta consolidó la zona conurbada de Puebla y proyectó su expansión metropolitana, al conectar la ciudad con la periferia y revalorizar el suelo circundante. Esta vialidad integró las áreas

---

<sup>5</sup> Con el objetivo de proteger el anonimato de los entrevistados se utiliza, para el caso de los funcionarios municipales, el rol que desempeñan seguido de un número: Funcionario 1, 2... Para el caso de los productores se utiliza: Productor 1, 2, 3, y así sucesivamente.



urbanas en formación a la red intraurbana, mientras que la autopista México-Veracruz amplió la conectividad regional y favoreció el desarrollo urbano e industrial, especialmente con la ubicación estratégica de corredores industriales (Soto, 2015). Esta concentración de servicios se asocia con diversas problemáticas como el crecimiento desordenado, una gran demanda de vivienda, vialidades inconexas, cambios en el uso del suelo, actividad industrial dispersa, especulaciones con el suelo y dificultad para dotar de empleos a la población rural proveniente del interior de la entidad (Salamanca, 2005).

Con estos proyectos, no solo la industria fue favorecida, también se destinó capital hacia el sector terciario, conformando nuevos espacios de consumo, empleo y concentración demográfica en las áreas periféricas (Soto, 2015). De este modo, plazas comerciales, parques industriales, fraccionamientos, restaurantes y tiendas de autoservicio constituyen ejemplos de esta nueva configuración.

Según datos de la Dirección de Catastro de Cuautlancingo, en 2017 se registraron 238 fraccionamientos con 16 888 viviendas (Funcionario 1, comunicación personal, 15 de diciembre de 2018). Con una media de 3,7 personas por hogar (INEGI, 2015), se estima una población potencial de 62 486 habitantes. Este crecimiento urbano, favorecido por la cercanía con la capital poblana y la conectividad del Periférico Ecológico, ha desplazado gradualmente la actividad agrícola, intensificando la presión sobre el suelo y promoviendo la especulación inmobiliaria. Así, respecto al crecimiento urbano los productores señalaron lo siguiente:

De unos años para acá han llegado muchísimos fraccionamientos, en las orillas del pueblo se ve mucho crecimiento (Productor 13, comunicación personal, 21 de diciembre de 2018).

... ya hay mucha contaminación alrededor; por esa zona por ejemplo ya no pueden cultivarse verduras. Hay tres cementeras, y pues mucho polvo (Productor 11, comunicación personal, 8 de diciembre de 2018).

Pues hay beneficios porque hubo empleo. Y lo malo por la contaminación y tanta cosa. Parece nada, pero sí contamina mucho la Volkswagen. Y aquí la empresa Gas 1, luego cuando llevamos los animales llega el olor bien feo, y no hace nada el gobierno (Productor 1, comunicación personal, 25 de agosto de 2018).

Es buena para quienes no tienen dónde vivir, pero se ha destapado el vandalismo, ya hay delincuencia. El agua casi no llega y los fraccionamientos tienen todo, tampoco la luz y la basura llegan. Y la verdad sí da coraje; al pobre lo dejan más pobre, y al rico más rico. A nosotros nos taparon el paso y eso que fuimos a hablar, no nos hicieron caso (Productor 9, comunicación personal, 8 de diciembre de 2018).

En este contexto, Abass y Kucukmehmetoglu (2021) señalan que la expansión urbana y la implementación de infraestructuras modernas tienden a excluir modos de vida tradicionales, al transformar el uso del suelo en función de intereses económicos urbanos. El caso de Cuautlancingo ilustra claramente esta dinámica.

También los entrevistados identifican la cercanía a la ciudad como uno de los principales factores de atracción residencial, y está relacionada con la existencia de vialidades que permiten trasladarse con rapidez a la ciudad y a los corredores industriales, áreas donde hay una mayor oferta laboral. Al respecto, los entrevistados señalan que este proceso se intensificó a partir del año 2000; asimismo, identifican que las áreas más dinámicas para la venta de tierras son las ubicadas cerca de vialidades principales. Los testimonios de funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano de Cuautlancingo corroboran lo enunciado:

En primer lugar, la cercanía con la capital. Y porque somos un centro donde hay vialidades principales; tenemos la carretera federal, el periférico y la autopista. Luego, para la logística de los fraccionadores, era mejor construir con ellos (Funcionario 1, comunicación personal, 15 de diciembre de 2018).

Cholula, a pesar de ser un pueblo mágico tiene otra redensificación, todavía no tiene un crecimiento total por la parte de Calpan y del cerro Zapoteco. Nosotros sí, porque tenemos tres vialidades principales que conectan (Funcionario 2, comunicación personal, 22 de diciembre de 2018).

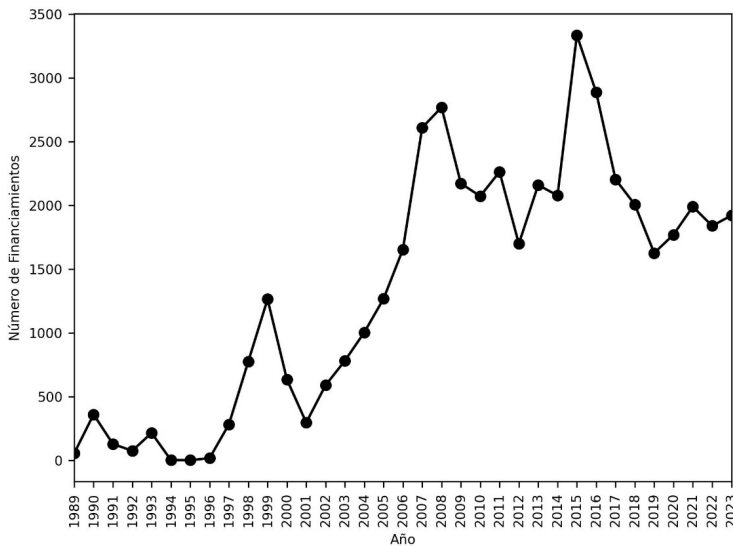
Por su parte, la expansión de fraccionamientos y nuevas construcciones ha sido posible por la compra de terrenos por parte de los fraccionadores a precios por debajo de su valor comercial. El diferencial entre los precios de venta es muy amplio, ya que algunos entrevistados ubican el precio del metro cuadrado en MXN 250, y algunos hasta en MXN 2000. Se menciona que las empresas son las que compran a menores precios, ya que se interesan en predios amplios. Al respecto, los entrevistados señalan que el precio del metro cuadrado varía de los MXN 600 a MXN 1000, «[...] aunque cuando empezó a establecerse Infonavit se pagaba a 200 pesos» (Productor 2, comunicación personal, 10 de agosto de 2018). Estos mecanismos inmobiliarios —la compra a bajo precio por desarrolladores, diferenciales de reventa y acceso al crédito hipotecario— funcionan en conjunto con la legalización y la infraestructura, consolidando el paso del ejido al mercado urbano, es decir, la privatización de la propiedad social.

En Puebla, el sector de la construcción mostró un notable crecimiento pese a la crisis económica de 2009, a diferencia de la tendencia nacional. Según el INEGI (2017), el valor total de la producción en este sector aumentó de MXN 8,3 millones en 2013 a MXN 14,1 millones en 2016, reflejando un impulso sostenido en la actividad constructiva estatal.

El crédito hipotecario ha incentivado la construcción de viviendas para sectores de ingresos medios y altos. Para 2012, predominaban las viviendas unifamiliares en zonas periféricas por su menor costo, como en Cuautlancingo, lo que generó presión sobre los servicios públicos y, en algunos casos, ignoró la vocación ambiental del suelo (Correa, 2014).

La Figura 3 muestra los financiamientos para vivienda en Cuautlancingo entre 1989 y 2023, incluyendo créditos y subsidios para vivienda nueva, usada, mejoramientos, pasivos, lotes con servicios y cofinanciamientos. El número fue estable hasta 1996, pero aumentó desde 1997, alcanzando 1003 en 2004 y 2610 en 2007. El pico se registró en 2015 con 3335 financiamientos. Después descendió a 1839 en 2022, y repuntó a 1921 en 2023. De 2014 a 2023, Cuautlancingo fue el tercer municipio con mayor demanda potencial, concentrando en promedio el 6,4 % de los derechohabientes estatales, solo detrás de Puebla y Tehuacán (Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda – SNIIV, 2024).

**Figura 3.** *Financiamientos para vivienda en Cuautlancingo (1989-2023)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SNIIV (2024).

De acuerdo con Ghahremani *et al.* (2021), la urbanización y la modernización de los espacios periurbanos generan un cambio en el uso del suelo, donde la agricultura es reemplazada por proyectos residenciales, industriales y comerciales. Este proceso es visible en Cuautlancingo, donde la expansión de fraccionamientos, hoteles, restaurantes, plazas comerciales y la instalación de empresas industriales han transformado el uso del suelo.

## **Reconfiguración territorial del municipio de Cuautlancingo**

El proceso de metropolización en México ha propiciado cambios en la relación entre la urbe y su entorno, que han llevado a que la expansión y el crecimiento de la ciudad consuman el suelo y los recursos de los territorios contiguos (Fernández & De la Vega, 2017). Puebla, al igual que otras entidades del país, concentra en la capital los beneficios del desarrollo, reproduciendo el esquema que prevalece en el sistema urbano nacional, donde la pobreza y marginación se extiende principalmente en el periurbano. Este patrón de concentración y dispersión es efecto de las fuerzas del mercado, ya que previo a 1999 no existieron proyectos de planeación urbana, lo que facilitó la expansión descontrolada de la ciudad.

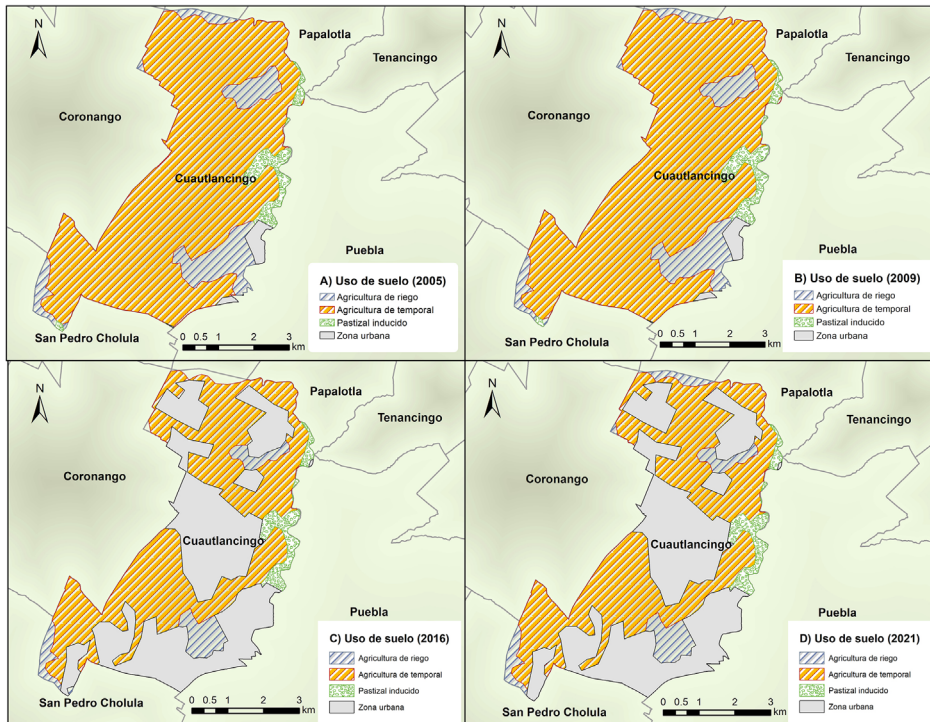
Entre los factores que propiciaron la extensión de la ciudad desde el centro histórico hacia la periferia se incluyen la creación de fraccionamientos, urbanización irregular, construcción de vialidades, intereses económicos y políticos, desarrollo industrial, las Juntas Auxiliares, municipios conurbados y la metropolización (Rasgado, 2013). En Cuautlancingo, la instalación de la Volkswagen marcó un punto de inflexión en su configuración socioespacial, al requerir 189 hectáreas de tierras campesinas para la planta de San José Almecatla, lo que dio inicio a una fase de industrialización y urbanización acelerada (Patiño, 2004).

Adicionalmente, las reformas agrarias y la privatización de la propiedad social en México, generó la mercantilización de los ejidos, facilitando su compra por desarrolladores inmobiliarios. Este cambio legal aceleró el proceso de metropolización y la incorporación de tierras rurales al entorno urbano, promoviendo una especulación inmobiliaria que profundizó la expansión metropolitana y dispersión del crecimiento (Olivera, 2005; Aguilar, 2004).

El análisis de los cambios en el uso del suelo entre 2005 y 2021 muestra cómo la superficie destinada a la agricultura de riego se redujo de 437 hectáreas en 2005 a 261 hectáreas en 2021, mientras que la agricultura de temporal pasó de 3166 hectáreas a 1749 hectáreas. En contraste, la zona urbana creció exponencialmente, de 57 hectáreas en 2005 a 1660 hectáreas en 2021, ilustrando cómo la tierra agrícola ha sido reemplazada por desarrollos habitacionales e industriales (Figura 4 y 5).

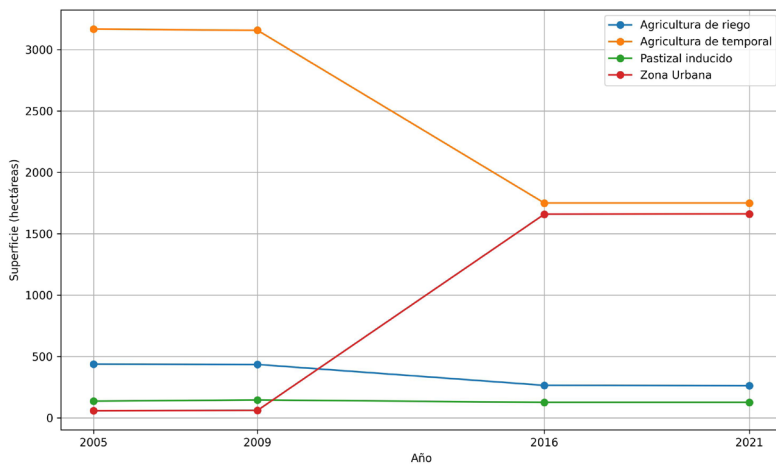
Estos cambios reflejan un proceso de mercantilización progresiva del suelo agrario para vivienda, industria y comercio. En el contexto mexicano, Garibay Orozco (2010) y Díaz y Osorio (2023) describen cómo la presión sobre los territorios rurales se intensifica debido a la presencia de actores económicos y políticos que buscan maximizar el valor de la tierra, principalmente en zonas con potencial industrial y habitacional. En Cuautlancingo los intereses económicos y el crecimiento urbano han llevado a la transformación del uso del suelo, relegando la actividad agrícola. No obstante, a pesar de estos cambios, el modo de vida campesino persiste. La tierra, aunque ha perdido relevancia como recurso agrícola, sigue siendo

**Figura 4.** Mapa del cambio de uso del suelo en Cuautlancingo (2005-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2021).

**Figura 5.** Evolución de la superficie por uso de suelo en Cuautlancingo (2005-2021): agricultura de riego, temporal, pastizal inducido y zona urbana



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2021).

un activo patrimonial importante. Según los testimonios de los habitantes locales, la tierra sigue siendo valorada no solo por su capacidad de producir alimentos, sino también como un legado familiar y un recurso para la seguridad alimentaria:

No hemos vendido porque nosotros sentimos que la tierra es la vida y es lo más importante. Queremos dejar algo a los hijos (Productor 3, comunicación personal, 10 de agosto de 2018).

Nuestro padre murió por defender estas tierras cuando era comisariado ejidal. Es un valor enorme que va más allá de lo económico, la tierra que viene de generaciones, tiene nuestra historia. Tiene un chingo de valor, a esta edad mi papá ya había hecho todo y uno nada, las condiciones ya no dan (Productor 19, comunicación personal, 22 de diciembre de 2018).

Muchos están sobre mi terreno, si lo quieren se los rento. Pero no saben lo que vale. No se deja porque realmente de ahí nos agarramos, es el alimento. El campo es muy bendito, el frijol por ejemplo ya no se compra, hay en casa. Como familia debemos hacer rendir el dinero, el salario mínimo no alcanza, hay mucha presión. Y estuve fuera ocho años, *pero no se puede. La luz por ejemplo nos la cobran cara*, que porque es residencial, pero uno no percibe eso (Productor 4, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Aunque la agricultura ya no es la principal actividad económica para muchos, la tierra continúa siendo parte fundamental del patrimonio familiar y de la identidad comunitaria (Appendini, 2010). Sin embargo, los cambios en el trabajo familiar, la pluriactividad y la especulación de sus tierras han transformado la forma en que las familias gestionan su reproducción, combinando así la agricultura con empleos en los sectores industrial y de servicios, y con la captura de transferencias gubernamentales para la integración de ingresos, e incrementando la producción de alimentos de traspatio, y en algunos casos la compra de terrenos en otros municipios.

El control sobre los recursos productivos también ha cambiado drásticamente, ya que la dependencia de insumos externos ha disminuido la autonomía agrícola. Moyano (2014) destaca tres transformaciones clave en la agricultura familiar: la desvinculación entre el patrimonio familiar y agrícola, la disminución del trabajo agrícola dentro del núcleo familiar y la pérdida de control sobre los recursos productivos debido a la creciente dependencia del mercado. En consecuencia, la feminización de la mano de obra y la adopción de nuevas formas de producción han cambiado la estructura socioeconómica de Cuautlancingo, afectando a los hogares rurales de manera significativa.

Aunque los cambios en el entorno pueden representar amenazas, también ofrecen oportunidades si se abordan con una planificación territorial adecuada. Sin embargo, la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT) por su ubicación

estratégica entre la Ciudad de México y el Puerto de Veracruz, conforma un territorio clave para la actividad económica y comercial, con una estructura urbana dispersa y fragmentada en el contorno periférico de cada uno de los centros de las poblaciones, así como la conurbación del centro de la metrópoli con las manchas urbanas de algunos municipios cercanos y colindantes (Montero & Hernández, 2023). Este crecimiento puede aprovecharse para fomentar un desarrollo sostenible que articule la industria con la agricultura familiar periurbana.

### **Acumulación por desposesión y legalización de la tierra ejidal**

Los resultados confirman la pertinencia del marco de acumulación por desposesión (AxD) presentado. La reconfiguración territorial observada en Cuautlancingo se explica por la convergencia de dispositivos legales y estatales, urbanos-industriales, mercantiles y socioculturales que, en conjunto, subordinan y desplazan la agricultura periurbana (Harvey, 2003; Banerjee-Guha, 2013; Gillespie, 2015). Al comparar lo expuesto en la Tabla 1, se observa que varios factores son recurrentes en distintas regiones del sur global, especialmente las políticas neoliberales, la intervención estatal y la expansión de infraestructuras modernas, los cuales se manifiestan con claridad en el caso de estudio (Ibrahim *et al.*, 2024; Abass & Kucukmehmetoglu, 2021; Ghahremani *et al.*, 2021). En consecuencia, los resultados sustentan la pregunta de investigación: la conversión del suelo agrario en Cuautlancingo se explica por mecanismos legales (regularización, dominio pleno, cambios de uso, expropiaciones), urbanos-industriales (infraestructura y megaproyectos) e inmobiliarios (adquisición por fraccionadores, especulación y crédito), que operan sistémicamente bajo la lógica de AxD. Si bien aquí profundizamos en los tres ejes con mayor peso causal y densidad empírica (político-legal, urbano-industrial y mercado), los otros dos factores de la Tabla 1, desplazamiento y transformación sociocultural y explotación de recursos naturales, también están presentes en el caso, aunque con un papel complementario.

Un primer eje, políticas y marco legal, es decisivo para comprender la traducción jurídica de la AxD. En México, la reforma al artículo 27 y la instrumentación de la regularización de la propiedad social (certificación parcelaria y tránsito a dominio pleno) abrieron la puerta a la mercantilización del ejido y a su incorporación al mercado urbano (Olivera, 2005; Appendini, 2010; Garibay Orozco, 2010). En Cuautlancingo, estas transformaciones se articularon con expropiaciones y cambios de régimen reportados por el RAN, así como con instrumentos de planeación de escala metropolitana (Programa Regional Angelópolis; Programa Subregional de Desarrollo Urbano), que legitimaron y operacionalizaron la conversión del suelo agrario a usos residenciales, comerciales e industriales. En términos de AxD, la legalización funciona como el mecanismo articulador que convierte el despojo

en cambio efectivo de uso del suelo: redefine derechos, habilita transacciones y otorga cobertura de legalidad a transferencias de activos comunales hacia circuitos de valorización urbana y turística (Díaz & Osorio, 2023; Ibrahim *et al.*, 2024).

El segundo eje, desarrollo urbano e industrial, muestra cómo la expansión de infraestructuras modernas tales como autopistas, el Periférico Ecológico y los corredores industriales revalorizó selectivamente la periferia y funcionó como motor de urbanización en Cuautlancingo. Este proceso replica patrones documentados en ciudades como Lagos, Accra y otras ciudades del sur global (Ghahremani *et al.*, 2021; Abass & Kucukmehmetoglu, 2021; Gillespie, 2015). La llegada de la industria automotriz y la multiplicación de parques industriales y fraccionamientos ilustran cómo los megaproyectos y la conectividad concentran rentas de suelo y desplazan usos agrícolas (Santamaría, 2019; Cabrera & Tenorio, 2006).

El tercer eje, mercado y economía, evidencia que la transición jurídico-registral del ejido potenció la especulación y la privatización inmobiliaria, favoreciendo diferenciales de precio entre compra a productores y venta en desarrollos urbanos, dinamizados por el crédito hipotecario y la competitividad regional (Ghahremani *et al.*, 2021; Santamaría, 2019). En términos de acumulación por desposesión (AxD), el mercado no sustituye al Estado; por el contrario, ambos se acoplan estratégicamente. Lejos de retirarse, el Estado asume un rol activo como facilitador del despojo: impulsa reformas legales que habilitan las transacciones y promueve infraestructuras que incrementan la rentabilidad del territorio, cerrando así el circuito de valorización del suelo.

El cuarto eje, desplazamiento y transformación sociocultural, aparece como resultado-mecanismo que cataliza y consolida la conversión del suelo más que como detonante primario. En Cuautlancingo se expresa en la erosión de prácticas agrícolas, cambios ocupacionales y violencias difusas (inseguridad, estigmas territoriales), codificadas en la subcategoría «violencia y coerción» dentro de desplazamiento. Su función es reducir la capacidad de permanencia y abaratar la transferencia de tierras, en sintonía con los dispositivos legal-mercantiles.

El quinto eje, explotación de recursos naturales, emerge de forma indirecta y asociada al cambio de uso de suelo (por ejemplo, pérdida de cobertura y presiones ambientales vinculadas a urbanización e infraestructura), más que como un frente extractivo autónomo. Por ello, en este municipio su incidencia es complementaria respecto de los ejes político-legal, urbano-industrial y de mercado que estructuran la trayectoria de AxD.



## CONCLUSIONES

Las transformaciones suscitadas en Cuautlancingo constituyen un proceso de urbanización que ha incidido profundamente en su configuración espacial, como resultado de dinámicas políticas, sociales y económicas principalmente. Entre 2005 y 2021, la superficie destinada a la agricultura de riego se redujo de 437 a 261 hectáreas, y la agricultura de temporal disminuyó de 3166 a 1749 hectáreas; mientras la zona urbana creció de 57 a 1660 hectáreas. Estos cambios reflejan cómo el crecimiento industrial e inmobiliario ha desplazado progresivamente la actividad agrícola, reconfigurando el uso del suelo municipal.

Particularmente, se identificó que los principales factores transformadores del contexto periurbano en Cuautlancingo son resultado de la conurbación derivada de la zona metropolitana de Puebla y su proximidad a vialidades importantes como el Periférico Ecológico. Además, la creciente instalación de viviendas y fraccionamientos ha generado una demanda constante de servicios básicos, acompañada de presiones económicas por la instalación de corredores industriales, servicios y comercios. Estas dinámicas están relacionadas con procesos de acumulación por desposesión, un fenómeno en el que las prácticas neoliberales, la especulación inmobiliaria y la expansión de la infraestructura urbana e industrial resultan en la apropiación y reconfiguración de territorios agrícolas. En el caso de Cuautlancingo, esta desposesión se concreta por vías de legalización como la regularización de la propiedad social y tránsito a dominio pleno; cambios de uso de suelo como expropiaciones e instrumentos de planeación que habilitan y legitiman la transferencia de tierra agraria al mercado urbano.

De forma complementaria, también se identificaron los ejes de desplazamiento y transformación sociocultural, que incluye la violencia y la coerción, y de explotación de recursos naturales. Su incidencia en Cuautlancingo es secundaria y coadyuvante, más que detonante, frente al peso causal de los ejes político-legal, urbano-industrial y de mercado.

A pesar de las presiones urbanísticas, la identidad campesina y los referentes comunitarios asociados con la agricultura han permitido la persistencia de esta actividad. La tierra sigue teniendo un valor significativo, no solo como recurso productivo, sino también como activo patrimonial y pertenencia comunitaria. El incentivo por ser reconocidos como buenos agricultores y trabajar la tierra continúa motivando a muchos productores, aunque cada vez en condiciones más precarias. Sin embargo, este proceso de acumulación por desposesión ha llevado a la erosión de prácticas agrícolas tradicionales y al desplazamiento de las comunidades locales, similar a lo reportado en otras regiones del sur global.

Como resultado, la cobertura y el uso del suelo agropecuario ha perdido relevancia frente al crecimiento urbano e industrial. La acumulación por desposesión en Cuautlancingo amenaza la continuidad de la agricultura, que está en riesgo de desaparecer si no se implementan mecanismos de apoyo y políticas de planificación territorial que valoren sus múltiples funciones. De este modo, la secuencia AxD-legalización-mercado sintetiza la trayectoria local y responde directamente al planteamiento inicial del estudio. En particular, se requieren ajustes normativos y de ordenamiento que limiten cambios de uso en suelo de origen social y fortalezcan la protección del suelo agrario, a fin de contrarrestar el encadenamiento AxD-legalización-mercado descrito.

## REFERENCIAS

- Abass, A. S., & Kucukmehmetoglu, M. (2021). Transforming slums in Ghana: The urban regeneration approach. *Cities*, 116, 103284. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103284>
- Aguilar, A. (2004). *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. UNAM-Porrúa.
- Appendini, K. (2010). La regularización de la tierra después de 1992: la «apropiación» campesina de PROCEDE. En A. Yúnez (Coord.), *Los grandes problemas de México. XI. Economía rural* (pp. 63-94). El Colegio de México.
- Ávila, H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos: las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América. *Investigaciones Geográficas*, (45), 108-127. <https://doi.org/10.14350/rig.59148>
- Ávila, H. (2019). Agricultura urbana y periurbana: reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos. *Investigaciones Geográficas*, (98), 00009. <https://doi.org/10.14350/rig.59785>
- Banco Mundial. (2014). *Doing Business en México 2014*. Grupo Banco Mundial.
- Banerjee-Guha, S. (2013). Accumulation and Dispossession: Contradictions of Growth and Development in Contemporary India. *South Asia: Journal of South Asian Studies*, 36(2), 261-279. <https://doi.org/10.1080/00856401.2013.804026>
- Bartlett, M. (1998). *5º Informe Gobierno Participativo: mensaje del Gobernador del Estado de Puebla*. Gobierno del Estado de Puebla.
- Bonfil, G. (1973). *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.
- Cabrera, V., & Tenorio, L. M. (2006). Programa Angelópolis en la zona monumental de la ciudad de Puebla, México. *Ciencia Ergo Sum*, 13(1), 7-14. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167075.pdf>
- Cedrúm, J. (2011). El catastro rural en México. *Revista de Estudios Agrarios*, 17(48), 37-47. [https://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_48/An%C3%A1lisis/Juan\\_Manuel\\_Emilio\\_El\\_catasro.pdf](https://www.pa.gob.mx/publica/rev_48/An%C3%A1lisis/Juan_Manuel_Emilio_El_catasro.pdf)

- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Cuadernos Metodológicos (30). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Contreras, M. (8-10 de febrero de 2012). *Los primeros cuatro tramos carreteros de cuota y la ciudad de México. Mitad del siglo XX* [Ponencia]. Primeras Jornadas de Historia Económica de la Asociación Mexicana de Historia Económica, Ciudad de México. [https://old-site.amhe.mx/jornadas/ponencias2012/Mario\\_Contreras.pdf](https://old-site.amhe.mx/jornadas/ponencias2012/Mario_Contreras.pdf)
- Correa, G. (2014). Construcción y acceso a la vivienda en México; 2000-2012. *Intersticios Sociales*, (7). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-49642014000100005#notas](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642014000100005#notas)
- Díaz, A., & Osorio, M. (2023). Producción socioespacial del turismo en Ixtapan de la Sal, México. *PatryTer – Revista Latinoamericana e Caribenha de Geografia e Humanidades*, 6(12), e43035. <https://doi.org/10.26512/patryter.v6i12.43035>
- Food and Agriculture Organization – FAO. (2022). *Urban and Peri-urban Agriculture: Towards Sustainable and Resilient Agrifood Systems*. FAO. <https://openknowledge.fao.org/items/bf1ea57d-e3ef-4ed3-a6ac-a6fcaea0a97e>
- Fernández, P., & De la Vega, S. (2017). ¿Lo rural en lo urbano? Localidades periurbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México. *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, 43(130). <http://doi.org/10.4067/s0250-71612017000300185>
- Garibay Orozco, J. (2010). Paisajes de acumulación minera por desposesión campesina en el México actual. En G. C. Delgado-Ramos (Coord.), *Ecología política de la minería en América Latina* (pp. 133-182). UNAM. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170502045538/pdf\\_1467.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170502045538/pdf_1467.pdf)
- Ghahremani, H., Afsari, S., McCarthy, L., & Jalalianhosseini, M. (2021). Transformation of Urban Spaces within Cities in the Context of Globalization and Urban Competitiveness. *Journal of Urban Planning and Development*, 147(3). [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000703](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000703)
- Gillespie, T. (2015). Accumulation by Urban Dispossession: Struggles over Urban Space in Accra, Ghana. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(1), 66-77. <https://doi.org/10.1111/tran.12105>
- Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (3 de marzo de 2011). DECRETO del Ejecutivo del Estado, que aprueba la Modificación Parcial al Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, vigente. *Periódico Oficial*. [https://sigemp.implan-puebla.gob.mx/CartaUrbana/docs/p\\_subregional\\_desarrollo\\_urb.pdf](https://sigemp.implan-puebla.gob.mx/CartaUrbana/docs/p_subregional_desarrollo_urb.pdf)
- Gobierno del Estado de Puebla. (2017). *Preguntas frecuentes. Fracción XXIII*. [http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=3509&Itemid=59](http://transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=3509&Itemid=59)
- Gómez Lende, S. (2021). Deforestación de bosques nativos y acumulación por desposesión: el caso de Santiago del Estero, Argentina (1998–2019). *Ería*, 41(3), 339-362. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/161482>
- González, E. (2015). La planeación urbana, movimientos sociales y la transformación de la ciudad. En M. Netzahualcoyotzi (Comp.), *Diversidad social, política y económica en distintos tiempos y espacios regionales* (pp. 161-178). Universidad de Tlaxcala.

- Gottero, E. (2023). Multiple Benefits of Urban Agriculture. *Urban Agriculture Magazine*, 39, 9-11. <https://ruaf.org/document/urban-agriculture-magazine-39-enabling-multiple-benefits-of-urban-agriculture/>
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.
- Hawes, J. K., Goldstein, B. P., Newell, J. P., Dorr, E., Caputo, S., Fox-Kämper, R., Grard, B., Ilieva, R., Fargue-Lelièvre, A., Ponizy, L., Schoen, V., Specht, V., & Cohen, N. (2024). Comparing the Carbon Footprints of Urban and Conventional Agriculture. *Nature Cities*, 1, 164-173. <https://doi.org/10.1038/s44284-023-00023-3>
- Hernández, J., Martínez, B., Méndez, J., Pérez, R., Ramírez, J., & Navarro, H. (2009). Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana. *Papeles de Población*, 15(61), 275-295. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252009000300011](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252009000300011)
- Hernández, J., & Martínez, B. (2011). Disputas del territorio rural: la Cholula prehispánica frente a la expansión de la Puebla colonial. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 8(2). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722011000200007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722011000200007)
- Montero, P. C. & Hernández, G. Y. (2023). La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), México. En E. Sousa González (Coord.), *Ciudad y sociedad contemporánea: Enfoques, prácticas y reflexiones desde su comprensión territorial* (pp. 133-162). Comunicación Científica. México. <https://doi.org/10.52501/cc.063.05>
- Ibrahim, A.-S., Abubakari, M., Cobbinah, P. B., & Kuuire, V. (2024). Accumulation by Dispossession and the Truism of Urban Regeneration. *Journal of Planning Literature*, 39(4), 548-562. <https://doi.org/10.1177/08854122241242132>
- Instituto Mexicano para la Competitividad – IMCO. (2016). *Índice de competitividad estatal 2016: un puente entre dos Méxicos*. IMCO. <https://imco.org.mx/indices/un-puente-entre-dos-mexicos/>
- Instituto Municipal de Planeación – IMPLAN. (s.f.). *Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula*. IMPLAN. [https://sigemp.implanpuebla.gob.mx/CartaUrbana/docs/p\\_subregional\\_desarrollo\\_urb.pdf](https://sigemp.implanpuebla.gob.mx/CartaUrbana/docs/p_subregional_desarrollo_urb.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (1960). *VIII Censo General de Población 1960: Puebla, Hogares*. INEGI. [https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/1960/tabulados/CGP60\\_pue\\_Hogares.xlsx](https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/1960/tabulados/CGP60_pue_Hogares.xlsx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (1970). *IX Censo General de Población 1970*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825413521/702825413521\\_1.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825413521/702825413521_1.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (1980). *X Censo General de Población y Vivienda 1980: Integración territorial, estado de Puebla*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825415662/702825415662\\_1.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825415662/702825415662_1.pdf)

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (1990). *Puebla: Síntesis de resultados: XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825490676/702825490676\\_4.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825490676/702825490676_4.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2000). *Principales resultados por localidad: Puebla. XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/resultadosporlocalidad/INITER21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/resultadosporlocalidad/INITER21.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2010). *Compendio de información geográfica municipal 2010: Cuautlancingo, Puebla*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/21/21041.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/21/21041.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Puebla*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079864.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079864.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Empresas Constructoras 2017*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2021). *Conjunto de datos vectoriales de uso de suelo y vegetación: Escala 1:250 000. Serie VII, Conjunto Nacional*. INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2024). *Área Geoestadística Estatal y Municipal: Escala 1:250 000*. INEGI.
- Mateu, M., & Oviedo, S. (2008). *Rotación de los ejecutivos de ventas en la red de distribuidoras de la empresa armadora del sector automotriz, ubicada en la ciudad de Puebla* [Tesis de licenciatura, Universidad de las Américas Puebla].
- Monterrubio-Solís, C., Barreau, A., & Ibarra, J. T. (2023). Narrating changes, recalling memory: accumulation by dispossession in food systems of Indigenous communities at the extremes of Latin America. *Ecology and Society*, 28(1), 3. <https://doi.org/10.5751/ES-13792-280103>
- Montiel, Y. (1987). *Industria automotriz y automatización (el caso de VW de México)*. Cuadernos de la Casa Chata.
- Moyano, E. (2014). La agricultura familiar revisitada. Una mirada a la agricultura como factor de desarrollo social y económico. *Ambienta*, 107, 6-19. [https://www.revistaambienta.es/content/dam/revistaambienta/estructura/hist%C3%B3rico-revistas/2014-\(106-109\)/107/articulos-pdf/01\\_107.pdf](https://www.revistaambienta.es/content/dam/revistaambienta/estructura/hist%C3%B3rico-revistas/2014-(106-109)/107/articulos-pdf/01_107.pdf)
- Navarro, M., Fini, D., & Castro, D. (2017). Urbanización neoliberal y resistencias sociales en la ciudad de Puebla. *Geograficando*, 13(1). <https://doi.org/10.24215/2346898Xe019>
- Olajide, O., & Lawanson, T. (2021). Urban Paradox and the Rise of the Neoliberal City: Case Study of Lagos, Nigeria. *Urban Geography*, 59(9), 1763-1781. <https://doi.org/10.1177/00420980211014461>

- Olivera, G. (1 de agosto de 2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194(33)). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- Patiño, E. (2004). Periferia poblana: la desigualdad del crecimiento. *Papeles de Población*, 10(42), 126-151. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204206>
- Pérez, F. (30 de noviembre de 2006). ¿Angelópolis o Cholollan? *Diario Síntesis*.
- Rasgado, Y. (2013). *Movilidad y accesibilidad urbana en las nuevas centralidades de Puebla: el caso de la vía Atlixcáyotl* [Tesis de maestría, Universidad Iberoamericana Puebla].
- Registro Agrario Nacional – RAN. (2017). *Padrón e Historial de Núcleos Agrarios*. <https://phina.ran.gob.mx/index.php>
- Salamanca, J. (1 de agosto de 2005). Puebla (México): Una ciudad histórica ante un futuro incierto. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194(42)). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-42.htm>
- Salcedo, S., Sanches, A., & Coloma, M. (2014). Agricultura familiar y la seguridad alimentaria: el exitoso caso del proyecto Forsandino. En S. Salcedo & L. Guzmán (Eds.), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política* (pp. 57-77). FAO. <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>
- Santamaría, G. (2019). Megaprojects, Development and Competitiveness: Building the Infrastructure for Globalization and Neoliberalism. *Athens Journal of Social Sciences*, 6(4), 263-290. <https://doi.org/10.30958/ajss.6-4-1>
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera – SIAP. (s. f.). Portal oficial. *SIAP*. <http://www.gob.mx/siap/>
- Secretaría de Economía. (2020). *Data México: Plataforma para la integración, visualización y análisis de datos económicos*. <https://www.economia.gob.mx/datamexico>
- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda – SNIIV. (2024). Financiamientos a la vivienda. *SNIIV*. [https://sniiv.sedatu.gob.mx/Reporte/Datos\\_abiertos](https://sniiv.sedatu.gob.mx/Reporte/Datos_abiertos)
- Vázquez, Y. (2007). México y Puebla: del centro comercial a la ciudad. La construcción de nuevos territorios urbanos. *TRACE*, (51), 56-70. <https://doi.org/10.22134/trace.51.2007.407>

# Naturaleza y propiedad en disputa: conflictos socioambientales en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina (1960-2020)

Ayelen Dichdji<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Centro de Estudios de la Argentina Rural/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Correo electrónico: [adichdji@yahoo.com.ar](mailto:adichdji@yahoo.com.ar)  
<https://orcid.org/0000-0003-1172-6272>.

Recibido: 26/03/2025. Aceptado: 15/09/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.007>

**Naturaleza y propiedad en disputa:  
conflictos socioambientales en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina  
(1960-2020)**

**RESUMEN**

Este artículo analiza la relación entre la transformación ambiental y las dinámicas de propiedad urbana en la cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina) entre 1960 y 2020. A partir de un enfoque histórico-socioambiental, se examina cómo la contaminación crónica, los procesos de urbanización informal y las acciones colectivas de vecinos organizados redefinieron las fronteras entre lo legal e ilegal en el acceso a la tierra. Mediante el análisis de fuentes orales, documentales y mediáticas, se reconstruyen las luchas por la legalización de asentamientos, el rol del Estado y el impacto del movimiento ambientalista en la visibilización de la problemática. Se concluye que la propiedad urbana en la cuenca no puede entenderse sin considerar las disputas socioambientales que, desde abajo, interpelan al orden jurídico y producen nuevas formas de legitimación territorial.

**Palabras clave:** Cuenca Matanza-Riachuelo, Conflictos socioambientales, Propiedad urbana, Movimientos ambientalistas, Legalización de tierras

**Disputed Nature and Property:  
Socio-Environmental Conflicts in the Matanza-Riachuelo Basin, Argentina  
(1960–2020)**

**ABSTRACT**

This article explores the relationship between environmental degradation and urban land property dynamics in the Matanza-Riachuelo Basin (Argentina) between 1960 and 2020. Using a historical-socioenvironmental approach, it examines how chronic pollution, informal urbanization, and grassroots collective action have redefined the boundaries between legal and illegal land tenure. Drawing on oral histories, documents, and media analysis, the study reconstructs local struggles for land legalization, the role of the State, and the influence of environmental movements in bringing visibility to the crisis. It argues that urban property in the basin cannot be understood apart from the socio-environmental conflicts that challenge legal frameworks and produce new, bottom-up forms of territorial legitimacy.

**Keywords:** Matanza-Riachuelo Basin, Socio-environmental conflicts, Urban property, Environmental movements, Land legalization



## INTRODUCCIÓN

En América Latina, gran parte del desarrollo urbano se ha configurado a partir de procesos de ocupación informal de tierras que, con el tiempo, se convierten —mediante complejos mecanismos sociales, políticos y jurídicos— en propiedad reconocida. Esta paradoja, donde la legalidad deviene posterior a la ocupación, muestra cómo los márgenes del derecho son disputados desde abajo, desafiando categorías binarias como legal/ilegal y formal/informal (Holston, 2008; Fernandes, 2011). En este sentido, la cuenca Matanza-Riachuelo constituye un caso paradigmático para examinar estas tensiones, ya que condensa de manera extrema los procesos de transformación ambiental, urbanización acelerada y desigual acceso a la propiedad.

Considerada una de las zonas más contaminadas del mundo, la cuenca ha sido escenario histórico de degradación ambiental sistemática, abandono estatal y crecimiento urbano desregulado. Así, su localización periférica y estratégica propició tanto la instalación de industrias contaminantes como la expansión de barrios populares en condiciones precarias, muchas veces sobre tierras inundables o contaminadas. Esta superposición de vulnerabilidades materiales, ambientales y jurídicas genera un entramado de conflictos que excede los marcos tradicionales del urbanismo y la legalidad (Brailovsky, 2010; Svampa, 2019). Tal como señala Merlinsky (2013, 2021), la cuenca debe comprenderse como una arena pública conflictiva, en la que no solo se enfrentan actores estatales, empresariales, sociales y comunitarios, sino donde también se definen los parámetros de lo que puede ser reconocido como problema legítimo y, en consecuencia, como derecho exigible. Esta disputa trasciende la dimensión técnica de la gestión ambiental: implica el cuestionamiento de jerarquías de saber y de poder que históricamente relegaron a los sectores populares a convivir con la contaminación y la precariedad.

En este sentido, Carman (2017) muestra cómo la cotidianeidad en territorios degradados produce fronteras urbanas que no son únicamente materiales, sino también simbólicas, donde las comunidades cargan con el estigma de habitar espacios «impropios» o «ilegítimos». Estas fronterizaciones, lejos de ser neutras, reproducen desigualdades sociales al tiempo que deslegitiman las demandas por justicia ambiental y derecho a la ciudad. Así, lo que está en juego en la cuenca Matanza-Riachuelo no es simplemente la limpieza de un curso de agua, sino la disputa por el sentido mismo de la justicia socioambiental: quién define los estándares de vida digna, qué actores tienen voz en esa definición y en qué condiciones el Estado reconoce —o niega— esas demandas. En línea con Martínez Alier (2004, 2020), este tipo de conflictos deben leerse como conflictos ecológico-distributivos, donde se disputan los costos y beneficios diferenciales de la apropiación, uso y

degradación de la naturaleza. La contaminación histórica del Riachuelo expresa crudamente cómo determinados sectores sociales —los barrios pobres y trabajadores— cargan desproporcionadamente con los daños ambientales; mientras que, las rentas industriales y urbanas se concentran en otros actores. Sin embargo, como advierte Riechmann Fernández (2005), la justicia ambiental no puede reducirse a una cuestión de reparto más equitativo de cargas y beneficios, sino que exige ampliar el horizonte democrático y reconocer las dimensiones de participación y reconocimiento en la construcción de lo justo. De allí que la literatura contemporánea plantee la necesidad de pensar la justicia ambiental en tres planos interrelacionados: la distribución (quién soporta la contaminación y quién se beneficia de ella), el reconocimiento (qué comunidades son invisibilizadas o estigmatizadas en su derecho a habitar) y los procedimientos (qué condiciones de deliberación y control se habilitan para que esas comunidades influyan efectivamente en las políticas públicas) (Schlosberg, 2007; Temper *et al.*, 2018; Riechmann Fernández, 2005). Bajo esta lente, Matanza-Riachuelo no constituye únicamente un problema de gestión fallida o de saneamiento inconcluso: es un laboratorio donde se dirime la validez misma de un derecho ambientalmente justo en contextos urbanos atravesados por desigualdades estructurales. La cuenca, por tanto, opera como un espacio donde se hacen visibles las tensiones entre la reproducción de desigualdades estructurales y la emergencia de nuevas formas de acción colectiva que buscan redefinir los vínculos entre naturaleza, propiedad y ciudadanía.

En las últimas dos décadas, los estudios sobre conflictos socioambientales en Argentina han trazado una cartografía de actores, discursos y disputas que exceden lo meramente ecológico para inscribirse en arenas políticas, jurídicas y territoriales. En particular, Merlinsky (2013, 2021) mostró cómo la emergencia del campo socioambiental en el país se configura a partir de una pluralidad de conflictos que interpelan al Estado, visibilizando las tensiones entre ciudadanía, derechos y sustentabilidad. En la misma línea, Carman (2017) profundizó en el modo en que los procesos de urbanización del área metropolitana de Buenos Aires producen fronteras materiales y simbólicas que marginan a sectores sociales en territorios atravesados por la precariedad y la contaminación. Estos enfoques resultan centrales para comprender que la problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo no puede reducirse a una cuestión técnica de contaminación, sino que constituye un campo de disputa política y social donde se redefinen nociones de justicia ambiental y derecho a un ambiente sano.

Los trabajos sobre la cuenca muestran que los análisis se han concentrado, por un lado, en la caracterización de la crisis ambiental y la construcción de agendas de gestión visibilizadas tras el fallo Mendoza (Corte Suprema de Justicia de la Nación – CSJN, 2008) y la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo

(ACUMAR) en 2006; y, por otro, en el examen de las desigualdades socioambientales que enfrentan las poblaciones locales y las estrategias de monitoreo ciudadano impulsadas por el Cuerpo Colegiado y organizaciones como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (Merlinsky, 2013; ACUMAR, 2022; FARN, 2020). Estos aportes han problematizado la distancia entre compromisos estatales y materialidad territorial, así como la persistencia de inequidades en el acceso al agua, al saneamiento y a un ambiente sano. En clave crítica, se han articulado también con debates internacionales sobre el derecho a la ciudad y las luchas por la reapropiación del espacio urbano frente a lógicas de acumulación y desposesión (Harvey, 2013). A su vez, la economía ecológica y la ecología política latinoamericana han conceptualizado la justicia ambiental y la valoración múltiple de la naturaleza como ejes de análisis de los conflictos distributivos ambientales (Martínez Alier, 2004, 2014). La obra de Raffestin (1980) sobre la geografía del poder aporta herramientas para pensar la ambientalización del territorio bonaerense como un proceso político más que físico. En esta misma clave, Melucci (1999) advirtió que los movimientos sociales contemporáneos disputan no solo recursos materiales, sino también significados, permitiendo situar al movimiento socioambiental del Riachuelo como un actor que resignifica categorías como «naturaleza», «propiedad» o «derecho a la ciudad».

En conjunto, esta literatura sitúa a la cuenca Matanza-Riachuelo en la intersección entre la historia ambiental, el socioambientalismo y los estudios urbanos. No obstante, los enfoques previos suelen abordar estos ejes de manera fragmentada. Este artículo propone avanzar en su articulación, leyendo la cuenca de forma simultánea como escenario de degradación ecológica histórica, como arena de luchas sociales y jurídicas y como espacio atravesado por procesos de fronterización urbana. Esta problematización, además, no se agota en el plano local: dialoga con un campo internacional en expansión que ha situado a la justicia ambiental urbana como un eje central para comprender cómo se distribuyen los riesgos y beneficios ambientales en las ciudades, quiénes participan en su definición y en qué condiciones se reconocen sus demandas (Schlosberg, 2007; Bullard *et al.*, 2003; Anguelovski, 2014). Incorporar esta perspectiva comparativa permite mostrar que los dilemas que atraviesan la cuenca —desigualdad ecológica, exclusión socioespacial y disputas por el derecho a un ambiente sano— condensan tensiones presentes en múltiples urbes del sur y del norte global, reforzando así la relevancia del caso argentino en el debate internacional.

En particular, se plantea un enfoque histórico-socioambiental que permita rastrear cómo, entre 1960 y 2020, la urbanización en la cuenca transformó tanto la naturaleza —a través de la contaminación industrial y la degradación hídrica— como las relaciones de propiedad de la tierra, marcadas por la informalidad y las

regularizaciones tardías. La elección de este periodo responde a la necesidad de abarcar tres momentos críticos: el auge de la industrialización y su correlato de contaminación masiva (décadas de 1960-1980); el impacto de las políticas neoliberales de desregulación y urbanización acelerada (1990-2000); y la emergencia de un nuevo ciclo de institucionalización de la cuestión ambiental con el fallo Mendoza (2008) y la creación de ACUMAR (2006 en adelante). Se espera que este trabajo se diferencie respecto a los aportes previos, puesto que procura no abordar la cuenca únicamente como un conflicto socioambiental, un problema urbano o un caso de injusticia ecológica, sino de articular esas tres dimensiones en un mismo marco analítico. Al hacerlo, se busca mostrar que el Riachuelo no es solo un río contaminado, ni únicamente un territorio urbano precarizado, ni un expediente judicial paradigmático, sino un universo donde confluyen —y se tensionan— procesos históricos de degradación ambiental, luchas por derechos y fronterizaciones socioespaciales.

En este sentido, y desde esta perspectiva, la cuenca se interpreta como un espacio de fronterización socioambiental, donde se entrecruzan desigualdades materiales, luchas por el derecho a la ciudad y conflictos por la definición misma de lo humano y lo habitable en contextos de degradación (Carman, 2017; Zarrilli, 2015). La idea de fronterización socioambiental puede entenderse como un proceso mediante el cual los conflictos en torno al ambiente y al uso del suelo producen nuevas divisiones materiales y simbólicas en el territorio. Retomo aquí la noción de Raffestin (1980), para quien todo territorio es el resultado de relaciones de poder mediadas por prácticas de apropiación, control y representación. Aplicada al ámbito urbano, esta perspectiva permite pensar cómo la degradación ambiental y la desigualdad social delimitan fronteras que separan poblaciones con diferentes grados de exposición a riesgos, acceso a recursos y reconocimiento jurídico. A diferencia de nociones como marginalidad urbana o exclusión socioespacial, que describen situaciones de desposesión o desigualdad en el acceso a la ciudad, la categoría de fronterización socioambiental pone el acento en los procesos mediante los cuales el poder produce y naturaliza límites materiales y simbólicos (Raffestin, 1980; Carman, 2017). Este enfoque permite visibilizar cómo la degradación ambiental, lejos de ser un mero efecto colateral, funciona como un dispositivo activo de diferenciación social y territorial, reforzando las disputas por justicia ambiental (Merlinsky, 2013; Martínez Alier, 2004). Así, lejos de ser meras víctimas pasivas, las poblaciones locales producen nuevas formas de legitimación y derecho, resignificando los vínculos entre naturaleza, propiedad y justicia social. En suma, este caso permite interrogar los límites y posibilidades de la justicia socioambiental en territorios urbanos del sur global, contribuyendo a un debate que articula lo ambiental, lo social y lo político en clave histórica y situada.

## MARCO TEÓRICO: NATURALEZA, TERRITORIO Y PROPIEDAD

La historia ambiental constituye un campo interdisciplinario que busca comprender las interacciones históricas entre las sociedades humanas y su entorno natural, mostrando cómo los procesos de industrialización, urbanización y políticas estatales han producido profundas transformaciones ecológicas a lo largo del tiempo. En sus desarrollos pioneros en Estados Unidos y Europa, autores como Worster (1990) y McNeill (2003) plantearon que el ambiente debía leerse como un agente histórico, capaz de condicionar y, al mismo tiempo, de ser transformado por las prácticas sociales. Este enfoque resulta particularmente útil para el análisis de territorios como la cuenca Matanza-Riachuelo, cuya degradación no puede entenderse únicamente como una crisis ambiental contemporánea, sino como el resultado acumulativo de siglos de políticas estatales, dinámicas industriales y formas de urbanización que depositaron allí pasivos ambientales persistentes. Tal como muestran los estudios históricos sobre la cuenca (Merlinsky, 2013) la contaminación actual es inseparable de una trayectoria en la que el río fue progresivamente transformado en un espacio de desecho y marginación.

Desde América Latina, la historia ambiental ha adquirido un fuerte carácter crítico, al subrayar que los procesos de degradación ecológica están atravesados por relaciones de poder, desigualdades estructurales y regímenes extractivistas (Alimonda, 2011; Leff, 2004). Como advierte Riechmann Fernández (2000), la acumulación de pasivos ambientales constituye una deuda histórica que recae desproporcionadamente sobre los sectores populares, quienes padecen las consecuencias de la degradación sin haber sido beneficiarios de los procesos productivos que la generaron. En este sentido, la historia ambiental no solo describe transformaciones ecológicas, sino que desnaturaliza los relatos hegemónicos del «progreso» y expone cómo la modernización industrial y urbana ha producido exclusión y deterioro de la calidad de vida. Así, la perspectiva histórica permite situar el caso del Riachuelo en una temporalidad de larga duración, donde la contaminación del agua, la degradación de los suelos y la precariedad habitacional forman parte de un entramado que combina explotación económica, ausencia o complicidad estatal, y la construcción social de un espacio periférico marcado por la injusticia ambiental.

En este sentido, la historia ambiental permite comprender la cuenca Matanza-Riachuelo como el resultado de procesos históricos de industrialización, urbanización y políticas estatales acumulativas. Como señala Worster (1990), la historia ambiental ilumina la interacción entre sociedades y naturaleza como una relación marcada por la transformación y la huella ecológica. McNeill (2003) aporta que estos procesos dejan legados materiales y pasivos ambientales que se arrastran en el tiempo, mientras que Riechmann Fernández (2004) subraya la necesidad de considerar la degradación como un problema político y no solo técnico.

Por consiguiente, la perspectiva histórica permite visibilizar que la degradación actual de la cuenca es producto de decisiones sucesivas que privilegiaron ciertos usos económicos del territorio, postergando los impactos sociales y ambientales. Los estudios sobre el Riachuelo muestran cómo, desde el siglo XIX, la industrialización textil, curtidora y frigorífica se expandió con un correlato directo en la acumulación de pasivos ambientales y la consolidación de desigualdades socioespaciales. Este enfoque diacrónico sienta la base para comprender cómo la degradación ambiental se convierte en materia de disputa política y social, lo que nos lleva al campo del socioambientalismo y la justicia ambiental.

### **Socioambientalismo y justicia ambiental**

El socioambientalismo constituye un campo teórico y político que articula justicia social y justicia ambiental, orientándose a desentrañar cómo se distribuyen de manera desigual los beneficios y perjuicios derivados de la relación sociedad-naturaleza. Martínez Alier (2004) conceptualiza estos procesos como conflictos de distribución ecológica, en los que distintos actores disputan por el acceso, uso y control de los bienes comunes. En Argentina, Merlinsky (2013, 2017) muestra cómo la cuenca Matanza-Riachuelo se convirtió en un laboratorio del campo socioambiental, donde convergen demandas por saneamiento, acceso al agua potable, regularización urbana y reconocimiento de derechos. Estas luchas no se limitan a resistir la degradación ambiental, sino que también producen sentidos nuevos de justicia, ciudadanía y derecho al territorio. Desde una perspectiva internacional, Schlosberg (2007) amplía el concepto de justicia ambiental al incluir no solo la distribución de cargas y beneficios, sino también el reconocimiento político y la participación efectiva de las comunidades afectadas. En la misma línea, Anguelovski (2014) introduce la noción de justicia ambiental urbana, mostrando cómo las luchas por parques, huertos comunitarios o espacios verdes en ciudades de Europa y América del Norte buscan reparar tanto desigualdades materiales como traumas sociales y simbólicos generados por la degradación ambiental.

La articulación de estas perspectivas permite conectar el caso del Riachuelo con debates internacionales: las luchas socioambientales en la cuenca no son meras reacciones defensivas, sino procesos que reconfiguran el derecho a un ambiente sano y a la ciudad, en línea con la expansión de una agenda global que entiende la justicia ambiental como condición fundamental para la vida urbana digna. Por esa razón, el socioambientalismo, tal como lo define Martínez Alier (2004), se centra en los conflictos de distribución ecológica, es decir, en cómo los costos ambientales y los beneficios del desarrollo se distribuyen de manera desigual. En este sentido, en Argentina, Merlinsky (2013, 2021) ha mostrado cómo el campo socioambiental articula redes de organizaciones, investigadores y comunidades en torno a la defensa

del derecho a un ambiente sano. Desde la perspectiva internacional, Schlossberg (2007) y Anguelovski (2014) amplían la noción de justicia ambiental, vinculándola no solo con la distribución del daño, sino también con el reconocimiento y la participación en las decisiones. Por ende, la categoría de «justicia ambiental urbana» (Anguelovski & Gorostiza, 2013) resulta clave para conectar el caso del Riachuelo con debates internacionales, al visibilizar cómo los sectores populares afectados no solo resisten el despojo, sino que también producen nuevos sentidos de justicia y derechos en el espacio urbano. Si la historia ambiental muestra la genealogía de la degradación, y el socioambientalismo explica cómo esta se politiza, el concepto de fronterización socioambiental aporta una clave para comprender cómo esas disputas producen bordes, jerarquías y desigualdades dentro de la ciudad.

### **Fronterización socioambiental y estudios urbanos críticos**

La categoría de fronterización socioambiental constituye el núcleo original de este trabajo y se propone avanzar respecto de nociones más extendidas como «marginalidad urbana» o «exclusión socioespacial». Mientras estos conceptos tienden a describir la condición periférica de ciertos grupos, la idea de fronterización enfatiza el carácter activo y procesual de la producción de límites en la ciudad. Siguiendo a Carman (2011), la fronterización urbana se configura como un proceso en el que el Estado, los mercados y las prácticas cotidianas de los habitantes establecen y negocian permanentemente los bordes entre lo legal y lo ilegal, lo visible y lo invisible, lo central y lo periférico. A su vez, esta mirada dialoga con los aportes de la geografía crítica, de esta manera, por ejemplo, Raffestin (1980) señala que todo territorio es una construcción de poder, mientras que Harvey (2008) insiste en que el derecho a la ciudad implica disputar la producción social del espacio urbano. En este marco, la fronterización socioambiental designa el modo en que estas dinámicas se expresan específicamente en territorios atravesados por conflictos ambientales. No se trata únicamente de periferias urbanas marcadas por la precariedad habitacional, sino de espacios donde la degradación ecológica se combina con procesos de exclusión social, produciendo límites materiales y simbólicos que relegan a ciertos sectores a convivir con pasivos ambientales.

En el caso particular de la cuenca Matanza-Riachuelo, la fronterización socioambiental se manifiesta en la localización de asentamientos populares en zonas inundables o contaminadas, en la ambigüedad jurídica respecto de la propiedad del suelo y en la desigual distribución de los riesgos ambientales. Ahora bien, estos bordes no son fijos: se redefinen constantemente a partir de políticas estatales, disputas judiciales, movimientos vecinales y procesos de especulación inmobiliaria. Por ello, el concepto permite comprender la cuenca como un espacio en el que la degradación ambiental y la injusticia social se entrelazan en la producción de nuevas

fronteras urbanas. Por consiguiente, permite dar cuenta de la producción activa de límites sociales y territoriales en espacios atravesados por la degradación ambiental. Al tiempo que retoma la tradición de los estudios urbanos críticos (Harvey, 2008; Carman, 2011) y los aportes de la geografía del poder (Raffestin, 1980), introduce una clave específica: mostrar cómo los bordes urbanos no solo se trazan en términos de legalidad o marginalidad, sino también en relación con la carga ambiental y la desigual distribución de riesgos.

Por eso, la fronterización socioambiental enfatiza el proceso dinámico mediante el cual el Estado, las empresas y los propios habitantes producen y negocian los límites del habitar. No se trata únicamente de falta de integración, sino de una producción activa de periferias contaminadas, donde el riesgo ambiental se convierte en un criterio de clasificación social y territorial.

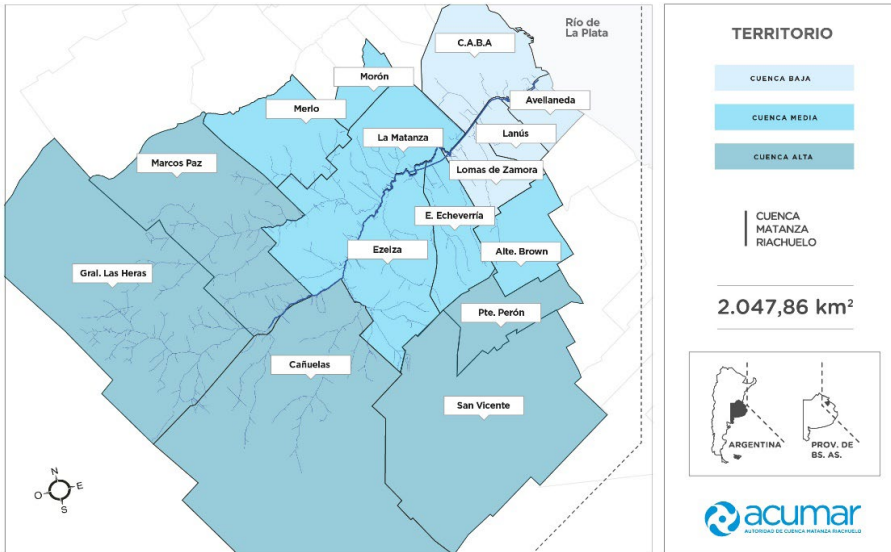
## MARCO METODOLÓGICO

El presente trabajo adopta una perspectiva metodológica cualitativa, de carácter descriptivo, exploratorio y analítico-interpretativo. La elección de este enfoque responde a la necesidad de comprender en profundidad los sentidos, prácticas, representaciones y trayectorias de los actores sociales implicados en los conflictos territoriales y ambientales de la cuenca Matanza-Riachuelo, así como los procesos históricos que moldearon dicho territorio. En primer lugar, el abordaje se inscribe en la tradición de la historia ambiental, entendida como un campo interdisciplinario que busca reconstruir las relaciones entre las sociedades humanas y el entorno natural a lo largo del tiempo (Worster, 1990; McNeill, 2003). Se centra en la cuenca Matanza-Riachuelo como estudio de caso intensivo, por tratarse de un territorio paradigmático que condensa múltiples dimensiones del conflicto urbano-ambiental: degradación ecológica, informalidad urbana, desigualdad social, acción colectiva y judicialización. Para contextualizar espacialmente el área de estudio, se incluye el mapa político elaborado por ACUMAR, que muestra la extensión de la cuenca y las jurisdicciones involucradas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y los 14 municipios que la integran). Este recorte cartográfico resulta fundamental, ya que pone en evidencia la complejidad interjurisdiccional del territorio y anticipa una de las tensiones centrales analizadas en este trabajo: la dificultad de articular políticas públicas entre múltiples escalas estatales y actores con competencias superpuestas. De este modo, el mapa no solo ubica geográficamente la cuenca, sino que también funciona como una representación visual del entramado político-administrativo que atraviesa las disputas por el saneamiento, la urbanización y la propiedad del suelo en el área.



Mapa 1. Mapa político de la cuenca Matanza-Riachuelo

## CUENCA MATANZA RIACHUELO: LÍMITE POLÍTICO



Fuente: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/>

En este sentido, se trata de una zona estratégica tanto desde el punto de vista ecológico como político y simbólico, cuyo análisis permite identificar patrones más amplios de transformación y fronterización en el territorio bonaerense. Por consiguiente, la investigación articula diversas técnicas y fuentes, organizadas en cuatro grandes dimensiones:

### 1. Análisis de fuentes documentales

Se relevaron informes técnicos, planes de gestión y documentos de organismos estatales como ACUMAR, Ministerio de Ambiente (OPDS), Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y dependencias municipales correspondientes al periodo 2008-2022. Se incluyeron en particular el fallo Mendoza de la Corte Suprema (2008), los informes de avance presentados por ACUMAR, planes de urbanización y relocalización de villas ribereñas, y los reportes anuales de la Defensoría del Pueblo. Estos insumos permitieron rastrear el accionar institucional en relación con la legalización de tierras, la remediación ambiental y la planificación territorial, ofreciendo una perspectiva longitudinal sobre las políticas públicas y sus tensiones.

## 2. Análisis de discursos mediáticos, fallos judiciales y comunicados de las ONG

Se sistematizó un corpus de 45 notas periodísticas publicadas entre 2008 y 2022 en diarios nacionales (*Clarín*, *La Nación*, *Página/12*). El criterio de selección fue la referencia explícita a procesos de relocalización, pasivos ambientales, demandas de justicia ambiental o conflictividad social en torno a la cuenca. Asimismo, se analizaron sentencias y expedientes judiciales, junto con comunicados públicos de las ONG ambientales y de asociaciones de vecinos, que aportan registros de testimonios, declaraciones colectivas y estrategias de legitimación de la tenencia. El enfoque se basó en los Estudios Críticos del Discurso (Fairclough, 1992; Wodak, 2001), con atención particular a la identificación de *topoi*, metáforas, voces autorizadas y relaciones de poder construidas en el discurso. Este análisis permitió visibilizar cómo diferentes actores (instituciones, organizaciones sociales, medios y Poder Judicial) construyen jerarquías de legitimidad sobre los sujetos y sus demandas, y cómo esas narrativas inciden en la definición pública del problema ambiental. Cabe destacar que, si bien el corpus total analizado incluyó 45 notas periodísticas publicadas entre 2008 y 2022 en medios nacionales, por razones de espacio, y con el fin de privilegiar la claridad expositiva, en la Tabla 1 se presentan 12 ejemplos representativos. La selección responde a criterios de diversidad temática y de procedencia mediática, buscando reflejar distintas posiciones en torno a los procesos de relocalización, los pasivos ambientales y la conflictividad social en la cuenca Matanza-Riachuelo. El conjunto completo de notas fue considerado en el análisis, pero la síntesis tabular privilegia la legibilidad sin afectar la robustez interpretativa de los resultados.

## 3. Análisis de fuentes secundarias

En lugar de entrevistas directas, este trabajo incorpora voces de actores sociales a través de fuentes orales secundarias disponibles en registros públicos: transcripciones de audiencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ACUMAR & CSJN, 2016), audiencias de seguimiento convocadas por ACUMAR, materiales audiovisuales producidos por el Ministerio Público de la Defensa y encuentros comunitarios en universidades y organizaciones barriales. Estos documentos incluyen intervenciones de vecinos y vecinas afectados/as, referentes barriales y defensores públicos que participaron activamente en el litigio y en los procesos de relocalización. El uso de estas fuentes permite recuperar testimonios directos de los actores involucrados, preservando la riqueza de sus perspectivas y memorias, al tiempo que garantiza transparencia en la procedencia de la información. En este sentido, se privilegiaron fragmentos donde se expresan demandas vinculadas a la salud, la vivienda, el arraigo territorial y la justicia ambiental, que resultan centrales para comprender el modo en que la degradación ambiental se experimenta y se politiza en la cuenca Matanza-Riachuelo. Estas fuentes,

aunque mediadas institucional o comunicacionalmente, constituyen registros públicos de testimonios en primera persona que expresan demandas y percepciones sociales de alta relevancia.

#### **4. Análisis multiescalar y triangulación**

Se aplicó un enfoque de triangulación metodológica para validar y enriquecer los hallazgos, cruzando datos provenientes de fuentes documentales, judiciales, mediáticas y de las ONG. Además, se adoptó una mirada multiescalar que articula lo local (vivencias barriales y organización comunitaria, registradas en medios y comunicados), lo institucional (políticas públicas y procesos de judicialización) y lo estructural (modelo urbano y extractivismo). Esta estrategia permitió integrar el nivel micro de las experiencias cotidianas con las transformaciones institucionales y estructurales de más largo alcance. De este modo, las distintas técnicas no se abordan como compartimentos estancos, sino como registros complementarios que dialogan entre sí.

En conjunto, las cuatro dimensiones metodológicas —documentos institucionales, discursos mediáticos y jurídicos, fuentes orales secundarias y triangulación multiescalar— permiten construir un análisis robusto y situado. Cada una aporta un registro diferente: los documentos oficiales muestran las políticas y su implementación; los discursos mediáticos y de las ONG reflejan la construcción pública de legitimidad; las voces orales secundarias recuperan la experiencia y agencia de los actores directamente afectados; y la triangulación integra estos planos en una mirada relacional. Esta articulación refuerza la consistencia del enfoque histórico-socioambiental adoptado, al visibilizar cómo los procesos de degradación, politización y fronterización en la cuenca Matanza-Riachuelo se entrelazan en distintos niveles de producción de sentido y de acción social.

### **CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y CAMBIOS EN LA PROPIEDAD URBANA**

En sintonía con lo que venimos planteando, la cuenca Matanza-Riachuelo constituye un territorio paradigmático donde se condensan múltiples dimensiones de la conflictividad urbana y ambiental. A lo largo de más de un siglo, la cuenca ha sido objeto de ocupación informal, industrialización contaminante, abandono estatal y, más recientemente, intervención judicial e institucional. Esta sección explora cómo estas dinámicas han impactado en las formas de tenencia de la tierra, la producción de informalidad y las disputas por la legalización y la permanencia en el territorio. El análisis se organiza en torno a tres ejes: la cronicidad de la contaminación, la expansión de los asentamientos informales y la difusa frontera entre abandono estatal y apropiación popular del suelo.

## **La cronicidad de la contaminación y sus impactos territoriales**

Desde fines del siglo XIX, la cuenca Matanza-Riachuelo fue consolidándose como una zona de asentamiento industrial, favorecida por su ubicación estratégica y por la lógica de relegar hacia las periferias urbanas aquellas actividades consideradas sucias o peligrosas para la salud. La instalación de curtiembres, frigoríficos, mataderos, refinerías y posteriormente del Polo Petroquímico de Dock Sud (operativo desde 1931 con la refinería Shell y expandido durante la segunda mitad del siglo XX) configuró un corredor industrial que, hacia 2008, concentraba más de 40 empresas, de las cuales 25 fueron clasificadas de alto riesgo ambiental (FARN, 2003; Merlinsky, 2017). En 2021, ACUMAR identificó que apenas 49 establecimientos concentraban el 80 % de la carga contaminante de la cuenca, confirmando la persistencia de una estructura altamente desigual en la generación de pasivos ambientales (ACUMAR, 2021).

En tal sentido, las descargas de efluentes industriales, el vertido de residuos urbanos sin tratamiento y el descontrol en el uso del suelo convirtieron a la cuenca en uno de los territorios más degradados del país (Brailovsky, 2010; Svampa & Viale, 2009). Asimismo, la proximidad entre industrias de alto impacto y barrios populares profundizó la vulnerabilidad: en Villa Inflamable, por ejemplo, estudios realizados en la década de 2000 mostraron que más del 40 % de los niños presentaban niveles de plomo en la sangre por encima de lo recomendado, además de exposición a hidrocarburos como benceno, tolueno y xileno («La Villa Inflamable de Buenos Aires: vivir rodeados de petróleo», 2018). Estas condiciones sanitarias críticas —enfermedades respiratorias, dérmicas, gastrointestinales y neurológicas— consolidaron un escenario de emergencia socioambiental crónica que motivó litigios judiciales y alcanzó visibilidad en la célebre causa Mendoza (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008).

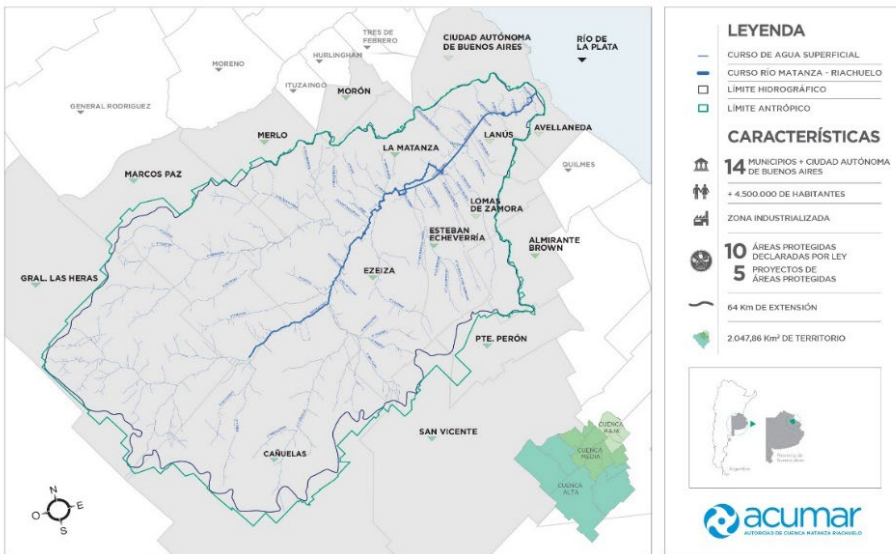
Por consiguiente, la contaminación, lejos de ser una externalidad del desarrollo, actuó como una forma estructural de exclusión, afectando particularmente a las poblaciones de menores recursos, quienes fueron relegadas a habitar zonas no aptas, pero disponibles y próximas a redes de transporte y empleo informal. En este sentido, la degradación ambiental y la precariedad habitacional se convirtieron en fenómenos coconstitutivos: numerosos barrios populares crecieron en torno a cursos de agua contaminados, sin acceso a servicios básicos ni seguridad jurídica. Se advierte, entonces, que la persistencia de la contaminación en la cuenca no constituye únicamente un problema ambiental, sino que opera como un marcador territorial que define zonas devaluadas y condiciona la vida social.

Ahora bien, la distribución territorial de la contaminación en la cuenca no puede comprenderse sin atender a su configuración hidrográfica. El mapa elaborado por ACUMAR permite visualizar con claridad la red de cursos de

agua que estructuran la cuenca y que, históricamente, condicionaron tanto la localización de las industrias como el crecimiento de los barrios populares. La concentración de efluentes en los tramos medios e inferiores del río coincide con las zonas de mayor vulnerabilidad social, lo que refuerza el carácter desigual de la exposición ambiental. Incorporar este plano hidrográfico aporta un marco espacial indispensable para interpretar la cronicidad de la degradación, mostrando cómo las dinámicas de contaminación se entrelazan con procesos de ocupación del suelo y con la emergencia de asentamientos informales en áreas críticas.

**Mapa 2.** Cuenca hidrográfica del río Matanza-Riachuelo

## CUENCA HIDROGRÁFICA RÍO MATANZA RIACHUELO

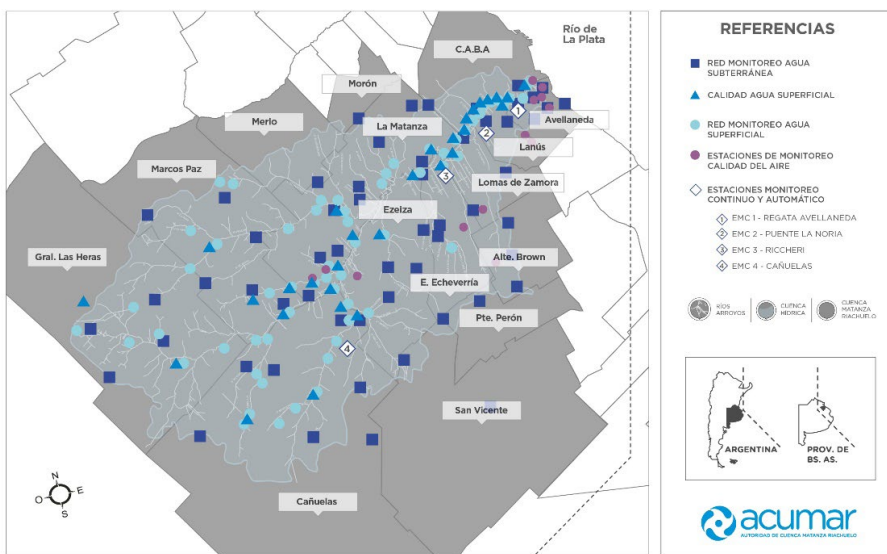


Fuente: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/>

En esta línea, el mapa de riesgo sanitario ambiental (MaRSA) elaborado por ACUMAR identificó que 291 212 personas —equivalentes al 7,3 % de la población de la cuenca— residen en zonas de riesgo muy alto, concentradas principalmente en La Matanza, Lomas de Zamora y Esteban Echeverría (ACUMAR & CSJN, 2018). El estudio combina indicadores ambientales (efluentes industriales, basurales, riesgo de inundación) con variables sociales (hacinamiento, falta de servicios básicos, precariedad habitacional), mostrando que los barrios más expuestos a la contaminación son también los de menor capacidad de respuesta.

Mapa 3. Red de monitoreo

## CUENCA MATANZA RIACHUELO: RED DE MONITOREO



Fuente: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/>

Esta evidencia refuerza la idea de que la degradación ambiental y la vulnerabilidad social no constituyen procesos paralelos, sino entrelazados: la contaminación funciona como un marcador territorial de exclusión, estructurando desigualdades en la habitabilidad urbana y reforzando dinámicas de fronterización socioambiental. Estas condiciones históricas de degradación, lejos de inhibir la ocupación, han habilitado nuevos usos sociales del suelo, particularmente la emergencia de asentamientos informales en áreas críticas.

### El surgimiento de asentamientos informales en zonas críticas

La informalidad urbana en la cuenca creció en forma sostenida desde la década de 1980, al calor de procesos migratorios, crisis habitacionales y vaciamiento de las políticas públicas de vivienda. Así, zonas previamente inhabitables por su condición de humedales, márgenes de arroyos o terrenos industriales abandonados comenzaron a ser ocupadas por familias sin otras opciones de acceso al suelo urbano (Cravino, 2006).

Estos asentamientos, si bien ilegales en términos jurídicos, fueron consolidando un orden social propio: construcciones progresivas, redes comunitarias, servicios gestionados de manera informal e incluso procesos organizativos de lucha por

la regularización y el reconocimiento del derecho a permanecer. Esto generó que la frontera entre legalidad e ilegalidad se volviera cada vez más difusa, especialmente cuando intervino el Estado mediante censos, provisión de servicios básicos o incluso promesas de urbanización (Delamata, 2015). Este fenómeno complejizó las nociones de propiedad urbana: en muchos casos, la ocupación prolongada y legitimada socialmente precedió —y en algunos casos sustituyó— al título de propiedad. La legalización dejó de ser un punto de partida para convertirse en un punto de llegada, disputado y condicionado por múltiples factores: trayectorias de lucha, políticas públicas, agendas judiciales y marcos regulatorios en constante transformación.

El emplazamiento de asentamientos en territorios contaminados expresa un doble movimiento: por un lado, la búsqueda de acceso a la tierra urbana por parte de sectores populares; por otro, la exposición diferencial a riesgos ambientales. Esta dinámica evidencia que la informalidad habitacional en la cuenca no puede comprenderse solo en términos de marginalidad, sino como parte de un proceso más amplio de fronterización socioambiental, donde el derecho a la ciudad se obtiene a costa de habitar espacios degradados. Por ende, esta tensión se profundiza cuando se observa el papel del Estado, cuya ausencia o intervención selectiva produce un escenario en el que la ocupación popular se yuxtapone con el abandono estatal.

### **La frontera entre el abandono estatal y la ocupación popular**

La ocupación de tierras en la cuenca no puede analizarse sin considerar el rol del Estado, no solo por acción, sino también por omisión. En este sentido, el abandono sistemático de ciertas áreas, la falta de control sobre los usos del suelo y la permisividad hacia actividades contaminantes configuran lo que algunos autores han llamado «zonas de sacrificio» (Auyero & Swistun, 2009). En ese vacío institucional, las comunidades populares no solo ocuparon el territorio, sino que desarrollaron formas de territorialización alternativas, basadas en la organización barrial, el reclamo colectivo y la construcción simbólica de pertenencia. Estas prácticas disputan los sentidos oficiales de la legalidad, proponiendo otros criterios de justicia espacial, donde la residencia prolongada, la necesidad vital y el derecho al hábitat priman por sobre el régimen registral de la propiedad (Fernandes, 2011; Holston, 2008).

Así, la frontera entre lo público y lo privado, entre lo legal y lo ilegítimo, no es una línea objetiva ni estable, sino un campo de disputa permanente, donde la lucha por la tierra urbana es también una lucha por el reconocimiento, la dignidad y la justicia ambiental. La cuenca Matanza-Riachuelo, en este sentido, representa un espacio donde la producción material del territorio está íntimamente entrelazada

con su producción normativa y simbólica. La articulación entre la inacción pública y la acción colectiva configura un borde urbano singular: no se trata solo de exclusión o de informalidad, sino de la producción de una frontera socioambiental, donde la legitimidad de los usos del suelo se disputa en condiciones de degradación histórica. Este escenario, más que reproducir categorías conocidas de marginalidad, evidencia la necesidad de pensar la fronterización socioambiental como una noción analítica capaz de captar la especificidad de estos procesos. En suma, la conflictividad socioambiental vinculada a la contaminación crónica, la ocupación de áreas críticas y el abandono estatal permite situar empíricamente la categoría de fronterización socioambiental, que será retomada en diálogo con los marcos conceptuales y con la evidencia presentada en los apartados siguientes.

### **ACCIÓN COLECTIVA Y MOVIMIENTOS AMBIENTALISTAS**

En los procesos de transformación del territorio y disputa por la propiedad urbana en la cuenca Matanza-Riachuelo, la acción colectiva ha desempeñado un papel central y activo. Frente al abandono estatal sistemático, la degradación ambiental crónica y la precariedad habitacional generalizada, las comunidades organizadas, las ONG y el activismo ambiental han generado respuestas articuladas y creativas, configurando un campo de disputa que desafía el orden territorial dominante. Como quedó plasmado en diversas intervenciones durante la Audiencia Pública de la Corte Suprema en 2016, numerosos vecinos describieron haber convivido durante décadas con olores fétidos, enfermedades recurrentes en niños y una persistente sensación de ausencia estatal (ACUMAR & CSJN, 2016). Estas expresiones permiten comprender cómo la degradación ecológica se experimenta en la vida cotidiana y cómo ese deterioro se transforma en un motor de organización y acción colectiva.

Desde una perspectiva de historia ambiental, estas prácticas permiten reconstruir cómo la degradación ecológica se inscribe en trayectorias de largo plazo y cómo los actores subalternos producen memorias y sentidos que resignifican el vínculo entre ambiente y justicia social. En este marco, la acción colectiva no solo constituye una forma de resistencia inmediata, sino también un proceso de fronterización socioambiental, en el que se disputan los límites de la legitimidad sobre la tierra y se redefinen las condiciones de pertenencia al territorio. Esta sección profundiza en tres dimensiones clave: la organización comunitaria directa, el rol estratégico del activismo jurídico y las estrategias discursivas utilizadas para legitimar la permanencia y exigir derechos en la cuenca.



## **Vecinos autoconvocados y litigios ambientales**

La emergencia de vecinos y vecinas autoconvocados en los márgenes de la cuenca responde directamente a la necesidad urgente de visibilizar y enfrentar vulnerabilidades ambientales y habitacionales impuestas por décadas de abandono institucional. Lentamente los vecinos y vecinas se fueron organizando, múltiples asambleas barriales comenzaron a estructurarse en torno a problemas concretos: contaminación del aire y el agua, enfermedades asociadas a metales pesados, ausencia de infraestructuras sanitarias básicas, hacinamiento y frecuentes inundaciones. El caso más emblemático fue la causa Mendoza (2004), impulsada por un colectivo de vecinos que demandó al Estado nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma y a empresas contaminantes. Este litigio marcó un punto de inflexión al colocar a las comunidades afectadas como sujetos políticos y jurídicos activos. Tal como expresó Beatriz Mendoza en una entrevista de 2020, el conflicto del Riachuelo dejó de ser un problema negado o minimizado y pasó a ser reconocido socialmente a medida que sus impactos se hicieron visibles (Informe Digital Metropolitano, 2020). Su apreciación ilustra el tránsito desde la invisibilización social hacia la legitimación pública de la problemática.

Durante las audiencias judiciales de 2016, diversas intervenciones vecinales insistieron en ser reconocidas como sujetos con derecho a un ambiente sano y a permanecer en sus barrios, rechazando su caracterización como intrusos o actores sin legitimidad territorial (ACUMAR & CSJN, 2016). Estos planteos evidencian que el conflicto excede la dimensión ambiental y se proyecta sobre la disputa por la propiedad y el derecho a habitar. La acción colectiva, en este marco, no solo denuncia la situación de desigualdad, sino que construye nuevos criterios de legitimidad frente a categorías históricamente estigmatizantes como la «ocupación ilegal».

## **Redes de apoyo, ONG y activismo jurídico**

El despliegue de organizaciones de la sociedad civil fue decisivo para consolidar y amplificar las demandas vecinales. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Greenpeace Argentina, entre otras, aportaron recursos técnicos y jurídicos, pero también contribuyeron a visibilizar las voces comunitarias en escenarios institucionales. En informes del Cuerpo Colegiado, las ONG señalaron: «No se trata solo de mover casas, sino de garantizar condiciones para una vida digna» (FARN, 2020, p. 239). Esta afirmación revela la distancia entre las respuestas estatales centradas en la infraestructura y las demandas sociales de integralidad y reconocimiento. En tal sentido, el activismo jurídico desempeñó un papel crucial al articular las experiencias de los vecinos con

un lenguaje legal capaz de interpelar al Estado. En la audiencia pública de 2016, el defensor general de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Corti, sostuvo que el saneamiento de la cuenca debía comprenderse como una cuestión de derechos humanos, vinculada de manera inseparable al acceso a la salud, la vivienda y la dignidad (ACUMAR & CSJN, 2016). De este modo, las ONG y defensores públicos actuaron como mediadores, traduciendo los reclamos comunitarios en términos jurídicos y políticos con capacidad de incidencia nacional e internacional.

Por otro lado, la disputa por la propiedad urbana se juega también en el plano simbólico. A través de campañas, intervenciones urbanas y producción de saberes comunitarios, los movimientos socioambientales de la cuenca han cuestionado las narrativas dominantes que estigmatizan la ocupación informal. En los registros del Ministerio Público de la Defensa, los vecinos subrayaron que la relocalización no podía reducirse a un simple movimiento territorial: para ellos, permanecer en el barrio implicaba defender sus vínculos, su historia y su vida cotidiana, y reclamaron no ser tratados como objetos desplazables (MPD, 2017). La construcción de un repertorio discursivo alternativo ha sido clave para legitimar la tenencia en un territorio atravesado por la contaminación y la precariedad. En el encuentro comunitario realizado en la Universidad Nacional de Lanús, un referente barrial destacó que son los propios habitantes quienes enfrentan cotidianamente las condiciones de vida en la cuenca, y que por ello sus voces deben tener el mismo peso que las perspectivas técnicas en los procesos de toma de decisiones (UNLa, 2016). Estas estrategias muestran cómo la acción colectiva disputa tanto el espacio físico como el simbólico, ampliando los marcos de reconocimiento social e institucional.

En conjunto, estas experiencias demuestran que la acción colectiva en la cuenca Matanza-Riachuelo no se reduce a la resistencia frente a la degradación ambiental, sino que constituye un proceso de fronterización socioambiental. Los vecinos y organizaciones, al reclamar justicia y derecho al territorio, trazan nuevos bordes de legitimidad que desestabilizan nociones convencionales de ilegalidad o marginalidad urbana. Así, la cuenca se convierte en un laboratorio donde confluyen degradación ecológica histórica, luchas sociales y disputas urbanas, mostrando que la justicia ambiental no es un ideal abstracto, sino una práctica cotidiana que redefine las condiciones de vida en los márgenes urbanos.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROCESOS DE LEGALIZACIÓN**

La cuenca Matanza-Riachuelo ha sido objeto de múltiples iniciativas estatales orientadas al saneamiento ambiental, la mejora de las condiciones habitacionales y la regularización de asentamientos informales. Sin embargo, estas políticas públicas han estado atravesadas por contradicciones, fragmentaciones institucionales y

tensiones entre el enfoque ambiental, el derecho a la vivienda y los intereses del mercado inmobiliario. Este apartado aborda los principales instrumentos impulsados desde el Estado, centrándose en el fallo Mendoza, la acción de ACUMAR, los planes de relocalización y los debates contemporáneos sobre justicia ambiental y ciudad.

### **La causa Mendoza y la intervención estatal (ACUMAR)**

La causa Mendoza, iniciada en 2004 por un grupo de vecinos autoconvocados contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas instaladas en la zona, marcó un antes y un después en la gestión pública de la cuenca. Según Brailovsky (2010), el Riachuelo constituye el emblema de la contaminación urbana en Argentina, con más de 200 años de abandono por parte de distintos gobiernos democráticos y *de facto*. La situación ha generado graves consecuencias para la salud y la calidad de vida de aproximadamente cinco millones de habitantes, distribuidos en 14 municipios, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo las principales fuentes de contaminación las descargas cloacales, los basurales a cielo abierto y las descargas industriales.

En 2006, la Corte Suprema de Justicia ordenó la presentación de un plan de saneamiento, derivando en la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) como organismo interjurisdiccional encargado de diseñar e implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Dos años después, la Corte dictó una sentencia estructural que obligaba a los tres Estados demandados a iniciar efectivamente la limpieza del área, estableciendo además un Cuerpo Colegiado integrado por ONG —entre ellas Greenpeace y FARN— y el Defensor del Pueblo, encargado de garantizar la transparencia y el control ciudadano.

Sin embargo, los avances reales han sido solo parciales. En la audiencia pública convocada por la Corte Suprema en 2016, diversos vecinos relataron que viven desde hace años entre el barro, los olores provenientes del curso contaminado y la incertidumbre cotidiana, reclamando soluciones concretas en lugar de nuevas promesas (ACUMAR & CSJN, 2016). En esa misma línea, la FARN enfatizó que los reiterados incumplimientos de los plazos de saneamiento no constituyen simples demoras burocráticas, sino vulneraciones efectivas del derecho a la salud y al ambiente sano para miles de familias de la cuenca (FARN, 2020). Otros informes han señalado problemas estructurales en la implementación: falta de coordinación entre jurisdicciones, un enfoque tecnocrático por parte de ACUMAR, escasa transparencia presupuestaria y la débil integración de las dimensiones ambientales, habitacionales y sociales en un solo programa integral (CELS, 2017; Damill, 2011; ACUMAR & CSJN, 2018). Estas críticas también se hicieron visibles en

la audiencia de 2018, donde Antonio Brailovsky cuestionó que la Corte priorizara las exposiciones oficiales sobre las voces comunitarias, reduciendo los reclamos vecinales a cuestiones secundarias. Estas deficiencias muestran que, a pesar del sólido marco institucional creado, la participación ciudadana efectiva y vinculante sigue siendo un déficit central, y que el saneamiento de la cuenca se disputa tanto en tribunales como en el terreno social y comunitario.

Uno de los componentes más visibles de las políticas impulsadas tras el fallo Mendoza ha sido la relocalización de asentamientos situados en zonas de riesgo ambiental o sanitario. Estos planes, ejecutados en coordinación con municipios, implicaron el traslado de miles de familias a viviendas construidas en predios alejados de los márgenes del río. Aunque en muchos casos representaron una mejora habitacional significativa, los procesos estuvieron atravesados por múltiples conflictos y contradicciones. En primer lugar, numerosas relocalizaciones fueron diseñadas sin participación directa de las comunidades afectadas, lo que generó tensiones, resistencias y dificultades de adaptación en los nuevos barrios. En segundo lugar, muchas familias no fueron contempladas en los censos originales, quedando excluidas del proceso. En tercer lugar, los nuevos complejos habitacionales presentaron en distintos casos problemas de infraestructura, acceso a transporte, empleo y servicios de salud (Svampa & Viale, 2009; CELS, 2017).

Las voces de los propios vecinos reflejan con claridad estas limitaciones. En el proceso de relocalización de la Villa 21-24, muchas familias señalaron que, si bien fueron trasladadas lejos de la orilla del río, continuaban enfrentando problemas estructurales como la falta de acceso seguro al agua potable y la ausencia de oportunidades laborales en el nuevo emplazamiento, lo cual cuestionaba la mejora efectiva en sus condiciones de vida (MPD, 2017). De manera similar, durante el Encuentro de Villas y Asentamientos organizado en la Universidad Nacional de Lanús, diversos participantes subrayaron que los procesos de saneamiento ambiental no pueden implicar expulsiones forzadas, y reclamaron ser reconocidos como parte legítima del territorio y actores con derecho a decidir sobre su futuro (UNLa, 2016). Estas intervenciones muestran que el traslado físico no garantiza mejores condiciones de vida cuando persisten problemas estructurales y, sobre todo, cuando los programas se implementan sin una real participación comunitaria. Cabe destacar que esta desigualdad territorial no solo ha sido señalada por la literatura crítica, sino también reconocida por el propio Estado. La ACUMAR elaboró en 2018 el mapa de riesgo sanitario ambiental (MaRSA), que identifica la superposición de pasivos ambientales, vulnerabilidad social y precariedad habitacional en distintos sectores de la cuenca (ACUMAR & CSJN, 2018). Esta herramienta constituye un diagnóstico oficial de la desigualdad estructural que atraviesa a los barrios ribereños, mostrando que las poblaciones expuestas a mayores cargas contaminantes

son, al mismo tiempo, las que enfrentan condiciones habitacionales más precarias y menor acceso a servicios básicos. Sin embargo, la incorporación de este conocimiento en las políticas de relocalización y regularización ha sido fragmentaria: el MaRSA visibiliza el problema, pero no garantiza por sí mismo la transformación de las condiciones que reproduce. En paralelo, los procesos de regularización de barrios existentes avanzaron de manera desigual. Si bien la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires ofreció herramientas jurídicas relevantes, su implementación resultó fragmentaria, condicionada por criterios técnicos y presiones inmobiliarias. Así, el Estado tendió a posicionarse más como gestor de relocalizaciones que como garante del derecho a permanecer en el lugar de origen, reproduciendo tensiones entre justicia ambiental y derecho a la ciudad.

### JUSTICIA AMBIENTAL, DERECHO A LA CIUDAD Y TENSIONES NO RESUELTAS

Las políticas públicas en la cuenca Matanza-Riachuelo han revelado tensiones estructurales entre concepciones divergentes del territorio: una centrada en la remediación ambiental como objetivo técnico y otra que reclama la garantía del derecho a la vivienda digna y a la permanencia territorial. Esta tensión se inscribe en debates más amplios sobre la justicia ambiental, entendida no solo como redistribución del daño, sino también como reconocimiento de las comunidades afectadas y su participación efectiva en las decisiones (Schlosberg, 2007; Leff, 2004). En este sentido, las audiencias judiciales se convirtieron en escenarios clave de disputa. El defensor general porteño, Horacio Corti, planteó ante la Corte Suprema que la justicia ambiental está inseparablemente ligada a la justicia social y advirtió que la recuperación del río no debe avanzar sacrificando a los sectores más vulnerables (ACUMAR & CSJN, 2016). Esta afirmación condensa de manera explícita la relación entre justicia ambiental y derecho a la ciudad, dialogando con la perspectiva de Lefebvre (1968) y Harvey (2013), que destacan cómo el acceso al suelo, al ambiente sano y a los servicios urbanos está mediado por relaciones de poder político y económico.

En términos cuantitativos, el fallo Mendoza estableció en 2008 la necesidad de relocalizar alrededor de 2000 familias en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al menos 17 000 soluciones habitacionales en toda la cuenca (CSJN, 2008). Sin embargo, a más de una década, los avances han sido parciales: hacia 2019 apenas se había cumplido con un 22 % de las viviendas previstas (CELS, 2017). En la ciudad, los registros oficiales indicaban que poco más de 1000 familias habían sido efectivamente trasladadas a distintos complejos habitacionales —entre ellos, 165 familias de la Villa 21-24 al barrio Padre Mugica, 104 de la Villa 26 a Luzuriaga, 29 del asentamiento Luján, 137 de El Pueblito, 121 de Magaldi, 10 del Camino de Sirga y 118 de la Villa 26 a Lacarra y San Antonio (Giambartolomei, 2019)—.

No obstante, los procesos de mayor envergadura, como los de la Villa 21-24 y Villa Inflamable en Avellaneda, continuaban pendientes, confirmando la brecha estructural entre la meta trazada y los resultados alcanzados. Esta distancia evidencia que, pese a la existencia de un marco jurídico e institucional robusto, la relocalización se implementó de forma fragmentaria y lenta, consolidando la percepción de incumplimiento de los derechos de las comunidades afectadas.

El caso Riachuelo, en suma, muestra cómo los márgenes urbanos se convierten en territorios de disputa: entre el derecho de habitar y la lógica de «limpieza ambiental», entre el interés público y la captura privada del suelo. Tal como señalan Svampa y Viale (2009) y el CELS (2017), los planes de saneamiento y relocalización, en lugar de resolver estas tensiones, muchas veces las profundizan al priorizar criterios tecnocráticos sobre las demandas comunitarias. Pese a los avances institucionales, las políticas de legalización siguen siendo parciales, fragmentadas y en muchos casos desconectadas de una verdadera participación popular. Las comunidades afectadas continúan reclamando políticas integrales que contemplen la complejidad de habitar en condiciones de vulnerabilidad, sin que ello implique desarraigo forzoso ni la pérdida de sus vínculos territoriales. En este sentido, el horizonte de justicia ambiental urbana no puede desvincularse de la construcción de ciudadanía desde abajo, donde la defensa del derecho a la ciudad se expresa en la capacidad colectiva de disputar sentidos y condiciones materiales de pertenencia al territorio. De este modo, las tensiones en torno a la justicia ambiental y el derecho a la ciudad no se expresan únicamente en políticas incompletas o en decisiones judiciales, sino también en el terreno de las representaciones públicas. Los discursos mediáticos, institucionales y comunitarios se convierten en un espacio central de disputa, donde se define quiénes son reconocidos como sujetos de derecho, qué problemas son visibilizados y qué soluciones resultan legítimas.

## **REPRESENTACIONES SOCIALES DEL CONFLICTO EN LA ESFERA PÚBLICA**

El conflicto socioambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo no solo se libra en el territorio, los tribunales o las instituciones estatales, también se disputa en el plano simbólico. Los medios de comunicación, los discursos institucionales y las narrativas sociales construyen sentidos sobre qué es el problema Riachuelo, quiénes son sus responsables y qué soluciones son deseables o legítimas. Esta dimensión resulta central, pues las representaciones no solo reflejan realidades, sino que contribuyen activamente a producir jerarquías de legitimidad y a trazar fronteras simbólicas entre actores.

Desde la década de 1990, y especialmente a partir del fallo Mendoza (2008), el Riachuelo se consolidó como un tema de agenda en los principales medios gráficos

argentinos. Sin embargo, la forma en que se narró el conflicto distó de ser neutra: predominó una mirada tecnocrática y estetizante, centrada en la «limpieza del río» y la «recuperación del paisaje». Así, *La Nación* titulaba en 2010: «El sueño de un Riachuelo sustentable» y describe avances visuales en la ribera mientras reconocía que el saneamiento integral permanecía «lejano e incierto» («El sueño de un Riachuelo sustentable», 2010). De manera similar, otra nota afirmaba que «a diez años del fallo que obliga a limpiarlo, aún no saben ni cuándo lo podrán cumplir» («Riachuelo: a diez años del fallo...», 2018), reflejando el desencanto frente a la ineficacia estatal, pero sin problematizar en profundidad la responsabilidad estructural de las industrias ni el rol del modelo urbano. En contraste, *Página/12* señalaba que la intervención estatal muchas veces equivalía a «una limpieza que es puro maquillaje», ya que «alrededor de 1500 industrias siguen contaminando» (Marziotta, 2018a). Estas diferencias muestran cómo los medios construyen marcos divergentes: unos enfatizando la estética y otros denunciando las causas estructurales.

El análisis del corpus periodístico también revela una tendencia a homogeneizar a los habitantes de la cuenca bajo etiquetas como «vecinos afectados» u «ocupantes ilegales». Una nota de *La Nación* sobre la relocalización en la Villa 21-24 destacaba que se «trasladaron 64 familias que vivían a metros del Riachuelo» (Giambartolomei, 2019), sin dar cuenta de las trayectorias comunitarias ni de los reclamos por condiciones dignas. En cambio, en el Encuentro de Villas y Asentamientos de la UNLa, los propios vecinos denunciaron públicamente que quieren ser reconocidos como parte del territorio, no expulsados (UNLa, 2016). Este contraste refleja la distancia entre representaciones mediáticas simplificadas y voces comunitarias que articulan reclamos complejos de arraigo, justicia ambiental y derecho a la ciudad.

Las audiencias judiciales también se convirtieron en escenarios de disputa simbólica. En la Audiencia Pública de la Corte Suprema (2016), un vecino afirmó que conviven con el barro y el olor, por lo que no necesitan promesas, sino soluciones (ACUMAR & CSJN, 2016). Por su parte, el defensor general de la Ciudad, Horacio Corti, sostuvo que la justicia ambiental y social van de la mano (ACUMAR, 2016). Estas intervenciones muestran que la esfera pública judicial no es un espacio neutral de deliberación técnica, sino un ámbito atravesado por tensiones políticas donde las voces ciudadanas disputan visibilidad y legitimidad.

Tabla 1. *Notas de diarios*<sup>2</sup>

Diario	Fecha	Título	Análisis
<i>Página/12</i>	10 de junio de 2018	«La responsabilidad de los agentes contaminantes»	Destaca la necesidad de identificar empresas contaminantes, pero podría profundizar en cómo estas influyen en las políticas ambientales y las acciones estatales.
<i>Página/12</i>	13 de mayo de 2018	«Una limpieza que es puro maquillaje»	Crítica la superficialidad de las acciones de limpieza, sugiriendo medidas cosméticas y no estructurales. Podría profundizar en las causas estructurales de la persistente contaminación industrial.
<i>Página/12</i>	29 de octubre 2018	«El Riachuelo desconocido»	Presenta un tramo histórico no rectificado del río, pero podría vincular más claramente este aspecto con las problemáticas actuales de contaminación y dinámicas socioambientales.
<i>Página/12</i>	19 de octubre 2019	«El Riachuelo y las inundaciones: desidia e hipocresía»	Crítica la falta de políticas efectivas frente a inundaciones, podría beneficiarse al incluir ejemplos específicos sobre afectaciones comunitarias y respuestas locales.
<i>Clarín</i>	12 de noviembre de 2002	«La contaminación del Riachuelo»	Aborda la persistente problemática de la contaminación en el Riachuelo, destacando la falta de soluciones efectivas a lo largo de los años. Se mencionan las promesas incumplidas y la ineficacia de las políticas públicas implementadas hasta la fecha.
<i>Clarín</i>	14 de abril de 2002	«Piden investigar si el Riachuelo daña la salud de los vecinos»	Analiza el impacto de la contaminación del Riachuelo en la salud de las comunidades aledañas, resaltando el aumento de enfermedades respiratorias y dermatológicas. Se enfatiza la necesidad de medidas urgentes para proteger la salud pública.
<i>Clarín</i>	14 de marzo de 2018	«Riachuelo: a diez años del fallo que obliga a limpiarlo, aún no saben ni cuándo lo podrán cumplir»	Revisa los diversos intentos fallidos por sanear el Riachuelo, señalando la falta de coordinación entre las autoridades y la ausencia de políticas sostenibles. Se cuestiona la eficacia de los planes implementados y la voluntad política para resolver el problema.

<sup>2</sup> El cuadro presenta una selección de 12 notas representativas de un corpus de 45 analizadas.



Diario	Fecha	Título	Análisis
<i>Clarín</i>	19 de julio de 2010	«El sueño de un Riachuelo sustentable»	Enfatiza la limpieza superficial, sin cuestionar responsabilidades industriales.
<i>La Nación</i>	30 de noviembre 2016	«Riachuelo: historias y hallazgos detrás de los 200 años de contaminación»	Histórico e informativo, pero sin análisis profundo sobre responsabilidades industriales o políticas estatales.
<i>La Nación</i>	25 de julio de 2016	«Cronología del Riachuelo: 200 años de contaminación, irregularidades y promesas»	Similar al anterior, informativo, pero sin análisis crítico sobre influencia de políticas públicas e intereses privados.
<i>La Nación</i>	17 de enero de 2019	«Trasladan a 64 familias de Villa 21-24 que viven a metros del Riachuelo»	Destaca acción concreta de relocalización, pero no analiza integralidad de la política ni su efectividad a largo plazo.
<i>La Nación</i>	24 de agosto de 2016	«Audiencia por el Riachuelo: siguen las internas en ACUMAR»	Señala problemas internos en ACUMAR, pero no profundiza en efectos sobre comunidades locales ni avances en saneamiento.

Asimismo, las ONG cumplieron un rol fundamental en visibilizar la distancia entre los compromisos formales del Estado y la materialidad concreta de los territorios. La FARN denunció que el incumplimiento de plazos establecidos son violaciones al derecho a la salud y al ambiente (FARN, 2020). De este modo, las organizaciones lograron posicionar la noción de justicia ambiental en el centro del debate público, tensionando el discurso oficial que tendía a reducir la problemática a un asunto de gestión técnica. Estas tensiones discursivas atraviesan también la noción de propiedad: mientras el discurso legalista insiste en la titularidad formal como condición de legitimidad, los movimientos sociales reivindican criterios alternativos basados en la necesidad, el arraigo y el trabajo comunitario (Fernandes, 2011; Holston, 2008). En este sentido, las narrativas mediáticas que caracterizan a los habitantes como «ocupantes ilegales» funcionan como dispositivos de fronterización simbólica, que justifican políticas de desplazamiento y refuerzan desigualdades territoriales.

Frente a estas representaciones hegemónicas, los movimientos socioambientales de la cuenca han elaborado una narrativa alternativa. A través de campañas comunitarias, informes colectivos y alianzas con universidades y organizaciones de derechos humanos, articularon el derecho a un ambiente sano con el derecho a la ciudad

y a la permanencia en el territorio. Como señalaron vecinos en la audiencia de 2016: «Queremos vivir en un barrio con agua, con cloacas y con escuelas, sin tener que abandonar nuestra historia» (CSJN, 2016). Estas voces muestran que las luchas socioambientales en el Riachuelo no solo buscan remediación técnica, sino que cuestionan los marcos dominantes de urbanización y plantean horizontes alternativos de justicia socioambiental.

En síntesis, las representaciones sociales del conflicto en la esfera pública no son accesorias: forman parte constitutiva de la disputa. Construir justicia socioambiental exige disputar no solo recursos materiales, sino también sentidos comunes, lenguajes dominantes y visiones del futuro. El caso Riachuelo, leído desde este prisma, condensa cómo los discursos mediáticos, judiciales y comunitarios producen y disputan fronteras simbólicas, definiendo quiénes son reconocidos como sujetos legítimos de derecho y bajo qué condiciones.

## CONCLUSIONES

Este trabajo analizó, desde una perspectiva histórico-socioambiental, las transformaciones territoriales, jurídicas y simbólicas de la cuenca Matanza-Riachuelo, proponiéndola como un caso paradigmático para comprender la articulación entre degradación ecológica, desigualdad urbana y disputa por la tierra. El eje central del análisis radicó en mostrar cómo la historia ambiental, la justicia socioambiental y la noción de fronterización se entrelazan para explicar un conflicto que no es solo ambiental, sino profundamente político y territorial.

En primer lugar, se destacó que la contaminación crónica de la cuenca no constituye un efecto colateral del desarrollo, sino un mecanismo estructural de exclusión que produjo territorios degradados y devaluados donde se asentaron los sectores populares. Este proceso histórico permitió visibilizar cómo la degradación ambiental y la precariedad habitacional operan de manera conjunta, configurando un paisaje urbano marcado por la vulnerabilidad y la desigualdad.

En segundo lugar, se mostró que las luchas socioambientales en la cuenca han sido decisivas para politizar el daño ambiental y redefinir el sentido de la propiedad urbana. La acción colectiva, en sus diversas expresiones, no solo cuestionó la inacción estatal, sino que generó nuevos sentidos de legitimidad territorial, desafiando la mirada restringida que reduce la propiedad a la posesión formal de un título. De este modo, la ciudadanía ambiental se expresó como una práctica concreta de resistencia, organización comunitaria y disputa por el derecho a permanecer en el territorio.

En tercer término, el análisis de las políticas públicas reveló un reconocimiento parcial, aunque insuficiente, de estas desigualdades territoriales por parte del Estado.

Los planes de relocalización y regularización, si bien aportaron mejoras materiales en algunos casos, se implementaron de manera fragmentaria y muchas veces sin participación comunitaria, reproduciendo tensiones entre justicia ambiental y derecho a la ciudad. Así, las políticas tendieron a gestionar la desigualdad más que a revertirla, consolidando una frontera socioambiental que separa lo habitable de lo inhabitable, lo legal de lo informal, lo visible de lo desechable.

Finalmente, las representaciones públicas y mediáticas del conflicto mostraron que la disputa no se limita al plano material, sino que también se libra en el terreno de los discursos y las imágenes. Frente a narrativas hegemónicas que estetizan la limpieza del río o reducen a los habitantes a poblaciones vulnerables, los movimientos socioambientales elaboraron contradiscursos que articularon el derecho a un ambiente sano con el derecho a la ciudad, planteando horizontes alternativos de justicia y democratización del territorio.

En conjunto, estos hallazgos permiten sostener que la noción de fronterización socioambiental constituye un aporte original para pensar los márgenes urbanos. A diferencia de categorías más extendidas como marginalidad o exclusión, la fronterización subraya que los límites urbanos son procesos dinámicos de producción social, donde la degradación ambiental, las políticas estatales y las resistencias comunitarias interactúan en la definición de quiénes son considerados sujetos legítimos de derecho. De este modo, el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo, lejos de ser un problema local circunscrito a la gestión ambiental, condensa dilemas más amplios sobre el futuro de las ciudades latinoamericanas: cómo se distribuyen los riesgos y beneficios ambientales, quién define los criterios de habitabilidad y en qué condiciones se reconoce el derecho a permanecer en el territorio.

En este sentido, el Riachuelo es a la vez espejo y laboratorio: espejo de las desigualdades estructurales que marcan las periferias urbanas y laboratorio de experiencias colectivas que disputan los marcos dominantes de urbanización. Reconocer esta tensión no solo contribuye al conocimiento académico, sino que abre la posibilidad de repensar la justicia socioambiental como horizonte político indispensable para democratizar el derecho a la tierra, la vivienda y el ambiente en las ciudades del presente y del futuro. En definitiva, el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo muestra que la fronterización socioambiental no constituye un efecto marginal de la degradación ni una categoría descriptiva secundaria: es el núcleo mismo donde confluyen la desigualdad ambiental, las disputas por la tierra y la acción colectiva. Leer la cuenca desde esta clave permite comprender que las fronteras entre lo habitable y lo inhabitable, lo legal y lo informal, no son meros límites jurídicos o urbanos, sino procesos políticos activos, producidos y disputados en la intersección entre historia ambiental, políticas públicas y luchas sociales.

## REFERENCIAS

- Alimonda, H. (2011). *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. CLACSO.
- Angelovski, I. (2014). *Neighborhood as Refuge: Community Reconstruction, Place Remaking, and Environmental Justice in the City*. MIT Press.
- Angelovski, I., & Gorostiza, S. (2013). La justicia ambiental urbana en la renovación de los barrios: Entrevista con Isabelle Angelovski. *Ecología Política*, (37), 37–45.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – ACUMAR & Corte Suprema de Justicia de la Nación – CSJN. (2016). *Audiencia pública de seguimiento de la causa Mendoza (transcripción oficial)*. ACUMAR.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – ACUMAR & Corte Suprema de Justicia de la Nación – CSJN. (2018). *Informe de avance del Plan Integral de Saneamiento Ambiental*. ACUMAR.
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – ACUMAR & Corte Suprema de Justicia de la Nación – CSJN. (2021). *Mapa de establecimientos contaminantes y carga industrial en la cuenca Matanza-Riachuelo*. ACUMAR.
- Auyero, J., & Swistun, D. A. (2009). *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Oxford University Press.
- Brailovsky, A. (2010). *El medio ambiente en la historia argentina*. Capital Intelectual.
- Bullard, R. D., Agyeman, J., & Evans, B. (Eds.). (2003). *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849771771>
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza: medioambiente y segregación en Buenos Aires*. Fondo de Cultura Económica.
- Carman, M. (2017). *Las fronteras de lo humano: Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Siglo XXI.
- Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS. (2017). *Habitar en la cuenca: derechos y políticas públicas en el Riachuelo*. CELS.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación – CSJN. (2008). *Fallo Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo*. CSJN.
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana*. UNGS.
- «Cronología del Riachuelo: 200 años de contaminación, irregularidades y promesas». (25 de julio de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/cronologia-del-riachuelo-200-anos-de-contaminacion-irregularidades-y-promesas-de-saneamiento-nid1921706/>
- Damill, L. (2011). Los desafíos de ACUMAR: interjurisdiccionalidad y coordinación en la gestión ambiental. *Temas de Derecho Ambiental*, 3(2), 77-92.
- Delamata, H. (2015). Derecho al hábitat y prácticas urbanas populares. En H. Delamata (Comp.), *La cuestión urbana en América Latina: reconfiguraciones, nuevas problemáticas y políticas públicas* (pp. 185-204). CLACSO.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Polity Press.

- Fernandes, E. (2011). *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN. (2003). *La causa Mendoza: antecedentes y perspectivas*. FARN.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales – FARN. (2020). *Informe de seguimiento de la causa Mendoza*. FARN.
- Giambartolomei, M. (17 de enero de 2019). «Trasladan a 64 familias de Villa 21-24 que viven a metros del Riachuelo». *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/trasladan-64-familias-villa-21-24-viven-metros-nid2211833/>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, (53), 23–40. <https://doi.org/10.64590/fmh>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- «La contaminación del Riachuelo». (12 de noviembre de 2002). *Clarín*. [https://www.clarin.com/opinion/contaminacion-riachuelo\\_0\\_S1SZtLmg0Fx.html](https://www.clarin.com/opinion/contaminacion-riachuelo_0_S1SZtLmg0Fx.html)
- «La Villa Inflamable de Buenos Aires: vivir rodeados de petróleo». (12 de julio de 2018). *El País*. [https://elpais.com/internacional/2018/07/12/argentina/1531413509\\_157074.html](https://elpais.com/internacional/2018/07/12/argentina/1531413509_157074.html)
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI Editores.
- Magallanes, A. (19 de octubre de 2019). «El Riachuelo y las inundaciones: desidia e hipocresía». *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/226004-el-riachuelo-y-las-inundaciones-desidia-e-hipocresia>
- Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria.
- Martínez Alier, J. (2014). *Ecología política: una perspectiva desde la economía ecológica*. Icaria.
- Martínez Alier, J. (2020). *Ecological Economics: From the Ground Up*. Routledge.
- Marziotta, G. (10 de junio de 2018b). «La responsabilidad de los agentes contaminantes». *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/120364-la-responsabilidad-de-los-agentes-contaminantes>
- Marziotta, G. (13 de mayo de 2018a). «Una limpieza que es puro maquillaje: alrededor de 1500 industrias siguen contaminando el Riachuelo». *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/114225-una-limpieza-que-es-puro-maquillaje>
- McNeill, J. R. (2003). Observations on the Nature and Culture of Environmental History. *History and Theory*, 42(4), 5-43. <https://www.jstor.org/stable/3590677>
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.
- Merlinsky, M. G. (2017). El conflicto del Riachuelo: cuencas metropolitanas y justicia ambiental. En M. G. Merlinsky & M. Charriere (Eds.), *Costas y cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires: estudios, planes y proyectos* (pp. 33-40). Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.

- Merlinsky, M. G. (2021). *La gestión ambiental en la Argentina: enfoques, conflictos y políticas*. EUDEBA.
- Merlinsky, M. G. (Comp.). (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. CLACSO.
- Merlinsky, M. G. (Comp.). (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Teseo.
- Ministerio Público de la Defensa – MPD. (2017). *Relocalización de familias de la Villa 21-24. Testimonios y acompañamiento comunitario*. MPD.
- «Piden investigar si el Riachuelo daña la salud de los vecinos». (14 de abril de 2002). *Clarín*. [https://www.clarin.com/sociedad/piden-investigar-riachuelo-dana-salud-vecinos\\_0\\_SyRla0bgRtx.html](https://www.clarin.com/sociedad/piden-investigar-riachuelo-dana-salud-vecinos_0_SyRla0bgRtx.html)
- Provincia de Buenos Aires. (2013). Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Librairies Techniques.
- «Riachuelo: a diez años del fallo que obliga a limpiarlo, aún no saben ni cuándo lo podrán cumplir». (14 de marzo de 2018). *Clarín*. [https://www.clarin.com/ciudades/riachuelo-anos-fallo-obliga-limpiarlo-saben-podran-cumplir\\_0\\_ryAopzwFz.html](https://www.clarin.com/ciudades/riachuelo-anos-fallo-obliga-limpiarlo-saben-podran-cumplir_0_ryAopzwFz.html)
- «Riachuelo: historias y hallazgos detrás de los 200 años de contaminación». (30 de noviembre de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/cronologia-del-riachuelo-200-anos-de-contaminacion-irregularidades-y-promesas-de-saneamiento-nid1921706/>
- Riechmann Fernández, J. (2000). Consideraciones sobre el curso del mundo. *República de las Letras: Revista Literaria de la Asociación Colegial de Escritores*, (Extra 7), 174–176.
- Riechmann Fernández, J. (2004). Para acercar lo que se desgarró. *Riff Raff: Revista de Pensamiento y Cultura*, (24), 13–16.
- Riechmann Fernández, J. (2005). Son necesarios cambios sustantivos. *Revista Española de Salud Pública*, 79(2), 129–131. <https://scielo.isciii.es/pdf/resp/v79n2/editorial2.pdf>
- Rocha, L. (24 de agosto de 2016). «Audiencia por el Riachuelo: siguen las internas en ACUMAR». *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/audiencia-por-el-riachuelo-siguen-las-internas-en-acumar-nid1959569/>
- Romero, N. (29 de octubre de 2018). «El Riachuelo desconocido: cómo es el tramo que nunca fue rectificado». *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/151501-el-riachuelo-desconocido>
- Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford University Press.
- Swampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giros ecológicos y nuevas dependencias*. Ediciones ICA.
- Swampa, M., & Viale, E. (2009). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Temper, L., Demaria, F., Scheidel, A., Del Bene, D., & Martinez-Alier, J. (2018). The Global Environmental Justice Atlas (EJAtlas): Ecological Distribution Conflicts as Forces for Sustainability. *Sustainability Science*, (13), 573–584. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0563-4>

- Universidad Nacional de Lanús – UNLa. (2016). *Encuentro de Villas y Asentamientos de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. UNLa.
- Wodak, R. (2001). *Methods of Critical Discourse Analysis*. Sage.
- Worster, D. (1990). The Ecology of Order and Chaos. *Environmental History Review*, 14(1-2), 1-18. <https://doi.org/10.2307/3984623>
- Zarrilli, A. G. (2015). “Nuestra casa común”: Algunas reflexiones sobre la Encíclica *Laudato Si* y las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. *Estudos Rurales*, 5(8), 125–133. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/89564>

# La importancia del actor social: un análisis del capital social en el ejido Emiliano Zapata en Amecameca, Estado de México

Andrés Díaz Morales<sup>1</sup>

Juan de la Fuente Hernández<sup>2</sup>

Remedios Reymundo Roldán Hernández<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma Chapingo. Correo electrónico: [adiaz03121986@gmail.com](mailto:adiaz03121986@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0001-6694-474X>.

<sup>2</sup> Universidad Autónoma Chapingo. Correo electrónico: [maluisajimenes@yahoo.com.mx](mailto:maluisajimenes@yahoo.com.mx)  
<https://orcid.org/0000-0002-6799-4228>.

<sup>3</sup> Universidad Autónoma Chapingo. Correo electrónico: [reymundoroldan@gmail.com](mailto:reymundoroldan@gmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0006-9850-8698>.

Recibido: 26/05/2024. Aceptado: 03/09/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.008>



## La importancia del actor social: un análisis del capital social en el ejido Emiliano Zapata en Amecameca, Estado de México

### RESUMEN

En los últimos años, se ha retomado el concepto de capital social para analizar relaciones humanas y sociales. El capital social se manifiesta en redes de confianza, cooperación y normas informales. Este recurso, influenciado por factores exógenos y la agencia de los actores, es clave para el bienestar comunitario. Mediante la metodología de análisis de redes sociales e integrando elementos de presencia de confianza y normas sociales, además de la relevancia de actores sociales, se obtuvieron los datos necesarios para la investigación. El análisis revela que el grupo de trabajo del ejido Emiliano Zapata funciona como una comunidad cohesionada por lazos personales y valores, más que por reglas formales. Entre 2012 y 2022, aunque disminuyó el número de integrantes, aumentó la densidad de relaciones sociales y la confianza. Los actores clave juegan un papel fundamental, conectando al grupo con el exterior y ayudando a estabilizar la organización mediante la autogestión y normas comunitarias.

**Palabras clave:** Redes sociales, Bienestar comunitario, Autogestión, Agencia, Confianza

## The Importance of the Social Actor: An Analysis of Social Capital in the Emiliano Zapata Ejido in Amecameca, State of Mexico

### ABSTRACT

In recent years, the concept of social capital has been taken up again to analyze human and social relationships. Social capital is manifested in networks of trust, cooperation and informal norms. This resource, influenced by exogenous factors and the agency of the actors, is key to community well-being. Using the methodology of social network analysis and integrating elements of presence of trust and social norms, in addition to the relevance of social actors, the necessary data was obtained. The analysis reveals that the ejido Emiliano Zapata work group functions as a community cohesive by personal ties and values, rather than by formal rules. Between 2012 and 2022, although the number of members decreased, the density of social relationships and trust increased. Key actors play a fundamental role, connecting the group with the outside world and helping to stabilize the organization through self-management and community norms.

**Keywords:** Social networking, Community well-being, Self-management, Agency, Trust

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha surgido una corriente que ha retomado y aplicado viejos conceptos en el desarrollo de sus estudios, entre estas temáticas están el examen de las relaciones humanas, de la interacción social y, por lo tanto, del capital social. Estos nuevos modelos de análisis buscan aportar nueva luz a problemas tradicionales y tratar de dar solución y respuesta a estos y a futuros desafíos.

El concepto de capital social ha evolucionado desde las contribuciones pioneras de Hanifan (1916), quien lo definió como elementos intangibles que cuentan en la vida diaria de las personas, hasta conceptualizaciones más complejas como la de Bourdieu (1986), quien lo definió como «el agregado de recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo» (p. 248). Esta definición fue adoptada como base conceptual en este estudio, ya que enfatiza tres elementos fundamentales: las redes sociales como estructura, los recursos como contenido y la institucionalización como proceso.

Por su parte, Coleman (1990) desarrolló posteriormente una perspectiva funcionalista, conceptualizando al capital social como un recurso para la acción que facilita el logro de objetivos comunes. Putnam (1993) amplió esta visión al nivel comunitario, identificando tres componentes centrales: redes de compromiso cívico, normas de reciprocidad generalizada y confianza social. Estas definiciones son utilizadas como marco analítico principal en este estudio.

Se pueden resaltar las siguientes definiciones de capital social. Según Fukuyama (1995) es la capacidad de las personas para trabajar juntas para propósitos comunes en grupos y organizaciones. Para Portes (1998) es la aptitud para obtener beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales. Por su parte, Woolcock y Narayan (2000) señalan que las normas y redes sociales permiten a las personas actuar colectivamente. Finalmente, Durston (2002) subraya que constituye el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación.

El capital social se refiere a las relaciones sociales y a las redes de confianza, cooperación y reciprocidad que existen en una comunidad, grupo o sociedad. Estas redes de relaciones y confianza pueden ser muy valiosas para mejorar el bienestar social y económico de una comunidad. Además, puede manifestarse en diferentes formas, como la participación cívica, la colaboración en proyectos comunitarios, la confianza en los demás y en las instituciones públicas, la solidaridad entre los miembros de una comunidad y la cooperación en la resolución de problemas comunes.

El capital social se manifiesta en diferentes tipos de configuraciones de redes sociales, de acuerdo con la forma como se estructuran las relaciones que le dan sustento. Así, a las relaciones o vínculos internos dentro de las colectividades se les

ha llamado capital social de «unión» (*bonding*), mientras que a las relaciones exteriores se les denomina capital social de «puente» (*bridging*) (Adler & Kwon, 2002).

Aldrich y Meyer (2015) profundizan en este tipo de relaciones sociales y proponen una tercera:

- *Bonding* (unión): fuertes vínculos horizontales con personas en su red inmediata.
- *Bridging* (puente): vínculos horizontales débiles con personas que pertenecen a otros grupos sociales y redes.
- *Linking* (enlace): vínculos verticales con personas que representan a instituciones u organizaciones en una posición de autoridad o influencia en la sociedad.

Esta visión enriquece el concepto con el vínculo de enlace que considera directamente los lazos con órganos o entidades que tienen posición de poder o redes de contactos institucionales, tales como instancias de gobierno, centros de investigación y desarrollo, medios de comunicación, entre otros. Cada uno de estos tipos de vínculos es necesario para fortalecer y desarrollar el capital social, y cada uno tiene una influencia diferente sobre el mismo.

Para Granovetter (1973) existe una diferencia en los tipos de vínculos; el autor los clasifica como fuertes y débiles. Los primeros, asociados a grupos de individuos estrechamente vinculados, como familias y amigos, proveen un núcleo importante de cooperación, reciprocidad y confianza, por lo que su duración es mayor; sin embargo, los flujos de información son lentos y reiterativos. Por el contrario, los vínculos débiles hacen referencia a relaciones con individuos más lejanos a la red inmediata; estos vínculos no poseen una gran fortaleza y, por lo tanto, son más susceptibles a su rápida desaparición, aunque proveen información más ágil y de manera más innovadora.

El capital social está formado por este conjunto de relaciones sociales y redes de cooperación. A diferencia del capital humano, se trata de un recurso que nace de las relaciones sociales y no como consecuencia de las capacidades individuales (Bourdieu, 2001). Esta aseveración refuerza lo señalado por Ostrom (2011), quien indica que los factores exógenos tienen influencia directa en las arenas de acción (organización) y, por lo tanto, en la formación del capital social.

Las redes sociales no están limitadas únicamente por las estructuras de la organización, ni por las redes propias del individuo. Por esta razón es importante analizar las relaciones tanto internas como externas de la organización, ya que en muchas ocasiones estas últimas pueden tener una influencia mayor que las relaciones internas. Aunque existe una jerarquía dentro del conjunto de normas y reglas formales dentro de la organización, las relaciones pueden tener mayor influencia en el desarrollo y potencial de esta. Por lo tanto, es esencial considerar estas relaciones independientemente de las prescripciones formales o institucionales.

Finalmente, es importante señalar que no todas las relaciones, independientemente de su naturaleza (ya sean formales o informales) son estables y tienden a cambiar a lo largo del tiempo. Las redes sociales no son fácilmente cuantificables debido a su característica de variación temporal y a su dependencia de factores como la confianza, las normas y reglas del individuo, la proximidad espacial y otras variables externas. Por ello, la duración o fortaleza de estas redes cambia con el tiempo y debe observarse cuidadosamente.

En este sentido, las reglas y normas son acuerdos colectivos utilizados para ordenar la interrelación de los individuos en un grupo o sociedad. Pueden tener un carácter formal (reglas) o informal (normas), y ambos son parte de la institucionalidad de la sociedad misma. Krishna y Uphoff (1999) las identifican con distintas formas de interacción social que clasifican en estructurales —roles, redes, reglas— y cognitivas —normas, valores, actitudes, creencias— que constituyen capital en cuanto producen un flujo de acción colectiva mutuamente beneficiosa (*mutually beneficial collective action*).

Para Niklas Luhmann (1996), la confianza es un concepto relevante en la formación del capital social ya que vinculó la construcción de confianza con la reducción de complejidad y el manejo de la incertidumbre ante el riesgo. Según este autor, la familiaridad es una precondition de la confianza (o desconfianza), por lo que no son equivalentes, pero sí complementarias.

Arrow (1974) denominó a la confianza como una «institución invisible», ya que sustenta la cohesión social y el desarrollo de relaciones duraderas; esto concuerda con lo señalado por Putnam (1993) quien resaltó el papel de la confianza y reciprocidad en la construcción de relaciones y, por lo tanto, del capital social. Es por lo anterior que varios autores la toman como un eje en la formación de dicho capital.

La confianza, como componente central del capital social, puede ser analizada siguiendo la escala de Rovere y Tamargo (2005), que identifica cinco niveles progresivos: reconocer, conocer, colaborar, cooperar y asociarse. Esta escala permite operacionalizar el análisis evolutivo de las relaciones sociales y evaluar la profundidad de los vínculos organizacionales.

Por su parte, Williamson (1993) distingue tres formas de confianza: calculada, institucionalizada y personal. Cada una de estas formas corresponde a una relación específica con diversos actores. La confianza calculada supone una decisión guiada por los beneficios por obtener y el riesgo que conlleva el cambio; de esta manera es un intercambio basado en la racionalidad del actor de tipo cognitivo, y de las tres formas de confianza es la que menos relación tiene con esta. La segunda forma, la confianza institucional, está representada por la expectativa que se tiene sobre las estructuras sociales o institucionales, ya sean formales o informales, y es de carácter evaluativo (ético, religioso y moral). Finalmente, la tercera forma es descrita como

casi irracional y guiada por el aspecto afectivo (o emocional), y está presente en relaciones más cercanas, tales como los círculos familiares y de amigos.

Es indiscutible que el capital social se fundamenta en las relaciones o vínculos sociales, aunque depende de igual manera de los actores o miembros de estas, por lo que Putnam (1993) toma como punto de partida al actor. Lo caracteriza como integrante de la sociedad y como unidad de observación en la cual describe las características de relacionamiento y confianza, que está regido por reglas y normas. Desde este enfoque, e incluyendo lo planteado posteriormente por Long (2007), el actor posee su propio conjunto de características entre las que destaca la agencia, la cual atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social y diseñar maneras de lidiar con la vida, aún bajo las formas más extremas de coerción.

Según Giddens (1984), la agencia de un actor tiene como origen la «capacidad de saber» y la «capacidad de actuar» con las cuales los actores intentan resolver problemas. Es la capacidad de intervenir en el flujo de eventos sociales alrededor de los actores, y en cierta medida los pone al tanto de sus acciones propias, observando cómo otros actores reaccionan a su conducta, tomando nota de las diversas circunstancias contingentes.

La complejidad de estas capacidades y su influencia en el modo de actuar del individuo ante las estructuras económicas y tendencias de los modelos de desarrollo implementados en su entorno generan un efecto de perspicacia, interpretación y controversia en los actores involucrados ante los hechos que se dan ajenos a su voluntad o alcance de decisión. Asimismo, es importante señalar las «situaciones de interfaces», entendidas como puntos críticos de intersección o de relación entre diferentes sistemas sociales, campos o niveles diversos (Long, 2007). Estos representan puntos de análisis críticos, ya que es en estas situaciones donde se pueden generar conflictos o fricciones, no solo durante las negociaciones, sino en la interacción misma con otros actores con su propia agencia.

Por su parte, Crozier y Friedberg (1990) señalan que los actores no se adaptan pasivamente a las circunstancias, sino que son capaces de interactuar con ellas; no son nunca totalmente libres, pero el sistema está igualmente influenciado e incluso modificado por la acción de los actores dentro del mismo sistema. Debido a esta capacidad, en ocasiones pasiva, en otras activa, que posee un actor, sus relaciones, su posición dentro del sistema, su estatus social y su agencia pueden influir en mayor o menor medida en la integración y desarrollo del capital social.

En las organizaciones rurales, el capital social puede manifestarse en diferentes formas, como la cooperación entre los miembros de la comunidad, la confianza en los líderes locales, la participación en actividades comunitarias y la solidaridad entre los miembros de la comunidad. El capital social es un factor importante en la creación de redes de apoyo mutuo y colaboración entre individuos, grupos sociales,

empresas y emprendedores locales; esto puede impulsar el desarrollo económico de las comunidades donde se desenvuelven. Además, las redes sociales y relaciones de colaboración formadas por la acción del capital social pueden ser muy valiosas para el acceso a servicios y recursos, como la educación, la salud y la seguridad. Finalmente, el capital social es un factor fundamental para la participación ciudadana en la toma de decisiones y la promoción de ambientes democráticos y participativos.

Es importante destacar que, al igual que en cualquier otro tipo de organización, el capital social en las organizaciones rurales puede ser afectado por factores como la desigualdad social, la exclusión y la falta de confianza mutua. Por lo tanto, es necesario fomentar políticas y estrategias que promuevan la construcción de capital social en las organizaciones rurales, con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas que viven en estas comunidades.

Aunque el capital social puede tener muchos beneficios, también es importante señalar el conjunto de efectos negativos que presenta: puede fomentar la exclusión y discriminación hacia ciertos grupos sociales que poseen creencias y tradiciones diferentes. Si las redes sociales se vuelven demasiado cerradas o «exclusivas», tienden a generar resistencia al ingreso de nuevos miembros y, por lo tanto, obstaculizan la innovación y los mecanismos de progreso social y comunitario. Finalmente, si la confianza y cooperación se basan exclusivamente en las relaciones personales y no en instituciones formales, puede haber una dependencia excesiva de estas relaciones personales, y la falta de institucionalización puede generar problemas. Es importante tener en cuenta estos posibles efectos negativos para poder desarrollar políticas y estrategias que promuevan un capital social saludable y equitativo, que beneficie a toda la sociedad y no solo a ciertos grupos sociales o individuos.

Tönnies (1887) introdujo dos conceptos fundamentales para describir distintas formas de asociación social: *Gemeinschaft* (comunidad) y *Gesellschaft* (sociedad), bajo los cuales delineó la noción de la comunidad como una entidad social arraigada en estrechos lazos comunitarios, relaciones personales cercanas y una cohesión sólida; las interacciones se establecen de manera directa, basadas en tradiciones arraigadas, estructuras familiares sólidas y una marcada proximidad geográfica; las dinámicas sociales en una comunidad se caracterizan por su informalidad, con normas y valores establecidos que guían las interacciones cotidianas. Por otra parte, definió la sociedad como una forma de asociación social más moderna y compleja, donde las relaciones tienden a ser más formales, individuales y orientadas hacia objetivos específicos; las interacciones en una sociedad están marcadas por su naturaleza más impersonal, estructuradas por contratos y acuerdos racionales con un enfoque más pragmático y funcional, donde los individuos interactúan en función de metas comunes y objetivos compartidos.

Esta dicotomía refleja la evolución de las comunidades hacia sociedades más complejas, donde coexisten múltiples formas de asociación. Aunque las sociedades

modernas han experimentado crecimiento y diversificación significativos, es importante destacar que, dentro de este entorno amplio y diverso, persiste una multiplicidad de comunidades más pequeñas y cohesionadas. Estas comunidades, arraigadas en tradiciones, valores compartidos y relaciones interpersonales cercanas, continúan existiendo a pesar del avance hacia formas sociales más complejas. Estas comunidades pueden manifestarse en diversos contextos, como grupos étnicos, barrios locales, poblaciones, organizaciones profesionales o círculos de interés.

El objetivo del presente estudio fue analizar la evolución del capital social en el ejido Emiliano Zapata de Amecameca, Estado de México, durante el periodo 2012-2022, para identificar cómo los componentes del capital social (redes sociales, confianza, normas y actores clave) han evolucionado y contribuido al desarrollo organizacional, así como para identificar posibles oportunidades de mejora en la organización.

## **METODOLOGÍA**

### **Ubicación espacial**

El municipio de Amecameca se localiza en la zona de la sierra nevada entre la provincia del eje volcánico y la cuenca del río Moctezuma, en el Estado de México. Cuenta con una superficie total de 189,48 km<sup>2</sup>, ocupando el lugar número 44 por su extensión y representando el 0,85 % del territorio estatal (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI, 2010). Colinda al norte con el municipio de Tlalmanalco y el Estado de Puebla; al este con el Estado de Puebla y el municipio de Atlautla; al sur con los municipios de Atlautla y Ozumba; al oeste con los municipios de Ozumba, Juchitepec, Ayapango y Tlalmanalco.

El ejido Emiliano Zapata se ubica a las afueras del municipio de Amecameca, y cuenta con una superficie total de 96,7 hectáreas, de las cuales 35 hectáreas estaban destinadas a la agricultura, derivado del cambio de uso de suelo de hace más de 80 años, y las 61,7 hectáreas restantes formaban un bosque natural de pino-encino (Bosque Esmeralda, 2022). Se encuentra en el área de influencia del Parque Nacional Izta-Popo, a 2640 msnm, y su clima es templado a frío con lluvias en verano y generalmente nevadas en invierno. Lo anterior hace que sea el hábitat de diversos animales, como aguililla cola roja, conejos, gallinas de monte, correaminos, pájaros carpinteros, jilgueros, ardillas y un gran número de hongos silvestres. El ejido se constituyó el 9 de diciembre de 1999 gracias a las gestiones de un grupo de campesinos del pueblo de San Pedro Nexapa, municipio de Amecameca, con la finalidad de promover el desarrollo comunitario, aunque las principales actividades dentro del mismo fueron la agricultura, la extracción maderera y la cacería (Bosque Esmeralda, 2022).

En el año de 2012 se creó un grupo de trabajo integrado por comuneros (pertenecientes al ejido) con el proyecto denominado Bosque Esmeralda con la finalidad de promover un desarrollo económico, social, educativo-cultural y ambiental. Una de las primeras acciones fue el establecimiento de 26 hectáreas de árboles de navidad. Desde el inicio de los trabajos en conjunto existieron una serie de problemas y situaciones conflictivas dentro de la organización, tales como la salida de miembros, problemas de sucesión entre los familiares, abuso de confianza por parte de algunos de los miembros, invasiones dentro del territorio de la organización, entre otros.

El proyecto comunitario del ejido Emiliano Zapata actualmente está constituido por cuatro cooperativas: Parque Ecoturístico Bosque Esmeralda (servicios turísticos y de hospitalidad), Navidad Bosque Esmeralda (producción de árboles de navidad), Bosque de Hadas (administradora de la unidad de manejo ambiental [UMA] de luciérnagas y encargada de la restauración, promoción de educación ambiental e investigación) y, el más reciente, la productora de carbón sustentable. En los últimos años, el proyecto comunitario del ejido Emiliano Zapata ha enfrentado algunos desafíos, incluyendo la presión del desarrollo urbano y la deforestación ilegal. Sin embargo, los residentes del ejido han trabajado para preservar sus recursos naturales y han establecido programas de conservación y reforestación en la zona.

### **Recolección de la información**

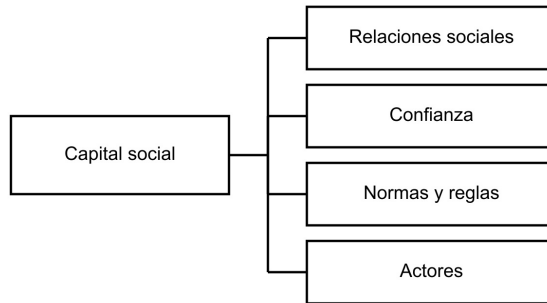
Se utilizó un diseño de caso único instrumental (Stake, 1995) con enfoque longitudinal comparativo entre dos momentos (2012 y 2022). El caso del ejido Emiliano Zapata fue seleccionado *a priori* por cumplir criterios específicos: funcionamiento continuo y sostenido a través del tiempo (más de diez años), diversificación exitosa de actividades económicas, presencia de conflictos internos superados, modelo autogestionado desarrollado y reconocimientos externos como indicador de éxito organizacional.

La información utilizada para el análisis fue obtenida de una entrevista presencial, que se llevó a cabo el día 22 de octubre de 2022 en las instalaciones del ejido Emiliano Zapata, y que fue documentada en medios audiovisuales. La guía de entrevista abordó diversas dimensiones: historia personal en la organización, evolución de relaciones internas, cambios en normas y procedimientos, y percepción sobre liderazgo y toma de decisiones.

### **Modelo de análisis**

Para el análisis de información recolectada se usó el modelo que se presenta en la Figura 1, donde cada uno de los elementos que conforman el capital social fue medido de manera cualitativa.



**Figura 1.** *Componentes del análisis del capital social*

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Con los componentes antes señalados se procedió a analizar los datos como se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1.** *Indicadores de análisis*

<b>Capital social</b>	Relaciones sociales	Número de integrantes. Densidad de relaciones sociales.
	Confianza	Grado de desarrollo de la confianza (Rovere & Tamargo, 2005).
	Normas y reglas	Presencia de normas y reglas implícitas y no implícitas.
	Actores	Presencia de actores clave o relevantes y su función dentro de la red.

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Se tomaron dos momentos (años 2012 y 2022) con la finalidad de comparar la evolución de los indicadores y detectar las posibles áreas de oportunidad dentro de la organización. Se analizaron las relaciones sociales y los vínculos entre las personas y organizaciones en una comunidad. Se utilizaron técnicas de análisis de redes sociales para observar la estructura de las relaciones y la posición de los miembros de la comunidad en la red, con la finalidad de visualizar la estructura general de la organización, así como sus relaciones fuera de la misma e identificar sus actores relevantes.

## RESULTADOS

El ejido Emiliano Zapata presenta múltiples indicadores de éxito, entre los que destaca el desarrollo de cuatro cooperativas especializadas, con la prospectiva de más proyectos a futuro, que generan ingresos complementarios: el Parque Ecoturístico

Bosque Esmeralda, la cooperativa Navidad Bosque Esmeralda, el Bosque de Hadas, que maneja una UMA certificada de luciérnagas, y la productora de carbón sustentable con certificación ambiental.. Como otros elementos de éxito organizacional, el ejido Emiliano Zapata ha recibido el Premio Nacional de Conservación 2019 (SEMARNAT), el Reconocimiento al Desarrollo Rural Sustentable 2020 (SAGARPA) y la Certificación de Empresa Socialmente Responsable 2021, por la reforestación de más de 40 hectáreas con especies nativas, así como el combate y disminución de la deforestación ilegal dentro de su territorio y la capacitación de jóvenes de comunidades vecinas en técnicas de conservación. Además, mantiene convenios activos con tres universidades para proyectos de investigación y servicio social.

Un hallazgo relevante fue detectar que el comportamiento de este grupo de trabajo se asemeja a una comunidad, donde los estrechos lazos comunitarios y relaciones personales cercanas lo cohesionan de manera importante. A pesar de existir un conjunto de reglas y acuerdos formales, la conducta se ve mayormente regida por las normas y valores propios de la comunidad y no solo del grupo formal de trabajo, tal como lo menciona Tönnies (1887).

Los resultados obtenidos del análisis se muestran en la Tabla 2, donde podemos observar la evolución de la organización entre los años 2012 y 2022.

Tabla 2. Resultados obtenidos

Indicador	Año	
	2012	2022
Número de integrantes.	26	16
Densidad de relaciones sociales.	Medianamente densa.	Muy densa.
Grado de desarrollo de la confianza.	Se reconoce y conoce.	Coopera y se asocia.
Presencia de normas y reglas.	Sí, pocas, no se acatan.	Sí, muchas, se acatan.
Presencia de actores clave o relevantes y su función dentro de la red.	Hay actores clave, con la función de aglutinar el grupo ( <i>bonding</i> ).	Hay actores clave, con la función de aglutinar el grupo ( <i>bonding</i> ), además de la presencia de un actor clave que aporta conexiones con el exterior ( <i>bridging</i> y <i>linking</i> ).

Fuente: Elaboración propia, 2022.

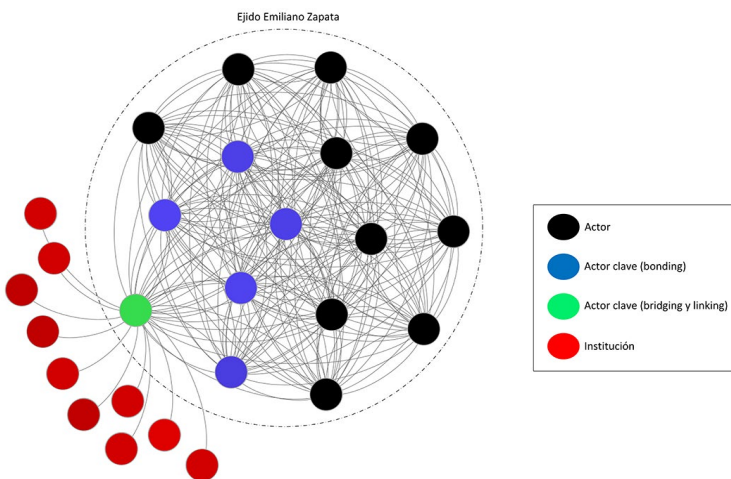
## Relaciones sociales

En el año 2012, el número de comuneros ascendía a 26, los cuales se componían principalmente de hombres adultos mayores. Para el año 2022, la cantidad había disminuido a 16, con la integración de una mujer, y las edades se mantenían como adultos mayores.

Del mismo modo, la densidad de la red ha aumentado con el paso del tiempo, llegando a ser muy densa o saturada, lo que pone en evidencia el grado de integración o cohesión de los miembros dentro del grupo (Figura 2). De este modo, podemos deducir dos aspectos fundamentales de este grado de desarrollo de la densidad: uno, el grado es tan alto que la información dentro del grupo fluye de manera eficiente y rápida; dos, la información proveniente de fuera de la red tiene dificultad para ingresar a la misma y, por lo tanto, tiende a ser menor a la generada dentro del grupo.

Otro elemento importante para considerar es que la desaparición de alguno de los integrantes fragmenta un poco la red, lo cual se ve amortiguado por la densidad de la misma y reduce el efecto de estos cambios. Del mismo modo, la integración de nuevos miembros al grupo presenta resistencia y se requiere tiempo, esfuerzo y disposición de los interesados para la formación de los nuevos vínculos. Un problema que se presenta es la resistencia por pertenecer a la organización por parte de los sucesores, debido a una serie de factores entre los que se incluyen el interés en el proyecto, falta de pertenencia, falta de tiempo, migración, entre otros muchos factores presentes.

**Figura 2.** *Redes sociales presentes en la organización en 2022*



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Es importante señalar que las conexiones con las instituciones (rojo) se encuentran concentradas con el actor clave (verde), lo cual supone el alto grado de egocentrismo (dependencia de un actor) de la red y el actor. Del mismo modo, los actores clave (azules y verde) se autorreconocen como líderes dentro de la organización, con las implicaciones que esto supone, tales como la toma de decisiones (opiniones de alto grado de valor), y por sí mismos son capaces de dirigir el rumbo de la organización, lo cual concuerda con lo afirmado por Granovetter (1973) cuando indica la importancia de los vínculos fuertes como base o núcleo de cooperación y confianza, pero a su vez tienden a monopolizar y restringir la información dentro de la red. En este sentido, existe una dependencia excesiva de las relaciones sociales tanto dentro como fuera de la organización, por lo que deberán construirse e institucionalizarse los vínculos que se tienen, con la finalidad de estabilizar el intercambio entre la organización y los diferentes actores, y así superar la dependencia a actores individuales.

## **Confianza**

El grado de desarrollo de los vínculos de confianza ha tenido un crecimiento impresionante según la escala de Rovere y Tamargo (2005), pasando de los niveles de reconocimiento y conocimiento hasta los de cooperación y asociación, ya que la confianza es un elemento de lento desarrollo y fácil desintegración. Que se presentara un desarrollo positivo es algo remarcable. De igual manera, la implicación de un desarrollo del nivel de confianza supone la conservación de los estados más bajos (reconocimiento, conocimiento, colaboración, cooperación y asociación).

Los actores clave (Figura 2, azules y verde) tienen un alto grado de confianza dentro de la organización, por lo que sus opiniones e ideas son altamente aceptadas y tomadas en cuenta en las decisiones de la organización. Esto, en parte, es debido al renombre que estos actores tienen dentro de la comunidad. Más allá de la organización, son actores respetados dentro del entorno donde se desenvuelven. Para Luhmann (1996) y Arrow (1974), el alto grado de confianza depositado en estos actores clave supone una reducción en la complejidad y ayuda a sustentar la cohesión y desarrollo, porque la existencia de estos actores supone una fortaleza que ha permitido incrementar las oportunidades de supervivencia de la organización. De igual manera, todos los actores cuentan con un sinnúmero de relaciones sociales fuera de la organización; aunque estas son de menor calidad y peso, no se pueden despreciar del todo, ya que son una fuente de información.

Cabe resaltar que la existencia de actores con alto grado de confianza dentro del grupo también tiene una vertiente negativa. Debido a la gran influencia en la toma de decisiones, se puede tener la tentación de usar a la organización para satisfacer los objetivos personales de manera egoísta. Aunque esto no excluye que todos

los integrantes busquen la consecución de sus objetivos mediante la organización, la polarización del rumbo de la misma puede traer como consecuencia la pérdida de la confianza y, por lo tanto, el debilitamiento del capital social que se ha construido a lo largo del tiempo. Tal como lo describe Williamson (1993), la confianza no solo se ha depositado en los actores, sino también en la institución, en este caso la organización.

De igual manera, la pérdida de los actores clave supone el riesgo de la pérdida de confianza entre los miembros restantes. Más allá de la fragmentación de la red, también puede suponer un decaimiento en el nivel de confianza entre los miembros del grupo y, por ende, la pérdida de la confianza con actores externos a la misma.

### **Normas y reglas**

El ejido Emiliano Zapata desde su creación ha contado con un conjunto de reglas, normas y formas de comportamiento entre los integrantes. Como el crecimiento de la organización, estas también han tenido un desarrollo y una evolución, con la finalidad de regular no solo las relaciones entre los integrantes, sino también con los clientes y con las instituciones externas.

Independientemente de las reglas y normas internas, el ejido se encuentra sujeto al conjunto de reglamentos y leyes externas, ya sea de carácter gubernamental o social, por lo que podemos afirmar que con el avance de la organización el conjunto de reglas es más estricto y, por lo tanto, los miembros (y la organización) deberán modificar sus comportamientos para cumplirlas.

Uno de los factores clave que fortalece a la organización es el modelo de autogestión, ya que son los mismos actores quienes vigilan el cumplimiento de las reglas y normas entre los integrantes de la organización. Podemos deducir que no existe un órgano de control interno, pero sí mecanismos de vigilancia y control de los mismos miembros.

Cada individuo tiene, dentro de sus capacidades de hacer y conocer, la capacidad de regular su comportamiento y el actuar de los demás miembros. Por lo tanto, este componente de normas y reglas presente es un elemento fundamental que rige desde la formación de las relaciones sociales hasta el desarrollo del nivel de confianza. Esto es especialmente relevante ya que provee el marco normativo donde se desenvuelve el ejido.

Los apartados anteriores corroboran lo dicho por Krishna y Uphoff (1999) respecto a las distintas formas de interacción social, ya sean estructurales o cognitivas, representadas no solo en las reglas y normas escritas, sino en el comportamiento y roles que los actores (ejidatarios) han adoptado para la consecución de sus metas y los objetivos de la organización. Desde este punto de vista, la creación del sistema de reglas y normas internos tiene especial importancia, ya que un marco bastante

rígido limitaría en gran medida el desarrollo de ideas y proyectos innovadores, que a su vez son una de las bases de crecimiento de los proyectos del ejido. De igual forma, un marco permisivo no proveería el soporte necesario para que las actividades sean llevadas a cabo de manera adecuada y finalizadas con éxito, además de un sinnúmero de problemas en cuanto a las relaciones con el exterior.

Los mecanismos normativos tienen varias representaciones dentro del ejido. Uno de los más importantes son las asambleas de comuneros, las cuales son una necesidad y requisito para la toma de decisiones sobre las acciones a tomar y, por lo tanto, el rumbo que los proyectos del ejido tomarán desde el corto hasta el largo plazo. Otro de los mecanismos relevantes es el pizarrón de actividades donde se deben detallar las actividades que se llevarán a cabo en el lapso de la semana. Esta transparencia y claridad sobre las funciones de cada actor provee un ambiente de confianza entre los miembros.

### Actores clave

La evolución de los actores clave entre 2012 y 2022 revela transformaciones significativas en la estructura organizacional del ejido. Como se observa en la Figura 2, cinco actores centrales funcionan como líderes implícitos de la organización. Sin embargo, la desaparición de uno de los actores clave desde 2012 ha reducido la densidad de la red, evidenciando una vulnerabilidad estructural importante.

El papel relevante de estos cinco actores clave es aglutinar al grupo, por lo que la pérdida de alguno supone un riesgo latente en la estructura de la red, y por lo tanto su desaparición paulatina supone una fragmentación de la red. La concentración genera vulnerabilidades sistémicas, revelando que la remoción hipotética de cualquiera de los actores centrales fragmentaría la red en subredes desconectadas. Es clara la necesidad de integrar actores nuevos que reemplacen a los elementos salientes dentro de la estructura de la red.

La función aglutinante de los actores clave ha sido relevante en la evolución del ejido Emiliano Zapata, ya que ha sido el detonante de las acciones y logros que se han tendido a lo largo de los años hasta la actualidad. Uno de los más importantes son los trabajos autogestionados de la organización, lo cual también es una prueba del éxito del trabajo y convicción de estos actores clave.

En 2012, con la formalización de los trabajos del ejido y con el paso del tiempo, se visualizó la necesidad de tener relaciones con actores que se encontraran fuera de la red, y más aun con instituciones tanto gubernamentales, educativas, de servicios, entre otras; por lo que la integración de actores que sirvieran como puentes (*bridging* y *linking*) fue necesario. En 2022, existe un actor que desempeña este papel, tanto de puente con otras organizaciones como enlace con las instituciones, como se resalta en la Figura 2. El papel de este actor ha sido un parteaguas en el desarrollo

del ejido, ya que ha permitido tener acceso no solo a los recursos necesarios para la evolución de los proyectos, sino a las bases de conocimiento y capacitación necesarias para los mismos, así como el reconocimiento necesario de los esfuerzos que se llevan a cabo; esto concuerda con lo dicho por Putnam (1993).

Del mismo modo, el ejido (la red) ha jugado un papel importante en el desarrollo inicial y durante la consolidación de la organización, aunque también podría ser tomado como un factor o rasgo no deseable durante su evolución, ya que el papel de catalizador ha compensado los niveles de confianza, relaciones sociales y presencia de reglas dentro de la organización, por lo que puede favorecer la aparición de comportamientos no deseables dentro del ejido.

A pesar de la importancia de estos actores clave, se advierte también como un posible riesgo su desaparición y por lo tanto la pérdida de estas relaciones, ya que estas redes son altamente egocéntricas. Esto, por sí mismo, es un área importante de mejora. La diversificación de las funciones de enlace entre los demás actores es una posible alternativa. De igual manera, la integración de actores con esas funciones es recomendable. No obstante, ambas propuestas tienen un grado de dificultad alto para poder ser implementadas, ya que el desarrollo de relaciones sociales depende en su mayor parte del actor y su capacidad de saber y de actuar, tal como lo menciona Giddens (1984).

Siguiendo a Crozier y Friedberg (1990), estos agentes o actores se han adaptado activamente a la situación inicial, transformando el entorno para satisfacer tanto sus propias necesidades, deseos y metas como los de la organización. La capacidad de agencia de los actores, junto con la alineación de sus objetivos personales con los organizacionales, constituye un factor determinante del éxito. Sin estas dos características, los esfuerzos realizados resultarían infructuosos. La capacidad de agencia ha permitido sortear situaciones conflictivas tanto en las relaciones internas entre los actores del grupo como en las relaciones con el entorno (situaciones interfaz; Long, 2007), promoviendo así el desarrollo del capital social de la organización y, por consiguiente, su desempeño.

## CONCLUSIONES

El éxito de los proyectos del ejido Emiliano Zapata es visible y cuantificable, gracias al trabajo y disciplina de sus miembros. Esto no es una tarea sencilla, ya que se deben reforzar las relaciones sociales e incrementar el nivel de confianza entre los miembros, todo esto regulado por un marco normativo lo suficientemente coherente que permita el flujo de la organización misma. Este éxito se ve reflejado en el conjunto de premios y reconocimientos recibidos tanto por instancias gubernamentales, sociales y privadas, además de la aceptación de los consumidores, clientes y proveedores.

Aunque este éxito no ha resultado fácil de alcanzar, su mantenimiento y posterior desarrollo puede resultar aún más difícil en el mediano plazo. Como fue mencionado, se detectaron varias áreas de oportunidad en la organización, tales como la incorporación de nuevos miembros, el mantenimiento y desarrollo de los niveles de confianza, la disminución del egocentrismo de la red social y la reformulación de las normas y reglas de manera constante con la finalidad de ir adaptándose a los cambios que se presentan. Las anteriores acciones son solo algunas opciones de los cambios que podrían darse para consolidar aún más el éxito de la organización.

El capital social desarrollado dentro del ejido Emiliano Zapata ha coadyuvado efectivamente a sus diversos éxitos a través de la construcción de relaciones estrechas, la confianza entre miembros y un marco normativo adecuado. No obstante, el estudio revela tensiones no suficientemente exploradas en la literatura sobre organizaciones rurales. La concentración extrema de capital social en pocos actores genera una dependencia de actores clave que, si bien facilita la eficiencia decisoria, compromete la sostenibilidad a largo plazo. Esta concentración no responde únicamente a capacidades individuales, sino también a la «evitación de responsabilidades» por parte de otros miembros, fenómeno que explica parcialmente los desafíos de incorporación y participación identificados anteriormente.

Este estudio confirma y matiza elementos centrales de la teoría del capital social en contextos rurales mexicanos, evidenciando que el mantenimiento de este capital requiere un trabajo constante y que los esfuerzos deben continuar. Dado que el estudio se limita a un caso único y a un periodo específico, futuras investigaciones deberían examinar comparativamente múltiples organizaciones rurales para identificar patrones generalizables, analizar los efectos de la renovación generacional en la evolución del capital social, y estudiar las condiciones bajo las cuales la concentración de liderazgo se transforma en fortaleza o vulnerabilidad organizacional.

## REFERENCIAS

- Adler, P. S., & Kwon, S-W. (2002). Social Capital: Prospects for a New Concept. *The Academy of Management Review*, 27(1), 17-40. <https://doi.org/10.2307/4134367>
- Aldrich, D. P., & Meyer, M. A. (2015). Social Capital and Community Resilience. *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254-269. <https://doi.org/10.1177/0002764214550299>
- Arrow, K. J. (1974). Optimal Insurance and Generalized Deductibles. *Scandinavian Actuarial Journal*, (1), 1-42. <https://doi.org/10.1080/03461238.1974.10408659>
- Bosque Esmeralda. (2022). Nuestra historia. *Bosque Esmeralda*. [https://bosqueesmeralda.com.mx/nuestra\\_historia.php](https://bosqueesmeralda.com.mx/nuestra_historia.php)
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. En J. Richardson (comp.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-260). Greenwood.



- Bourdieu, P. (2001). *Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social*. Ed. Desclée de Brouwer, S. A.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Belknap Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.
- Durston, J. (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*. CEPAL.
- Fukuyama, F. (1995). Social Capital and the Global Economy. *Foreign Affairs*, 74(5), 89-103. <https://doi.org/10.2307/20047302>
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360 - 1380.
- Hanifan, L. J. (1916). The Rural School Community Center. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67(1), 130-138. <https://www.jstor.org/stable/1013498>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI. (2010). Compendio de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Amecameca, México. *INEGI*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/15/15009.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/15/15009.pdf).
- Krishna, A., & Uphoff, N. (1999). Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India. *Social Capital Initiative Working Paper 13*.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. CIESAS, El Colegio de San Luis.
- Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Anthropos.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Portes, A. (1998). Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna. En J. Carpio & I. Novacosvsky (Comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (pp. 243-266). SIEMPRO, FLACSO, Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rovere, M., & Tamargo, M. (2005). *Redes y coaliciones o cómo ampliar el espacio de lo posible*. Universidad de San Andrés.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications.
- Tönnies, F. (1887). *Gemeinschaft und Gesellschaft: Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*. Fues. <https://hdl.handle.net/2027/hvd.32044079136149>

- Williamson, O. (1993). Calculativeness, Trust and Economic Organization. *Journal of Law and Economics*, 36, 453-486. <https://www.jstor.org/stable/725485>
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy. *World Bank Research Observer*, 15(2), 225-250. <http://documents.worldbank.org/curated/en/961231468336675195>

# La movilización electoral de la nueva derecha chilena para el rechazo a la nueva Constitución chilena

Lautaro Elías Quiroga Aguilar<sup>1</sup>

Eliseo Esteban Lara Órdenes<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional Andrés Bello, Chile. Correo electrónico: lautaroquirogaa-  
guilar@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-8655-6541>.

<sup>2</sup> Universidad Santo Tomás - Seccional Tunja, Colombia.  
Correo electrónico: elara@unab.cl. <https://orcid.org/0000-0001-7987-324X>.

Recibido: 7/11/2024. Aceptado: 03/09/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.009>

## La movilización electoral de la nueva derecha chilena para el rechazo a la nueva Constitución chilena

### RESUMEN

A pesar de poseer distintos momentos organizacionales, el análisis comparativo de los partidos de la centroderecha chilena revela que los grupos más antiguos poseen una tendencia clara a la elitización, la descentralización y un perfil empresarial más marcado. La presente investigación busca caracterizar la estrategia de creación de agenda y concentración de medios de comunicación por parte de la derecha en Chile que movilizó el rechazo a la propuesta de una nueva Constitución. La metodología utilizada es *process tracing analysis* para describir agentes y procesos del gabinete del segundo gobierno de Sebastián Piñera, considerado un ejemplo del fenómeno de presidentes empresarios en América Latina. Concluimos que los grandes grupos económicos financiaron la campaña del rechazo a agentes estratégicos de la derecha chilena, lo que permitió concentrar los medios de comunicación y activar la expansión reticular que los *think tanks* de centroderecha han configurado en su relación con los grupos económicos. La identificación de redes, agentes y procesos en la articulación del poder ofrece perspectivas la reproducción del poder y su relación con la desigualdad.

**Palabras clave:** *Think tanks*, Élite corporativa, Captura del Estado, Grupos económicos, Derecha chilena

## The Electoral Mobilization of the New Chilean Right for the Rejection of the New Chilean Constitution

### ABSTRACT

Despite having different organizational moments, the comparative analysis of the Chilean center-right parties reveals that the oldest groups have a clear tendency towards elitization, decentralization and a more marked business profile. The present research seeks to characterize the agenda-setting strategy and media concentration by the center-right in Chile that mobilized the rejection of the proposed new constitution. This research uses the process tracing analysis methodology to describe agents and processes of the cabinet of the second government of Sebastián Piñera, considered an example of the phenomenon of businessmen presidents in Latin America. We conclude that large economic groups financed the rejection campaign of strategic agents of the Chilean center-right, which allowed concentrating the media and activating the reticular expansion that center-right think tanks have configured in their relationship with economic groups. The identification of networks, agents and processes in the articulation of power offers perspectives on the reproduction of power and its relationship with inequality.

**Keywords:** Think tanks, Corporate elite, State capture, Economic groups, Chilean right

## LOS GRUPOS ECONÓMICOS Y SU PODER POLÍTICO

Las investigaciones sobre las élites en Latinoamérica resultan relevantes respecto a su impacto en la desigualdad. La evolución de la élite económica en Chile ha puesto de relieve la noción de grupo económico como una herramienta sociopolítica fundamental para comprender las relaciones entre las empresas y la élite corporativa del país. El estudio de las élites presenta desafíos metodológicos debido a que las definiciones de esta categoría se basan en aspectos reputacionales, posicionales, culturales y relacionales, los cuales son determinantes para el diseño de investigaciones (Atria *et al.*, 2017). No obstante, respecto a la élite económica existe cierto consenso en que se trata de un grupo homogéneo con una movilidad social altamente limitada y una alta concentración de ingresos (Atria *et al.*, 2017; Espinoza & Núñez, 2014). En el contexto chileno actual, la mayoría de los autores se refieren sobre todo a la élite económica-empresarial (dueños de grandes capitales, también denominados grupos económicos). Por ejemplo, Pelfini *et al.* (2023) hablan de «élites empresariales» y describe sus reacciones defensivas frente al cambio social, mientras Martuccelli (2023) analiza la élite desde un ángulo histórico-sociológico (sociedad señorial) e incluye tanto poder económico como estatus y poder político en su reflexión. De este modo, cuando el presente estudio se refiera a élite lo hace utilizando como equivalente a la élite empresarial que reproduce su poder en la estructura política.

Durante la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, el crecimiento y expansión de los grupos «tradicionales» y «tecno-burocráticos» se consolidó a partir de la edificación de arquitectura neoliberal (Gárate, 2013). De este modo, los expertos economistas han ido más allá de simplemente crear una narrativa para la actividad empresarial; han ascendido al poder político. El conocimiento económico en sí mismo ha jugado un papel activo en la generación de nuevos mercados. Por ejemplo, ha influido en la privatización de servicios sociales, en la participación de economistas en juntas directivas, cargos gerenciales y organismos reguladores de alto nivel, como las diversas superintendencias sectoriales y el Banco Central. Las investigaciones del periodo 1990-2010 en torno a la élite política chilena sostienen la existencia de una élite tecno-política (Joignant, 2011) cuya evolución histórica se inicia con los Chicago Boys y que se configura como un grupo gobernante que se perfila como una élite democrática (Delamaza, 2013). La élite tecno-política resultó históricamente relevante en la transición de la burguesía terrateniente durante los años setenta a un empresariado nuevo durante los años ochenta (Atria *et al.*, 2017) puesto que les permitió identificarse como los expertos en materia económica; fueron los principales actores del despliegue de la transformación económica del país.

En relación con la conceptualización sobre los grupos económicos, es posible identificar tres tipos de grupos en la estructura económica chilena (Montero,

1997). En primer lugar, están los grupos tradicionales, los cuales se reconocen como preexistentes a la dictadura militar y cuyo eje central es una familia principal. Su origen se encuentra fundamentalmente en la explotación de materias primas y, en menor medida, en el sector industrial. Algunos ejemplos son el Grupo Angelini, Grupo Luksic, Grupo Matte y el *holding* Empresas Juan Yarur. En segundo lugar, están los grupos tecno-burocráticos, que surgieron durante las privatizaciones y fueron fundados por antiguos miembros de la élite técnica de la dictadura militar. Se concentran en sectores como la minería y las empresas de servicios públicos asociados a la energía y la minería, como Enersis, CAP y Soquimich. Por último, están los grupos emergentes, consolidados durante las últimas décadas, como Cencosud, Cueto, Said, Sahie, Sigdo Koppers, Piñera y Solari del Río. Estos grupos han irrumpido en diferentes sectores de la economía y representan una nueva generación de actores económicos en el país.

La evolución histórica de estos grupos se da preeminentemente durante la dictadura cívico-militar de Pinochet, periodo en que se consolidó el crecimiento y la expansión de los grupos «tradicionales» y «tecno-burocráticos» (Gárate, 2013). De este modo, la denominada élite técnico-burocrática mantuvo un rol creciente ampliando su red de expansión al campo político. De este modo, entre 1990 y 2010, la élite económica y técnica se vincula a los grupos económicos del país y comienza a denominarse la élite tecno-política (Joignant, 2011). La trayectoria de esta élite tecno-política involucra a los centros *think tanks* que, en la forma de asesores de la política pública, comienzan a tener un rol preponderante en la discusión de las políticas públicas.

Los estudios sobre las élites empresariales en Chile (Ossandón, 2013; Salvaj, 2013; Nazer, 2019) coinciden en la importancia de analizar los actores y las relaciones entre los directorios empresariales. Una investigación relevante en este sentido es la de Cárdenas *et al.* (2020), quienes exploraron la relación entre las redes de élites empresariales y las políticas sociales redistributivas en América Latina. Su principal conclusión es que esta relación no tiene una correlación lineal. Sus hallazgos resaltan la interdependencia entre las redes de élites y la política social, mostrando cómo la interconexión entre las élites empresariales puede tener un efecto «redistributivo» inesperado en la sociedad: «La decisión de establecer directorios interconectados no está destinada, obviamente, a construir políticas sociales en un país determinado, pero las redes corporativas pueden tener consecuencias no previstas en la política y la sociedad» (Cárdenas *et al.*, 2020, p. 13). El trabajo de Cárdenas (2016b) hace una comparación entre México, Chile, Perú, Brasil y Colombia usando el nivel de desigualdad de ingresos como el Gini y la ratio 90/10, midiendo el grado internacionalización comercial con el indicador de valor de las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto, y midió el nivel de cobertura

de programas de protección social en toda la población, en el quintil más pobre y la incidencia de estos beneficios en el quintil más pobre. A partir de estos datos, concluye que en los países donde las redes de las élites empresariales están más cohesionadas y hay más internacionalización comercial, la protección social resulta más alta y eficiente; por lo tanto, habría menos desigualdad de ingreso (Cárdenas, 2016b).

Para autores más recientes, en Chile hay una estructuración reticular o en red del poder, relacionado con redes corporativas de los grandes grupos económicos al compartir directorios y consejeros o *interlocking directorates* (Morales-Martin *et al.*, 2023) en que los grupos económicos han construido una sólida base cultural e institucional a partir de su poder económico (Madariaga, 2020). La evolución de la élite económica chilena como gremio de empresarios se ha perfilado como un agente estratégico para llevar a cabo una agenda económica basada en la narrativa del crecimiento y el progreso, en el contexto de la internacionalización de la economía a partir de los tratados de libre comercio (Undurraga, 2013). En este sentido, el conocimiento económico en sí mismo ha jugado un papel activo en la generación de nuevos mercados, influyendo en la privatización de servicios sociales, la participación de economistas en juntas directivas, cargos gerenciales y organismos reguladores de alto nivel, como las superintendencias sectoriales y el Banco Central. En la actualidad, parte importante de su agenda ha consistido en defender una modernización del Estado. La acción política directa del empresariado ha consistido en «el *lobby*, la participación en el gobierno, acuerdos entre gobierno y empresas o la defensa de intereses por partidos políticos» (Undurraga, 2013, p. 149). Para Durand (2019), las corporaciones tienen la capacidad de moldear y manipular las regulaciones, leyes y políticas para su beneficio, en detrimento del interés general de la sociedad. Estas formas de influencia indebida pueden manifestarse de diversas maneras, como la presión de *lobby*, la financiación de campañas políticas, el acceso privilegiado a los tomadores de decisiones y la participación directa de representantes corporativos en los órganos de toma de decisiones del Estado.

El estudio de Cárdenas (2016a) analiza las redes de propiedad redundantes, es decir, aquellas doblemente conectadas. Los indicadores de redes redundantes entregan información sobre el grado de separación entre la propiedad y el control en la configuración de redes, las comunidades de empresas que están conectadas tanto a través de directores como de accionistas, y la total conectividad de las redes corporativas. De acuerdo con sus hallazgos, los enlaces redundantes son entre Quíñenco, CCU, Soquimich, Banco de Chile, CSV y Antofagasta PLC. Por otro lado, halló enlaces redundantes entre Entel, Banmédica, Banco Penta, COPEC, Cencosud y Colbún, entre otras. En el caso de Gasco, su único enlace redundante fue CGE. Finalmente, había enlaces entre Banco Falabella, Sodimac, Falabella, Mall Plaza y Latam Airlines.

Un segundo aporte metodológico relevante para los estudios de élites en su relación con la desigualdad es el trabajo de Atria (2023). Se trata del estudio del exilio fiscal, que es una forma de tributación fuera del país de origen (*off-shore*): «[...] Comúnmente es identificada como un conjunto de prácticas desreguladas que se caracterizan por una cierta cultura de la discreción y opacidad» (Atria, 2023, p. 34). La tributación *off-shore* en paraísos fiscales constituye una oportunidad para «minimizar el pago de impuestos y perpetuar la acumulación de ingreso y riqueza [...] a partir del cual las ventajas y desventajas heredadas adquieren mayor peso que lo realizado por cada nueva generación» (Atria, 2023, p. 34). La migración tributaria que desplaza recursos al exterior incurriendo en incumplimiento tributario genera pérdida de recursos fiscales y afecta el interés público. Al mismo tiempo, es una forma de deslegitimar el componente redistributivo de la tributación (Atria, 2023). En este sentido, se trata de un mecanismo de reproducción de la élite que exhibe un efecto rastreable respecto a los agentes que articulan un eje de desigualdad debilitando la legitimidad del poder distributivo del Estado mediante la afectación de su estructura impositiva. De este modo, ofrece un aporte metodológico crucial para comprender las nuevas formas de reproducción de la desigualdad. En relación con el enfoque de exilio tributario, su aporte metodológico permite poner en perspectiva las limitaciones que podrían presentarse en las encuestas que caracterizan los ingresos. En este sentido, resulta crucial desarrollar investigaciones que permitan observar el fenómeno de evasión tributaria y conecten con las agendas políticas detrás de contingencias históricas, por ejemplo, la reforma tributaria chilena. Ahora bien, ¿cuáles son los principales agentes que emergen en la expansión del poder corporativo en terreno? ¿Cuáles han sido sus principales mecanismos de acción? ¿Es posible identificar perfiles de los agentes relevantes en este proceso?

## MÉTODO

El presente estudio utiliza el método de rastreo de proceso o *process tracing analysis*, en su variante de testeo de teoría (Beach & Pedersen, 2013). Este enfoque es especialmente adecuado para estudiar mecanismos causales en un solo caso, permitiendo observar cómo ciertos factores —en este caso, la pertenencia o vinculación de ministros/as a *think tanks* de centroderecha— se articulan con resultados políticos concretos, como la implementación de agendas específicas desde el Poder Ejecutivo. El objetivo no es solo establecer correlaciones, sino reconstruir la secuencia causal de eventos, trayectorias y decisiones que vinculan a actores individuales con redes ideológicas e institucionales (Oxfam, 2018).

Se analizaron los 51 ministros/as que ocuparon alguno de los 24 ministerios durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022). Desde ese universo,



se seleccionaron como muestra aquellos/as que tuvieron participación o vinculación con *think tanks* o centros de estudio cuya finalidad explícita es influir en políticas públicas. La inclusión en la muestra respondió a criterios claramente definidos: (1) haber sido ministro/a durante el segundo mandato de Piñera y (2) contar con antecedentes de participación en fundaciones, centros de investigación o *think tanks* reconocidos, tales como Libertad y Desarrollo, Horizontal, Clapes UC, Fundación para el Progreso, Fundación Jaime Guzmán y Acción Educar.

La recolección de evidencia sigue los aspectos metodológicos del *process tracing* orientado al testeo de hipótesis causales. En primer lugar, se busca explicar la estrategia de movilización electoral para el rechazo a la propuesta de una nueva Constitución como un mecanismo de captura del poder político de la derecha chilena. En este sentido, la hipótesis del estudio es que la campaña electoral de rechazo a la nueva Constitución forma parte de la prolongada expansión reticular del poder de los grupos económicos en la agenda política. En segundo lugar, se identifican los mecanismos causales detrás de la estrategia, estos son mecanismos de captura de poder (puerta giratoria y creación de ideología), reconocibles en el segundo gabinete de Sebastián Piñera, sus trayectorias formativas comunes, la ocupación de cargos estratégicos en el gabinete y activación de políticas públicas coherentes con dichas agendas. En tercer lugar, se plantea que la lógica temporal asociada a la hipótesis es coherente con los procesos de influencia de los grupos económicos en el ámbito político.

Las fuentes utilizadas fueron documentales y públicas, entre ellas: registros oficiales de gobierno (Anales de la República), antecedentes académicos y profesionales disponibles en bases de datos institucionales, información financiera registrada en la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) y contenido disponible en las páginas web de los centros de estudio mencionados. Se analizaron trayectorias socioformativas (formación de pregrado y posgrado, especialmente en universidades chilenas y estadounidenses como la Pontificia Universidad Católica, Universidad de Chile, Universidad de Chicago y Harvard), así como desempeños corporativos previos y posteriores a sus cargos ministeriales.

## LOS *THINK TANKS* Y LA PRODUCCIÓN IDEOLÓGICA DE LA DERECHA CHILENA

La transformación de una parte de la élite económica chilena, del gremio empresarial a expertos en políticas públicas, se da a partir de su reclutamiento en los centros *think tanks*. Durante el periodo 1990-2010, son los *technopols* quienes adquieren protagonismo dentro de una democracia crecientemente tecnocratizada y que experimenta la internacionalización de su economía a partir de los tratados de libre comercio (Undurraga, 2013). Durante este periodo, los centros *think tanks* nacidos

en dictadura comienzan a adquirir relevancia, especialmente a partir del primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). De este modo, los *think tanks* refuerzan la lógica paradójica de los *technopols*, que traduce los problemas sociales a problemas técnicos en el contexto de una alta despolitización (Silva, 2006b). Desde el segundo gobierno de Sebastián Piñera, los *think tanks* pasaron a tener vínculos aún más estrechos con el Estado, definiendo miradas mucho más explícitas de sus posturas políticas neoliberales. En la actualidad, Chile se encuentra en el quinto lugar en Latinoamérica con 80 instituciones consideradas como *think tanks* (McGann, 2021). Existen tipologías como las de Gárate (2008) que plantean una distribución ideológica de los *think tanks* de acuerdo con los cuatro ejes derivados de las declaraciones de principios y los documentos programáticos de las respectivas instituciones. Para este autor, los centros *think tanks* de centroderecha como Fundación Jaime Guzmán, F. Paz Ciudadana, Instituto Libertad y Desarrollo, CEP, F. Chile Justo e Instituto Libertad se ubican en el cuadrante librecambista / conservador.

La presencia estratégica de los *think tanks* de derecha, han circulado desde el ámbito público-privado, asumiendo posiciones estratégicas en uno de los gobiernos que resultan ejemplares del fenómeno de captura del Estado como fue el segundo mandato de Sebastián Piñera. Este periodo resulta crucial pues responde al fenómeno de presidentes empresarios. Uno de los hallazgos centrales en este sentido se refiere a las trayectorias de gabinetes de los presidentes empresarios. De este modo, a partir del análisis de 263 casos de tipos de carreras de posgrado de los gabinetes en países como Chile, Argentina, Brasil y otros, se evidencia que un 52,7 % de los posgrados son en el área de Economía, Finanzas y Administración de Empresas, seguido de un 14,5 % con posgrados en Ciencias Jurídicas y Derecho (Nercesian, 2020, p. 161). A su vez, respecto a la misma muestra, se observa que en la relación entre carreras de posgrado y trabajo por ministerio el 56,5 % de quienes concentran posgrados en Economía, Finanzas y Administración de Empresas se desempeña en los ministerios de Economía, Agricultura, Producción y Energía y Minas, seguido de un 48,1 % que se desempeña en Transporte, Comunicaciones e Infraestructura y Ambiente. Finalmente, con esa misma muestra, pero en relación con los posgrados, un 47,2 % se desempeña en jefatura de gabinete, planificación, gestión y relaciones exteriores. En relación con los estudios de posgrado, destaca que un 50 % de los ministros se formó en Estados Unidos. Para Nercesian (2020) esto responde a un hecho relacionado con la histórica formación de los “Chicago Boys”.

Ahora bien, ¿cuál ha sido el principal mecanismo de captura en que han participado los *think tanks*? Es fundamental plantear que el concepto de captura del Estado se utiliza para entender y analizar procesos globales en los que determinadas élites ocupan cargos dentro de las estructuras del Estado y extraen recursos para su propio beneficio (Khan, 2012; Oxfam, 2018). Los mecanismos en que ocurre

la captura son variados. Diversos autores coinciden en que el *lobby* y la puerta giratoria son los más comunes, especialmente observando el acontecer político latinoamericano (Castellani & Gaggero, 2017; Durand, 2019; Nercesian, 2020). Uno de los mecanismos de captura del Estado es el de creación de agenda, el cual se refiere a la influencia de las élites en las estructuras del Estado o en el impulso de leyes mediante la creación, divulgación y difusión de determinadas ideas o creencias (Kwak, 2013; Wisman, 2017). La creación de agenda permite que «[...] las élites generen un sistema ideológico que convenza no solo a ellos mismos, sino a todos aquellos que están por debajo de ellos, de la moral y la adecuación funcional del orden social existente» (Wisman, 2017, p. 356). En el caso de los *think tanks*, el mecanismo de creación de agenda está orientado a la creación de conocimiento disponible a una determinada agenda. La influencia es particularmente notable en el contexto de las reformas económicas neoliberales, donde los *think tanks* han sido fundamentales en la promoción de políticas orientadas al mercado (Morales-Martín *et al.*, 2023).

En el plano educativo se reconoce la existencia de una narrativa relacionada con los mecanismos de influencia del *think tank* Libertad y Desarrollo. En un estudio respecto a sus intervenciones parlamentarias, se revisaron 280 documentos asociados a «[...] un total de 37 procesos de discusión parlamentaria que ocurrieron entre 1990 y 2010, representantes de Libertad y Desarrollo participaron en 14 de ellas con exposiciones orales» (Corbalán & Corbalán, 2012, p. 173). La narrativa de estas intervenciones se basa en la libertad de los padres respecto elegir el tipo de educación y rechazo al «adocctrinamiento estatal», libertad para desarrollar iniciativas privadas en el ámbito educativo, promoción de la competencia como medio para mejorar los servicios, rechazo a la presión de sindicatos y/o «movimientos sociales violentos» (Corbalán & Corbalán, 2012, pp. 184-185). En estas narrativas se reconoce uno de los aspectos centrales respecto a la modernización del Estado, donde el ámbito prioritario consiste en enfatizar el rol del Estado en la promoción de la libertad para que la organización civil participe del mercado educativo. En la actualidad, se reconoce que las políticas educativas implementadas han oscilado entre intervenciones ingenuas, burocráticas, económicas y tecnocráticas, sin alterar sustancialmente la estructura desigual del sistema (Bellei & Muñoz, 2023). Así, el modelo educativo chileno ha reforzado la segregación social y la polarización de oportunidades, especialmente a través de mecanismos de libre elección, competencia interinstitucional y privatización de la oferta educativa (Bellei, 2015; Valenzuela *et al.*, 2010).

La participación de los *think tanks* en la formación de políticas a menudo se alinea con los intereses de las élites económicas, que se benefician de políticas que favorecen la desregulación y la privatización (Cortés *et al.*, 2023). En términos del financiamiento, la relación entre grupos económicos y *think tanks* de derecha

no es nueva. Las fuentes señalan que los grupos económicos (es decir, los grandes conglomerados empresariales familiares de Chile, como las familias Angelini, Luksic, Matte, etc.) han respaldado financieramente y dado forma a *think tanks* influyentes. Por ejemplo, el CEP ha contado históricamente con el sólido financiamiento de los principales grupos económicos chilenos, sirviendo como espacio de articulación social de la élite empresarial (Barrera *et al.*, 2021). Esto le ha permitido a dichos empresarios actuar como actores políticos —una suerte de «clase gobernante» paralela— a través del *think tank*, organizándose y proyectando su ideología sin someterse directamente al escrutinio electoral. El estudio de Morales-Martín *et al.* (2023) presenta una exploración en profundidad de las estructuras de poder corporativo formadas en torno al CEP, un *think tank* en Chile. Los resultados indican que el CEP funciona como un nodo central donde convergen los intereses económicos de los principales grupos corporativos y muestran sus relaciones entrelazadas. Esto sustenta la idea de que el *think tank* es parte integral de la estructura de poder de los grupos económicos en Chile.

El mecanismo de captura denominado «puerta giratoria» alude al intercambio sin obstáculos entre sectores privado-público en áreas estratégicas. El análisis de las trayectorias socioeducativas y ocupacionales permite observar que, de los 51 ministros estudiados, 14 han pertenecido a centros de investigación o *think tanks* ubicables dentro del cuadrante conservador (Barreda *et al.*, 2023), librecambista y defensor de la desregulación (Gárate, 2013). Asimismo, los centros se pueden clasificar como centros académicos, de apoyo y centros partidarios según sea el caso (Alenda *et al.*, 2018). En relación con las trayectorias ocupacionales, se observa que los 14 ministros formaron parte, antes y después de ocupar cargos ministeriales, de directorios de empresas pertenecientes a los grandes grupos económicos.

En su mayoría, las trayectorias formativas de estos ministros se encuentran en la Pontificia Universidad Católica (PUC) en el pregrado de carreras como Ingeniería Comercial o Derecho (ver Tabla 1). Justamente, la Escuela de Economía de la PUC posee una larga trayectoria en la formación de líderes neoliberales. En el año 1955, la PUC firmó un convenio que permitió la formación de posgrado en la Universidad de Chicago, de donde viene el nombre al primer grupo que regresó a Chile como Chicago Boys. Emblemáticos como Sergio de Castro, Pablo Baraona, Álvaro Bardón y Rolf Lüders, quienes además ejercieron docencia universitaria, ocuparon ministerios y cargos en el sector privado durante la dictadura (Délano & Traslaviña, 1989). En la actualidad, la planta de docentes PUC del Instituto de Economía de la Facultad de Economía y Administración UC se encuentra representada mayoritariamente por docentes formados en la Universidad de Chicago y el MIT. Son los casos de Felipe Larraín, Rolf Lüders, Fernando Coloma y Claudio Sapelli, figurando como profesores titulares/planta especial docente. Por su parte, Sergio de Castro,

Pablo Barahona (quienes elaboraron la teoría económica de la dictadura en el libro *El Ladrillo*) junto con Pablo Bardan fundaron la Universidad Finis Terrae.

En relación con los estudios de posgrado, la gran mayoría son máster o PhD en Economía y Libre Competencia. Otro rasgo distintivo es la fuerte presencia de la Universidad de Chicago, seguida por la Universidad de Harvard. En relación con la tradición de la Escuela de Chicago, Van Horn y Mirowski (2010) afirman que el sello de la Escuela de Chicago fue acelerar un enfoque de ingeniería adoptado por la derecha neoliberal, lo que se tradujo en la ambición para transformar el sistema desde adentro. Estas propuestas incluyeron la implementación de reglas de crecimiento monetario fijo en la Reserva Federal, la introducción de *vouchers* escolares para la privatización de la educación pública, la eliminación del servicio militar obligatorio, el establecimiento de una supervisión corporativa institucionalizada en la regulación gubernamental de la salud y la farmacia, y la aplicación de tasas de cambio flexibles entre las monedas nacionales mediante reguladores transnacionales.

Tanto Cristián Larroulet, Joaquín Lavín como Juan Andrés Fontaine (junto con Jorge Selume, Ricardo López, Julio Dittborn, Félix Bacigalupo y Sebastián Edwards) forman parte de la generación 1978-1980 de la Universidad de Chicago. En 1980, Sergio de Castro, Pablo Barahona, como ministros de Economía de Pinochet; «el vicepresidente del Banco Central, Jorjue Cauas y el director del diario *El Mercurio*, Arturo Fontaine Aldunate» (Alenda, 2020, p. 127) fundaron el Centro de Estudios Públicos. De acuerdo con Alenda *et al.* (2018) el CEP cuenta con el apoyo financiero de los grandes grupos empresariales chilenos como Luksic, Matte, Said, Von Appen, Yarur y Solari.

Desde la perspectiva los centros de *think tanks* la presencia mayoritaria del gabinete de Piñera II está dada por Libertad y Desarrollo y Horizontal. Ambos centros exhiben redes con organismos internacionales y grandes grupos económicos de Chile. El centro Libertad y Desarrollo nace en 1990. Sus fundadores son Hernán Büchi, Carlos F. Cáceres, Cristián Larroulet y Luis Larraín, figuras centrales en el posicionamiento y ampliación reticular del poder corporativo nacido en dictadura que busca canales de acción para constituirse como una presencia relevante en el debate público. Hernán Büchi fue una figura estratégica durante la dictadura militar puesto que durante su periodo de ministro de Hacienda se implementó el ciclo de privatizaciones de empresas que seguían siendo estatales: empresas del acero (CAP), eléctricas (ENERGIS, ENDESA), comunicaciones (ENTEL, CTC), azúcar (IANSÁ), LAN Chile, Laboratorios Chile y otras. Carlos F. Cáceres se desempeñó como ministro de Hacienda (1983-1984) e Interior (1988-1990) y como presidente del Banco Central de Chile (1982-1983).

En el caso de Cristián Larroulet, quien es Master of Arts en Economía por la Universidad de Chicago, exhibe una larga red. Fue asesor del ministro de Economía,

Fomento y Reconstrucción, Luis Danús, hasta la crisis de 1982. Durante el gobierno de Piñera, cumplió el rol de asesor en el segundo piso de la moneda. Durante el gobierno del demócrata cristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), integró la Comisión Nacional de Modernización de la Educación y fue parte del Comité Interministerial de Modernización del Estado. En el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se desempeñó como colaborador en la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Finalmente, en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) participó en la elaboración del Acuerdo por la Calidad de la Educación. En su libro *Chile camino al desarrollo* (2012), Larroulet se declara contrario a la gratuidad de la educación superior y al fin del financiamiento compartido de la educación. En su libro «expone a sus adversarios políticos su ceguera, al ser incapaces de ver los avances del modelo chileno» (Alenda, 2020, p. 139).

En su memoria anual del año 2020, Libertad y Desarrollo resume su trabajo durante estos 30 años, y afirma contar con «más de 3600 asistencias al congreso y 371 exposiciones en comisiones de la cámara de diputados y el senado, 3785 proyectos de ley analizados, casi 50 000 apariciones en prensa, más de 2800 documentos de análisis de la coyuntura enviados semanalmente y 314 revistas con más de 2600 artículos» (Libertad y Desarrollo, 2020, p. 27). Bajo la figura de asesores y consejeros, varios funcionarios del centro participaron en la creación de acuerdos durante los gobiernos de la Concertación con el propósito de «lograr consensos necesarios en la agenda de reformas sociales (cambios en el sistema de pensiones y política fiscal entre otras)» (Alenda, 2020, p. 128). De este modo, la mutabilidad del conocimiento neoliberal y su relación flexible con el poder (Fischer, 2009) ha sido el elemento central para la preservación del modelo económico.

La relevancia del centro Libertad y Desarrollo es su pertenencia a una red transatlántica y panamericana: «La organización chilena Libertad y Desarrollo actúa como un eje y garantiza la apariencia entramada de la alianza de *think tanks*. En este caso, el respaldo financiero proviene de la fundación alemana demócrata cristiana Hanns Seidel, la faes de Aznar y Atlas» (Fischer & Plehwe, 2013, p. 83). La Fundación Atlas para la Investigación Económica mediante el Centro Hispanoamericano para la Investigación Económica actúa como el núcleo de 105 *think tanks*. La red desarrolla labores de difusión de autores neoliberales, entrega galardones y junto con Libertad y Desarrollo difunden la idea de que «Chile como modelo a seguir para las perspectivas del desarrollo neoliberal desempeña un papel crítico en un continente que ha puesto mayor empeño que otros en el desarrollo de enfoques alternativos a la globalización neoliberal» (Fischer & Plehwe, 2013, p. 80). Su red de centros de estudio en Chile son la Fundación para el Progreso, Fundación Avanza Chile, Instituto Res Pública, Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad y Horizontal Chile. El centro Libertad y Desarrollo extendió su red

a nivel universitario con la Universidad del Desarrollo, cuya fundación contó con figuras como la de Hernán Büchi y Joaquín Lavín.

Uno de los vínculos estratégicos de Libertad y Desarrollo es el centro Horizontal Chile, cuyo trabajo está centrado en la producción intelectual y sería más bien un centro de tipo partidario debido a su vínculo orgánico con el partido político Evópoli (Alenda, 2020). El centro Horizontal pertenece a una centroderecha «democrática, social y pragmática» (Fischer & Plehwe, 2013, p. 86) que destaca por haber posicionado en la discusión de la derecha temas como los de diversidad sexual, políticas migratorias, descentralización y pueblos indígenas. La red de Horizontal no está exenta del mundo corporativo. Uno de sus exdirectores y presidentes, Gabriel Berczely, cuenta en su trayectoria académica el haber sido decano de la Facultad de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez en 1996. En cuanto a su desempeño corporativo, fue director de Fasa, Corona y Lápiz López. Gabriel Berczely «fue uno de los ejecutivos de Farmacias Ahumada que la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) sancionó en 2010 con una multa que, tras apelaciones, fue ratificada en [USD] \$ 6,5 millones » (Toro, 2022). En el marco de las elecciones del 2021, el consejo del SERVEL acordó solicitar informar los avales y garantías de los créditos para sus campañas. Justamente, Evópoli se había negado a informar que los avales de los CLP 431 millones solicitados al Banco Estado eran Gabriel Héctor Berczely, Patricio Fernández Cox y Javier Álvarez Pérez. En el caso de Fernández, era accionista de los hoteles Sheraton, Ritz Carlton, Crowne Plaza e Intercontinental y principal controlador de Blue Express. Por su parte Álvarez, era un empresario naviero ligado a empresas de transportes, energía, minería, industria forestal.

Finalmente, en el caso de la Fundación para el Progreso (FPP), fundada en 2012, de la cual forman parte Gerardo Varela, Mauricio Rojas y Roberto Ampuero, es el centro que mayor defensa del neoliberalismo exhibe: «Desde el 2016, la FPP publica también un índice de Libertad, realizado por la empresa Adimark, que busca medir la percepción subjetiva de libertad en los chilenos, demostrando una estrategia ofensiva por resguardar el liberalismo económico» (Alenda, 2020, p. 124). La FPP tiene como financistas y miembros de su directorio a empresarios del Walmart como Nicolás Ibañez, Dag von Appen (Transporte marítimo) y Francisco Pérez Mackena (Quiñenco, grupo Luksic).

## LOS GRUPOS ECONÓMICOS, LA DERECHA CHILENA Y EL RECHAZO A LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Un tema transversal en la literatura es cómo los *think tanks* participan en procesos electorales o ajustan sus estrategias durante las campañas. En relación con su participación en las campañas electorales, una investigación reciente sobre su presencia

mediática confirma que los *think tanks* adaptan su agenda comunicativa a la campaña electoral y que su ideología es una variable clave en esta estrategia (Barreda *et al.*, 2023). En su estudio, los *think tanks* analizados modificaron la prioridad de sus contenidos en sus páginas web durante la campaña de la elección donde compitieron Gabriel Boric y José Antonio Kast. El análisis de Barreda *et al.* (2023) muestra que la ideología de cada *think tank* es clave para determinar esos ajustes: los de corte conservador alinearon su comunicación con las propuestas y temores de la derecha, mientras que los más progresistas hicieron lo propio con las agendas de cambio (Barreda, 2021). Esta evidencia empírica corrobora que en Chile los *think tanks* no son actores neutralmente técnicos, sino que toman partido en la contienda política, especialmente cuando sus ideas están en juego en elecciones competitivas.

En el año 2019, tras masivas jornadas de protestas que cuestionaban la desigualdad social y la desconfianza hacia la clase política, se firmó el acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución. El acuerdo buscaba dar respuestas a las demandas ciudadanas con un plebiscito para suprimir la Constitución de 1980, que había sido instalada durante la dictadura cívico-militar y de la cual la centroderecha había sido la principal defensora. En este proceso, los llamados *think tanks* tuvieron un rol protagónico en la agenda política que buscaba rechazar la propuesta de una nueva Constitución y mantener la de 1980. Por el contrario, la nueva propuesta buscaba consagrar una cantidad récord de derechos sociales (Ovalle *et al.*, 2022).

En términos más generales, la literatura sugiere que los *think tanks* chilenos interactúan crecientemente con los partidos y campañas: proveyeron equipos programáticos, asesoraron candidatos y generaron contenido mediático para influir en la opinión pública durante las elecciones (Fergnani *et al.*, 2024). Este nexo entre *think tanks* y arena electoral refuerza su protagonismo en la lucha por el poder político. Las elecciones de convencionales constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales de 2021 dan cuenta que los grandes grupos económicos lograron desplegar una estrategia de financiamiento que concentró los mayores aportes a los candidatos constituyentes de los partidos de centroderecha que buscaban rechazar la nueva Constitución. Asimismo, los aportes fueron diversificados, es decir, se reconoce que los candidatos constituyentes de la centroderecha reciben aportes de diferentes entidades o personas naturales que mantienen vínculos de propiedad, son miembros del directorio o mantienen una relación de carácter familiar con los grandes grupos económicos del país. En la Tabla 2, se presentan los hallazgos de Gálvez y Kremerman (2021) quienes analizaron los aportes de los grupos económicos a constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales utilizando datos del Servicio Electoral chileno sobre el financiamiento a esta campaña.

El financiamiento de los grandes grupos económicos a la campaña de rechazo a la nueva Constitución permite evidenciar la estrategia de diversificación de los



aportes, es decir, se registra una gran cantidad de aportes, pero distribuidos en diferentes candidaturas. En el caso del grupo Ibañez-Atkinson, el monto es cercano a CLP 166 millones de pesos chilenos<sup>3</sup>; en el caso del grupo Solari del Río, CLP 239 millones; Grupo Matte, CLP 159 millones; Grupo Urenda, CLP 83 millones; Grupo Claro, CLP 72 millones; Grupo Von Appen, CLP 62 millones; Grupo Sutil, CLP 60 millones; Grupo Hurtado Vicuña, CLP 59 millones (Gálvez & Kremerman, 2021). La totalidad de los aportes anteriores se distribuyeron a candidatos independientes o pertenecientes a los partidos que rechazaban la nueva Constitución (UDI, RN, Republicano, Evópoli).

El financiamiento electoral evidencia el interés por movilizar electoralmente la narrativa del rechazo hacia la participación de algunos *think tanks* en el proceso de redacción de la nueva Constitución. En esta estrategia, se revelan agentes estratégicos del gabinete de Piñera II. Es el caso de Marcela Cubillos, Gonzalo Blumel y Gerardo Varela, quienes registran aportes de empresas para su campaña de Rechazo a la nueva Constitución. Según los datos del SERVEL, 98 % (equivalente a CLP 28 255 598 millones) del aporte económico hasta el 19 de julio se destinó a la campaña de Rechazo, y CLP 646 363 para el Apruebo. De acuerdo con la Fundación Sol:

Un grupo de 51 directores y directoras de Administradoras Generales de Fondos (AGF) y AFP, aportan CLP 25 626 606 a diversas [...] Pablo Echeverría, Pdt. de Moneda, es el mayor aportante de las empresas analizadas, con un monto total de CLP 30 317 429 para 9 candidaturas: entre las que están Bernardo Fontaine Marcela Cubillos, Luis Zúñiga y otras candidaturas de Evópoli y DC (Cortázar) (Gálvez & Kremerman, 2021, p. 109).

El financiamiento no fue la primera movilización electoral. En términos de creación de narrativas y actividad de influencia, la centroderecha celebró la alianza entre la Universidad Autónoma y Libertad y Desarrollo (LyD) quienes en 2020 contaban con 40 estudiantes en su Diplomado en Desarrollo Constitucional: Convención Constituyente, que se ofrecía con la finalidad de preparar eventuales candidatos a constituyentes, futuros asesores de la Convención Constitucional o personas que quieran seguir de cerca el proceso (Libertad y Desarrollo, 2020). El diplomado contaba con un grupo de docentes con un perfil bastante homogéneo y reclutaba agentes estratégicos del gabinete de Piñera II. Por ejemplo, Darío Paya abogado y militante de la UDI (ex ayudante académico de Jaime Guzmán), quien había sido embajador en la OEA durante el segundo gobierno de Piñera. Asimismo, se encontraba Teodoro Ribera, abogado y militante de RN que fue ministro de Relaciones Exteriores durante el segundo gobierno de Piñera. Igualmente se encontraba

<sup>3</sup> En adelante, se utilizará la denominación oficial de moneda «CLP» para designar pesos chilenos.

Lucía Santa Cruz Sutil, consejera de LyD y miembro del directorio del Banco Santander. Otros docentes del programa eran Jorge Ramírez R., coordinador del Programa Sociedad y Política de LyD; Sebastián Soto, abogado y militante Evópoli que fue investigador en el centro de estudios LyD hasta 2010, y entre 2015 y 2017 fue el encargado del área constitucional del *think tank*. Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, ejerció como jefe de la División Jurídico Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y en 2019 integró la Comisión Experta para la redacción de la nueva Constitución. Uno de los docentes que también destacaba en cuanto a trayectoria era Mijail Bonito Lovio, abogado asesor a cargo de las políticas migratorias del Ministerio del Interior del segundo gobierno de Piñera que bajo la dirección de Rodrigo Ubilla dieron forma a la Ley de Migraciones. En su análisis de esta política, Valencia y Ramos (2021) plantean que la política migratoria estuvo más cerca de la producción de irregularidad por vía administrativa que de la regularización debido a diversos errores en su implementación. Según los hallazgos de Toro (2022), los asesores de la política migratoria de Piñera, José María Hurtado Fernández y Mijail Bonito, crearon la firma Hurtado & Bonito que ofrece principalmente el servicio de asesoría a extranjeros que buscan residir en Chile.

La presencia en medios es otro de los aspectos estratégicos de los *think tanks* de centroderecha. Un eje de esta actividad se inició con la elaboración del documento «Propuestas sobre el rol del Estado y de la sociedad civil en la nueva Constitución» (2021) que surge con la finalidad de debatir acerca del proceso de nueva Constitución (Cortés *et al.*, 2023). El documento se organiza en su totalidad bajo la tesis de la modernización del Estado cuya idea central es que el Estado debe experimentar un cambio de paradigma respecto a la administración pública desde uno burocrático a uno gerencial. Esta noción no era nueva pues se había iniciado con los cambios de los Chicago Boys. La narrativa acerca de la modernización del Estado no proponía ningún cambio estructural al país, es una línea de trabajo que defiende y legitima el modelo económico del país, buscando agilizar el aparato público. Por ejemplo, los lineamientos sobre educación enfatizan el rol del Estado en su rol subsidiario respecto a la libertad de la sociedad civil para ofertar diversidad educativa sin hacer referencia a la equidad, justicia y segregación que es la principal línea de investigación que busca influir en políticas que reduzcan las brechas socioeconómicas que se producen en el sistema educativo chileno.

No obstante, la estrategia de presencia masiva en medios se dio a partir de aquellos agentes estratégicos, muchos de ellos convencionales, que comienzan a tener presencia regular en la prensa, la televisión y las redes sociales. Precisamente, un estudio de Cortés *et al.* (2023) analizó 1555 archivos de radio, televisión, prensa y digital. Los autores realizaron un análisis de redes sociales de la presencia de figuras políticas ligadas a *think tanks* en prensa durante el periodo de campaña de la

convención constitucional. Entre sus hallazgos se reconoce que el medio con mayor presencia mediática es LyD:

¿Cuáles son los TT con mayor presencia en el debate constituyente? Al analizar los datos, notamos que el centro con mayor presencia mediática es el conservador LyD (ver Gráfico 1). Este cuenta con representación directa, es decir, miembros convencionales que fueron electos, como, por ejemplo, Marcela Cubillos y Constanza Hube; e indirecta, con variados columnistas presentes en diversas plataformas (Cortés *et al.*, 2023, p. 732).

Ahora bien, es importante destacar que el Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) vinculado al Partido Comunista de Chile (PC) y Casa Común ligado al Frente Amplio aparecen siguiendo a LyD en presencia en medios. Luego destacan el centro Fundación Jaime Guzmán (FJG), Horizontal, IES y CEP, todos ellos ubicados en el cuadrante de centroderecha. En relación con la masividad de la presencia de la agenda de la centroderecha, autores reconocen el «efecto coro» que la centroderecha logra generar en los medios de prensa en los que tiene presencia mayoritaria.

En ese marco, hay un predominio de TT ligados a la centroderecha, quienes multiplican su presencia con diversos representantes en lo que denominamos ‘efecto coro’, lo que contrasta con la estrategia de «solistas» de centros, generalmente ligados a la izquierda, que dependen de una figura prominente. Es importante notar que, aunque hay mujeres expertas centrales en los debates, sigue habiendo un predominio masculino en las intervenciones de los TT (Cortés *et al.*, 2023, p. 746).

De acuerdo con la investigación de Cortés *et al.* (2023), el «efecto coro» logran amplificar la presencia mediática de los *think tanks* de centroderecha donde Libertad y Desarrollo resalta por su capacidad para masificar los encuadres teniendo un rol en «[...] instalarlos y reproducirlos, orientando las valoraciones y conceptos asociados a la Convención y la nueva Constitución» (Cortés *et al.*, 2023, p. 746). La actividad de Libertad y Desarrollo destaca por actuar como un nodo activo en la red Atlas (Fisher & Plewhe, 2013), vinculando a Fundación para el Progreso, Fundación Avanza Chile, Instituto Res pública, Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad y Horizontal Chile. Su intervención en el aparato del Estado ha sido constante en la figura de asesores y consejeros durante los gobiernos de la Concertación (Alenda, 2020). Asimismo, su trabajo de creación de agenda y su relación flexible con el poder ha sido el elemento central para la preservación del modelo económico.

## CONCLUSIONES

En Chile, los grupos económicos que se encuentran cohesionados debido a la existencia de directores múltiples y propiedades compartidas conforman una élite que ha expandido su red de influencia al aparato del Estado (Cárdenas, 2016a; Salvaj, 2013). Las redes corporativas tienen una influencia no solo con respecto a los riesgos de colusión, sino también respecto a reducir la competencia entre los grandes grupos económicos, estabilizar a las élites, crear un poder económico con alta capacidad colectiva de presión al poder político y haber beneficiado una concentración enorme de ingresos y patrimonio en la élite propietaria (Ossandón & Tironi, 2013). Estas acciones de las élites empresariales están apoyadas en una red empresarial unida y compacta.

La expansión y funcionamiento del poder económico de los grandes grupos económicos se desarrolla mediante redes o de manera reticular. Una de las formas de comprender dichas redes de poder es mediante patrones similares en las trayectorias corporativas. Por ello, para conocer las posibilidades de las élites hay que analizar sus redes y los actores claves o líderes en la red (Cárdenas, 2016b, p. 22). Precisamente, el proceso de captura del gabinete del segundo gobierno de Sebastián Piñera y la crisis social que estalla en 2019 evidencia que los grupos ampliaron su red de acción con motivo de preservar la Constitución de 1980. Se observa que los grandes grupos económicos que exhiben redes de propiedad redundantes (Cárdenas, 2016) diversificaron el financiamiento a candidatos de la centroderecha movilizados por el rechazo a la nueva Constitución. Los actores clave fueron aquellos cuyas trayectorias académicas y corporativas se reproducen con la presencia estratégica de los centros *think tanks*.

Los centros *think tanks* chilenos ligados a la centroderecha han sido fundamentales en copar los medios de comunicación a través de intervenciones redundantes. En este sentido, el instituto Libertad y Desarrollo fue central en el «efecto coro» que caracterizó al encuadre de la centroderecha sobre los tópicos sobre los que se rechazó el proyecto de la nueva Constitución. Este nodo de la red Atlas aparece como un activo dinamizador del paradigma de la centroderecha, esto es, la convicción acerca de la vigencia de los principios y transformaciones económicas y sociales heredadas de las ideas de los Chicago Boys, el gremialismo y la escuela de Virginia. Precisamente, Libertad y Desarrollo exhibe una trayectoria en conectar a agentes estratégicos del modelo económico implantado en dictadura con los nuevos actores relevantes en esta pedagogía monetarista (Gárate, 2013). En este sentido, su rol ha sido flexible con los gobiernos de la concertación, permitiendo preservar los pilares básicos del modelo económico (Fisher & Plehwe, 2013), siendo así el principal centro *think tank* que colabora en la expansión reticular de la élite corporativa en la captura del poder del Estado.

## ANEXO

**Tabla 1.** *Trayectoria de la creación de agenda en los think tanks en el gabinete del gobierno de Piñera II*

Ministra/o	Ministerio	Fundación, centro de investigación	Agenda política	Trayectoria formativa	
				Pregrado	Posgrado
Susana Jiménez Schuster	Energía	Libertad y Desarrollo	Modernización energética. Libre mercado en el uso de los recursos naturales. Ley de Eficiencia Energética	Ingeniería Comercial PUC	Máster en Economía PUC Diplomado en Libre Competencia PUC (2009)
Juan Andrés Fontaine Talavera	Economía, Fomento y Turismo	Centro de Estudios Públicos	Agenda impulso competitivo	Ingeniería Comercial PUC	Máster en Economía Universidad de Chicago (1980)
José Ramón Valente Vias	Economía	Libertad y Desarrollo	Defensor del libre mercado y la reducción del gasto fiscal	Ingeniería Comercial UCH	MBA Universidad de Chicago (1988)
Marcela Cubillos Sigall	Educación Medioambiente	Libertad y Desarrollo	Antiaborto Antidivorcio Ley Aula Segura	Derecho PUC	No registra
Cristián Larroulet	Jefe de la Asesoría Presidencia	Cofundador de Libertad y Desarrollo	Gremialista Desregulación del mercado Fundador de la Universidad del Desarrollo Defensor de la privatización de la educación Opositor de cambiar la Constitución Ley de Lobby Piñera II	Ingeniería PUC	Master of Arts Universidad de Chicago (1978)
Gerardo Varela	Educación	Fundación para el Progreso	La educación como bien económico Opositor de cambiar la Constitución	Derecho UCH	No registra
Roberto Ampuero	Relaciones Exteriores	Fundación para el Progreso	Agenda CPTTP ex TPP11	Licenciado en Antropología, Periodismo y Literatura	Master of Arts, PhD Iowa (2005)

Ministra/o	Ministerio	Fundación, centro de investigación	Agenda política	Trayectoria formativa	
				Pregrado	Posgrado
Gonzalo Fernando Blumel Mac-Iver	Interior y Seguridad Pública	Horizontal	Partidario de leyes antisaqueo y antibarricada	Ingeniería Civil e Industrial	Máster en Economía Universidad de Birgminghan (2007-2008)
Felipe Larraín Bascafián	Hacienda	Clapes UC	Agenda CPTPP ex TPP11 Defensor de la economía de mercado	Ingeniería Comercial PUC	Master of Arts y PhD en Economía Universidad de Harvard (1983-1985)
Ignacio Briones Rojas	Hacienda	Horizontal	Creación de la Comisión de Agenda de Mejor Gasto Público	Ingeniería Comercial PUC	Doctor en Economía Política del Instituto de Estudios Políticos de París (2004)
Juan Carlos Jobet Eluchans	Energía/ Minería	Horizontal	Agenda no aumentar <i>royalty</i> minero	Ingeniería Comercial PUC	Estudios en MBA Universidad de Harvard
Rodrigo Andrés Cerda Norambuena	Hacienda	Clapes UC	Incentivar la inversión extranjera y mejorar los procesos productivos del cobre	Ingeniería Comercial PUC	Doctor en Economía Universidad de Chicago (2013)
Jaime Bellolio	Segpre	Fundación Jaime Guzmán		Ingeniería Comercial PUC	Máster en Políticas Públicas Universidad de Chicago
Raúl Eugenio Figueroa Salas	Educación	Fundación Acción Educar	Contrario a la gratuidad de la educación Contrario a condonar la deuda CAE	Derecho PUC	Máster en Derecho Universidad de los Andes

**Tabla 2.** *Aporte de los grandes grupos económicos en las elecciones convencionales constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales 2021*

Grupo familiar	Aporte total (CLP)	Aporte a candidatura de constituyentes	Partidos destinatarios	Porcentaje del aporte (%)	Monto en pesos chilenos (CLP)
Familia Ibáñez	CLP 874 000 000	CLP 295 000 000	UDI	42,6	CLP 372 000 000
			Partido Republicano	20,8	CLP 182 000 000
			Evolución Política	20,1	CLP 176 000 000
			Renovación Nacional	15,3	CLP 134 000 000
			Aporte a candidaturas	1,2	CLP 10 000 000
Grupo Solari del Río	CLP 239 142 386	CLP 178 099 754	UDI	42,0	CLP 100 478 000
			Evolución Política	15,6	CLP 37 320 400
			Aporte a candidaturas	42,4	CLP 101 343 986
Grupo Matte	CLP 159 225 299	CLP 145 913 299	Evolución Política	6,3	CLP 10 000 000
			Aporte a candidaturas	93,7	CLP 149 225 299
Grupo GDT	CLP 105 834 352	CLP 53 973 720	UDI	90,7	CLP 9 597 372
			Aporte a candidaturas	9,3	CLP 9 860 632
Grupo Urenda	CLP 83 442 290	CLP 69 793 290	Distribuida en aportes a candidaturas ligadas a UDI, Evopoli e independientes del Pacto Chile Vamos		
Grupo Claro	CLP 72 000 000	CLP 72 000 000	Distribuida en aportes a candidaturas ligadas a la UDI, Evopoli e independientes del Pacto Chile Vamos		
Grupo Von Appen	CLP 62 750 000	CLP 44 750 000	UDI	15,9	CLP 10 000 000
			Renovación Nacional	8	CLP 5 000 000
			Aporte a candidaturas	76,1	CLP 47 750 000
Grupo Sutil	CLP 60 700 000	CLP 51 400 000	Distribuida en aportes a candidaturas ligadas a UDI, RN, PDC e Independientes afines al pacto Chile Vamos		
Grupo Hurtado Vicuña	CLP 59 000 000	CLP 55 000 000	Los aportes se distribuyen entre candidaturas de partidos como la UDI, RN, Partido Republicano e independientes afines al pacto Chile Vamos		
Familias Yaconi y Santa Cruz	CLP 4 700 000	CLP 3 500 000	Los aportes se distribuyen entre candidaturas de partidos como Evopoli, RN, UDI e independientes afines al pacto Chile Vamos		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Gálvez y Kremerman (2021).

## REFERENCIAS

- Alenda, S., Pelfini, A., López, M. A., & Riveros, C. (2018). El estudio de las élites políticas en Chile: figuras y sostenes del orden. En G. Vommaro & M. Gené (Comps.), *Las élites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 153-215). Universidad Nacional de General Sarmiento. [https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria\\_cm\\_archivos/pdf\\_2636.pdf](https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria_cm_archivos/pdf_2636.pdf)
- Alenda, S. (2020). *Anatomía de la derecha chilena*. Fondo de Cultura Económica.
- Atria, J., Amenábar, J., Sánchez, J., Castillo, J. C., & Cociña, M. (2017). Investigando a la élite económica: Lecciones y desafíos a partir del caso de Chile. *Cultura-hombre-sociedad*, 27(2), 5-36. <https://doi.org/10.7770/cuhso-v27n2-art1244>
- Atria, J. (2023). No Taxation Without Efficiency? Elite Perceptions of Redistribution and Progressivity in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 55(1), 103-128. <https://doi.org/10.1017/S0022216X22000700>
- Barrera, J., Falabella, A., & Ilabaca, T. (2021). «Los intocables»: la educación escolar de las élites, sus privilegios y nuevos escenarios. *Pensamiento educativo*, 58(1), 1-17. <https://doi.org/10.7764/PEL.58.1.2021.3>
- Barreda, M. (2021). La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (21), 190-202. <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0109>
- Barreda, M., Ruiz Rodríguez, L. M., & Sánchez Medero, G. (2023). Cuando los *think tanks* entran en campaña: el caso de Chile. *Colombia Internacional*, (114), 123-151. <https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.05>
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.
- Bellei, C., & Muñoz, G. (2023). Models of Regulation, Education Policies, and Changes in the Education System: A Long-term Analysis of the Chilean Case. *Journal of Educational Change*, 24(1), 49-76. <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09435-1>
- Cárdenas, J. (2016a). Why Do Corporate Elites Form Cohesive Networks in Some Countries, and Do Not in Others? Cross-national Analysis of Corporate Elite Networks in Latin America. *International Sociology*, 31(3), 341-363. <https://doi.org/10.1177/0268580916629965>
- Cárdenas, J. (2016b). Enredando a las élites empresariales en América Latina: análisis de redes de *interlocking directorates* y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil. *América Latina Hoy*, 73, 15-44. <https://doi.org/10.14201/alh2016731544>
- Cárdenas, J., Robles-Rivera, F., & Martínez-Vallejo, D. (2020). Élite empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina. *Revista Española de Sociología*, 29(3). <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.45>



- Castellani, A., & Gaggero, A. (2017), La relación entre el Estado y la élite económica. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Coords.), *Los años del kirchnerismo* (pp. 175-208). Siglo XXI Editores.
- Corbalán Pössel, F., & Corbalán Cabrera, P. (2012). El rol del *think-tank* Libertad y Desarrollo en la consolidación de la educación neoliberal en Chile. *Profesorado. Revista de curriculum y formación de profesorado*, 16(3), 191-212. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56725002010>
- Cortés, A., Ferngani, M., Muñoz, P., & Morales, J. J. (2023). El saber experto en el debate sobre la nueva Constitución en Chile: análisis reticular de la presencia de los *think tanks* en los medios de comunicación. *Revista signos*, 56(113), 723-752. <https://revistasignos.cl/index.php/signos/article/view/1066>
- Délano, M., & Traslaviña, H. (1989). *La herencia de los Chicago Boys*. Las Ediciones del Ornitorrinco.
- Delamaza, G. (2013). De la élite civil a la élite política. Reproducción del poder en contextos de democratización. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(36), 67-100. <http://doi.org/10.4067/S0718-65682013000300004>
- Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Oxfam, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Espinoza, V., & Núñez, J. (2014). Movilidad ocupacional en Chile 2001-2009. ¿Desigualdad de ingresos con igualdad de oportunidades? *Revista Internacional de Sociología*, 72(1), 57-82. <https://doi.org/10.3989/ris.2011.11.08>
- Ferngani, M., Cortés, A., Muñoz, P., & Morales, J. J. (2024). El saber experto en el debate sobre la nueva Constitución en Chile: análisis reticular de la presencia de los *think tanks* en los medios de comunicación. *Revista Signos. Estudios De Lingüística*, 56(113). <https://revistasignos.cl/index.php/signos/article/view/1066>
- Fischer, K. (2009). The Influence of Neoliberals in Chile before, during, and after Pinochet. En P. Mirowski & D. Plehwe (Eds.), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective* (pp. 305-346). Harvard University Press.
- Fischer, K., & Plehwe, D. (2013). Redes de *think tanks* e intelectuales de derecha en América Latina. *Nueva Sociedad*, (245). <https://nuso.org/articulo/redes-de-think-tanks-e-intelectuales-de-derecha-en-america-latina/>
- Gálvez, R., & Kremerman, M. (2021). *Grandes grupos económicos y financiamiento electoral. Elecciones Convencionales Constituyentes, Alcaldes, Concejales y Gobernadores Regionales 2021*. Fundación Sol. <https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/grandes-grupos-economicos-y-financiamiento-electoral-6755>
- Gárate, M. (2008). *Think tanks* y centros de estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.11152>
- Gárate, M. (2013). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

- Joignant, A. (2011). The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010. *Journal of Latin American Studies*, 43(3), 517-546. <https://www.jstor.org/stable/23031076>
- Kwak, J. (2013). Cultural Capture and the Financial Crisis. En D. Carpenter & D. Moss (Eds.), *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It* (pp. 71-98). Cambridge University Press.
- Khan, S. (2012). The Sociology of Elites. *Annual Review of Sociology*, (38), 361-377. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145542>
- Larroulet, C. (2012). *Chile camino al desarrollo*. El Mercurio Aguilar.
- Libertad y Desarrollo. (2020). *Memoria anual 2020*. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/03/Memoria-LyD-2020-1.pdf>
- Madariaga, A. (2020). *Neoliberal Resilience: Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Martuccelli, D. (2023). La crisis de la sociedad señorial y el malestar estatutario de las élites en Chile. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (77), 95-113. <https://doi.org/10.17141/iconos.77.2023.5820>
- Montero, C. (1997). *La revolución empresarial chilena*. Dolmen.
- Morales-Martín, J. J., Videla-Rocha, M. A., & Ibacache-Monasterio, R. (2023). Grupos económicos, redes corporativas y *think tanks*. El caso del Centro de Estudios Públicos en Chile. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (77), 29-53. <https://doi.org/10.17141/iconos.77.2023.5861>
- McGann, J. G. (2021). 2020 Global Go To Think Tank Index Report. *TCSF Global Go To Think Tank Index Reports*, 18. <https://repository.upenn.edu/handle/20.500.14332/48577>
- Nazer, R. (2019). Entrepreneurial Families, Inheritances and Wealth Transfers: The Edwards Family and Their Transition from Entrepreneurs to Rentiers, 1880-1914. En M. Llorca-Jaña, R. Miller, & D. Barría (Eds.), *Capitalists, Business and State-Building in Chile* (pp. 33-66). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-14152-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-14152-3_2)
- Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Teseo.
- Ossandón, J. (2013). Hacia una cartografía de la elite corporativa en Chile. En J. Ossandón & E. Tironi (Eds.), *Adaptación: La empresa chilena después de Friedman* (pp. 29-54). Universidad Diego Portales.
- Ossandón, J., & Tironi, E. (Eds.). (2013). *Adaptación: La empresa chilena después de Friedman*. Universidad Diego Portales.
- Ovalle Valdés, A., Cea Egaña, J. L., Concha Zavala, G., Fermandois Vöhringer, A., Romero Guzmán, J. J., Rosales Rigol, C., & Soto Velasco, S. (2022). Análisis de la Propuesta de Nueva Constitución a la de principios del constitucionalismo. *Revista chilena de derecho*, 49(2), 5-33. <https://doi.org/10.7764/r.492.0>

- Oxford Committee for Famine Relief – Oxfam (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. OXFAM.
- Pelfini, A., Riveros, C., & Aguilar, O. (2023). ¿Han aprendido la lección? Las élites empresariales y su reacción ante las reformas. Chile 2014-2020. *Izquierdas*, 52. <http://doi.org/10.4067/s0718-50492023000100241>
- Salvaj, E. (2013). Cohesión y homogeneidad. Evolución de la red de directorios de las grandes empresas en Chile, 1969-2005. En J. Ossandón & E. Tironi (Eds.), *Adaptación: La empresa chilena después de Friedman* (pp. 55-84). Universidad Diego Portales.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 175-190. <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200010>
- Toro, P. (4 de abril de 2022). Los avales de Evópoli: un inversionista del hotel Sheraton, un empresario naviero y un ex director de Fasa sancionado por colusión. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2022/04/04/los-avales-de-evopoli-un-inversionista-del-hotel-sheraton-un-empresario-naviero-y-un-ex-director-de-fasa-sancionado-por-colusion/>
- Undurraga, T. (2013). Instrucción, indulgencia y justificación: los circuitos culturales del capitalismo chileno. En J. Ossandón & E. Tironi (Eds.), *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman* (pp. 135-166). Universidad Diego Portales.
- Valencia Huerta, P., & Ramos Rodríguez, R. (2021). Análisis crítico del proceso de (des) regularización migratoria extraordinaria en Chile (2018-2019). *Diálogo andino*, (66), 399-417. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812021000300399>
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De Los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic & G. Elacqua (Eds.), *Fin de ciclo* (pp. 209-229). UNESCO, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Van Horn, R., & Mirowski, P. (2010). Neoliberalism and Chicago. En R. Emmett (Ed.), *The Elgar Companion to the Chicago School of Economics*. Edward Elgar Publishing.
- Wisman, J. D. (2017). Politics, Not Economics, Ultimately Drives Inequality. *Challenge*, 60(4), 347-367. <https://doi.org/10.1080/05775132.2017.1320906>

# Inquietudes desatadas: trayectorias y cultura política de radicalización en el movimiento estudiantil sanmarquino de los ochenta

José Carlos Medina Montes<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Correo electrónico: [jmedinamo@unmsm.edu.pe](mailto:jmedinamo@unmsm.edu.pe)  
<https://orcid.org/0000-0003-2519-9063>

Recibido: 27/11/2024. Aceptado: 02/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.010>

## Inquietudes desatadas:

trayectorias y cultura política de radicalización en el movimiento estudiantil sanmarquino de los ochenta

### RESUMEN

En este artículo describimos y analizamos la cultura política radical en la militancia de la izquierda estudiantil en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) durante la década de 1980, exponiendo la forma de producción del involucramiento y consolidación de los cuadros políticos estudiantiles, así como las limitantes y los escenarios críticos que conducen al fin de la cultura política que aquellos construyeron. Usando una metodología cualitativa de análisis, realizamos catorce entrevistas semiestructuradas a exdirigentes estudiantiles de la UNMSM. Evidenciamos que los entrevistados colaboraron con la reproducción de una infraestructura de disenso epocal cuya base cultural era una estructura de sentimiento de tipo clasista en su fase tardía.

**Palabras clave:** Cultura política, Radicalismo, Militancia, Movimiento estudiantil, San Marcos

## Concerns Unleashed: Trajectories and Political Culture of Radicalization Within the Student Movement of San Marcos during the 1980s

### ABSTRACT

In this text, we describe and analyze the radical political culture among left-wing student activists at the National University of San Marcos (UNMSM) during the 1980s, exposing the way in which student political cadres became involved and consolidated their position, as well as the limitations and critical scenarios that led to the end of the political culture they had built. Using a qualitative analysis methodology, we conducted fourteen semi-structured interviews with former student leaders at UNMSM. We found that the interviewees contributed to the reproduction of an infrastructure of epochal dissent whose cultural basis was a structure of class-based sentiment in its late phase.

**Keywords:** Political culture, Radicalism, Militancy, Student movement, San Marcos

## INTRODUCCIÓN

En la década del ochenta del siglo pasado, el movimiento estudiantil en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), al igual que otros movimientos sociales peruanos, fue protagonista del final de un ciclo de articulación y movilización social denominado «clasismo». Este trabajo busca describir las experiencias de algunos de sus protagonistas, ensamblándolas en un cuadro explicativo de la cultura política de la época.

La investigación sobre radicalización juvenil peruana de los ochenta, haciendo uso de la teoría de la privación relativa, ha enfatizado en las expectativas generadas por la movilidad social de la «juventud popular» de las décadas anteriores (Cotler, 1986) que se enfrentó a un «bloqueo social» pese a la expansión de la oferta educativa (Cotler, 1987) y vio comprometido su acceso profesional (Portocarrero, 1970) produciendo un «resentimiento» engrosado por razones étnicas y de movilidad geográfica (Tueros, 1986). Al interior de este desfase, la forma que adquiere la educación de la época provee un instrumento de doble movimiento: por un lado, como ingrediente explicativo simplificador para la transformación radical, en lo que se denominó la «revolución de los manuales» (Degregori, 2011); y, por el otro, como elemento de prebenda, útil para beneficio del ascenso social sin proyecto colectivo (Lynch, 2019 [1990]). Por ello, no es extraño que el factor educativo se correlacione con la radicalización, la cual, aunque poco extendida socialmente, se concentra entre aquellos que pertenecen a la élite partidaria de izquierdas de la época (Torres, 1979). Pretendemos un aporte a la discusión del proceso de radicalización política en el siglo XX peruano con un énfasis menor en la desconexión de expectativas funcionales, subrayando más bien el papel destacado de las formas interactivas previas en la socialización, la producción de redes de significados y la agencia cotidiana de los actores situados que, al movilizarlas, condicionan la profundización o alejamiento de las lógicas de la radicalización.

Para el presente trabajo utilizamos una metodología de orden cualitativo, realizando catorce entrevistas semiestructuradas a exmilitantes de izquierda que fueron dirigentes estudiantiles en la UNMSM. Mediante la técnica de «bola de nieve» realizamos un muestreo por conveniencia, logrando acceder mediante cada nuevo entrevistado hacia otros agentes clave en el movimiento estudiantil sanmarquino de la época, conocidos suyos, pertenecientes a siete distintas organizaciones y partidos coexistentes del espectro izquierdista.

Debe destacarse que, durante el periodo de análisis, el movimiento estudiantil de la UNMSM estaba conducido por organizaciones de la nueva izquierda (derivaciones maoístas, castristas y mariateguistas), las cuales habían arrebatado al Partido Aprista Peruano (APRA) la dirección del estudiantado sanmarquino desde

la década del sesenta. Aun cuando existían elementos estudiantiles del APRA en competencia, su presencia en la UNMSM era numéricamente menor, y su impacto guarda poca relevancia explicativa para los procesos aquí descritos. Esta conclusión se extiende para el resto de organizaciones ubicadas a la derecha política del APRA.

Aunque consideramos haber alcanzado el punto de saturación obteniendo una muestra altamente representativa de la pluralidad de las organizaciones izquierdistas más destacadas en la UNMSM en los ochenta, es posible hallar aún más información en personajes que se muestran reticentes a presentar sus testimonios, probablemente debido a su participación en organizaciones políticas del presente. Es preciso referir que en este trabajo los nombres de todos los entrevistados aparecen codificados mediante seudónimos, a fin de resguardar su identidad y la de sus allegados.

Los entrevistados nacieron entre 1953 y 1967, por lo que el promedio de fechas de nacimiento data hacia finales de la década de 1950. Ello se corresponde con el hecho de que, en su mayoría, son hijos de las primeras olas de migración rural. Además, debe destacarse que, en el periodo de análisis, aquellos tenían entre 17 y 29 años, lo que implica que las experiencias narradas comprometen fundamentalmente los años de su primera juventud.

Durante el periodo en el que los entrevistados han nacido y desarrollado su infancia y adolescencia, en el Perú se produjo una inmensa movilización campesina por la recuperación de tierras (1950-1970) que rematará institucionalmente con el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1979). A nivel internacional, acontecimientos generacionales relevantes serán las guerrillas castristas y sus epígonos (1956-1979), la fractura del movimiento comunista internacional (1963-1964), así como las revueltas estudiantiles de Francia, China, Europa del Este, México y Estados Unidos (1966-1969).

En términos históricos, no menos importante es la insurgencia armada producida por el Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) a lo largo de la década de los ochenta en el Perú. Estas organizaciones subversivas tuvieron en los campus universitarios, como en el de la UNMSM, una presencia permanente que influenció en la marcha de los procesos de radicalización de una juventud estudiantil que experimentó, al interior de su institución educativa, la crisis producida por el conflicto armado interno (Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR, 2003, tomo V, pp. 633-659).

## MARCO DE ANÁLISIS

La socialización política se produce a través de una *estructura de sentimiento*, la cual permite una específica forma de conducirse en los testimoniantes durante el despliegue de su trayectoria política juvenil. Aquella se define como la «cualidad

particular de la relación y la experiencia social, históricamente distinta de cualesquiera otras realidades particulares, que determina el sentido de una generación o de un periodo» en el que la experiencia estaría estructurada por «elementos específicamente afectivos de la conciencia y las relaciones» (Williams, 2000 [1980], pp. 154-155).

Las estructuras de sentimiento pueden ser dominantes (determinadas prácticas culturales impuestas como hegemónicas), residuales (vestigios de estructuraciones pasadas, a favor o en contra de la cultura dominante), o emergentes (tendencias formativas de estructuras por venir) (Cáceres & Herrera, 2014, p. 182). En su realización práctica, en la que conviven, se advierte la tensión dialéctica que produce los cambios sociales y culturales, inteligibles cuando dejan de ser emergentes (Matthews, 2001), expresándose la agencia humana como experiencia social reflexiva capaz de producir transformaciones en la legitimidad de cualquier orden establecido (Filmer, 2003).

Estas estructuras epocales (a modo de *zeitgeist* o «espíritu de un tiempo») se entienden en base a «unidades generacionales» específicas, cuya «conexión generacional» está formada por aquellos que se ven insertos en subjetividades y prácticas comunes en tanto «participación en el destino común de esa unidad histórico-social» (Mannheim, 1993, p. 221). Las unidades se definen por pautas que se sitúan alrededor de un «acontecimiento generacional» que conforma cierta «acción histórica relevante» para el conjunto de sujetos que participa (Gómez, 2014).

Particularmente, en el periodo comprendido entre la década de los sesenta y ochenta del siglo pasado, en América Latina se produjeron acontecimientos generacionales como hitos desencadenantes que, engarzados, operaron como marco histórico de una cultura política radical en la forma de «oleadas revolucionarias» (Martín Álvarez & Rey Tristán, 2012). Estos eventos desencadenantes de orden político, cultural y económico se estructuran en un nivel macro, mientras que la identificación e interacción social, así como las experiencias personales, permiten además la captación militante en un nivel micro (Dzhekova, 2016; Veldhuis & Staun, 2009).

La cultura política del radicalismo no conlleva un proceder irracional, sino que posee una «unidad de significado» que motiva la acción (Bittner, 1963) sujeta a normas y valores emergentes que producen interacciones entre movimientos sociales y el Estado (Della Porta & Haupt, 2012). El principismo y el identitarismo, reforzados por el aislamiento<sup>2</sup>, desatan lógicas tribales y un «narcisismo colectivo»

<sup>2</sup> Este mecanismo es el que permite también la reproducción y profundización del fanatismo religioso. Pretus *et al.* (2018) verificaron que la predisposición a la violencia en función de los llamados «valores sagrados» es inversamente proporcional al nivel de vinculación social e involucramiento con otros círculos de actividad.



que produce en los agentes la búsqueda de trascendencia de la comunidad generada a partir de su reproducción y defensa (Maffesoli, 1998). Della Porta (2013) señala que la radicalización se nutre de aquello que denomina «escalamiento competitivo», por el cual la violencia se convierte en un incentivo necesario para los nuevos miembros generacionales en la acción colectiva, frente al poder de las estructuras institucionalizadas de liderazgo del movimiento social.

Para el caso a investigar, consideramos que la forma actuante de radicalismo en el periodo de análisis es la organización de tipo leninista, bajo la cual, a lo largo del siglo XX, la militancia marxista había sabido sostener la tensión en pugna entre los sectores teórico-prácticos que estructuran su proyecto: el romanticismo utópico, la revolución igualitaria y la tecnocracia modernista (Priestland, 2010). Este *zeitgeist* actuó bajo la forma de una *infraestructura de disenso*, esto es, una «amplia gama de organizaciones y redes que sirven de base al desarrollo de las capacidades de los activistas», la cual «provee los medios para (...) hacer conexiones y desplegar conocimiento de experiencia colectiva, destacando la habilidad de trabajar estratégicamente para el desarrollo de movilizaciones (...)» (Sears, 2014, pp. 5-6, traducción propia).

En estas redes infraestructurales se distinguen sujetos y relaciones de interacción específicas. Así, por un lado, se ubican los «revolucionarios complotadores», el núcleo de los militantes profesionales, y, por el otro, la «oposición politizada no violenta». Esta última es la llamada «base social», y guarda un mayor potencial por la flexibilidad de su origen y desarrollo como elemento de la estructura (Staniland, 2014). Según este autor, dependiendo de la fuerza que adopte cada elemento, las organizaciones al interior de estas redes pueden ser «vanguardistas», las cuales tienen fuertes lazos horizontales (capacidad de centralización de élites bien organizadas) con lazos verticales débiles (poca inserción real en comunidades locales); o «parroquiales», las cuales tienen lazos verticales fuertes (alta legitimidad de liderazgo) pero débiles lazos horizontales (fuerte localismo). En cualquiera de los casos, las redes de organizaciones vanguardistas y parroquiales generaban una gran infraestructura contrahegemónica que estaba provista de (i) memoria colectiva, en la forma de una «memoria prognóstica» (Traverso, 2018) que ubicaba las luchas pasadas como incentivos y expresiones vívidas de los conflictos presentes, vinculados a (ii) los sueños colectivos, el «horizonte de expectativas» (Koselleck, 1993) abierto por las luchas presentes y el «principio esperanza» blochiano, movilizador de la acción colectiva, o aquella «dimensión utópica» (Flores Galindo, 2007 [1990]) por la cual los actores podían dedicar gran parte de la vida, (iii) el aprendizaje colectivo, como resultado de las múltiples expresiones e instituciones en las que el sistema imperante era criticado produciendo finalmente una englobante (iv) cultura de solidaridad entre los oprimidos.

En tal sentido, existía una potencia sociopolítica en la convergencia reticular de proyectos de corte vanguardista con organizaciones sociales de base de tipo parroquial, siendo esta la comunión que otorgó fortaleza y permanencia a la infraestructura de disenso «clasista» en el Perú. En particular, consideramos plausible afirmar que el «clasismo» peruano (González, 2010; Balbi, 1989) es la hegemonía de la cultura política del leninismo entre los sectores populares organizados, en un escenario de migraciones internas en la búsqueda de ampliación de derechos ciudadanos y en el contexto de desarrollo de un modelo industrialista.

Mientras que la cultura política leninista brindaba la radicalidad necesaria para pugnar por la mejora de la calidad de vida y el reconocimiento —donde el maximalismo universitario tenderá progresivamente al aislamiento—; el desarrollismo industrial, además de fungir como promesa modernizadora, produjo, a niveles excepcionales, el «sujeto histórico» referido discursivamente: una clase obrera con características étnicamente subalternas. Así, constituyen espacios de participación y captación en las redes de organización que componían lo que podemos denominar un arco de sociedad civil «clasista».

La crisis del proyecto industrialista generó una fragmentación de las identidades y subjetividades obreras y populares (Tapia, 1994; Parodi, 1986), por lo que la actitud «clasista» de acciones radicales y reivindicaciones maximalistas cedió paso a la lógica de la sobrevivencia (Grompone, 1991), en la que solamente un sector de jóvenes sin expectativas de movilización social ubicó en la «alternativa heroica» la única salida (González, 2010). Un tipo de radicalismo político plebeyo, surgido como una «larga marcha» a principios del siglo XX (Rénique, 2015, 2022), vería su final en la desarticulación de la «infraestructura de disenso» construida, en parte, por los partidos leninistas peruanos cediendo el paso al inicio de una crisis política de legitimidad representativa, generalizada en la historia reciente.

## **INQUIETUDES QUE NACEN: TRAYECTORIAS PREUNIVERSITARIAS**

En la década de los ochenta, se consolidó un fenómeno cultural que habría de denominarse la formación de la «idea crítica del Perú» (Portocarrero & Oliart, 1989), esto es, sentidos comunes e interpretaciones de la historia peruana (re)producidas en la década anterior gracias al reformismo político del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) liderado por el general Juan Velasco Alvarado. Desde aquí se advierte: i) el impacto de la reforma educativa (1972) y una formación con contenidos progresistas (Oliart, 2018); ii) una trayectoria individual que desafía el tradicionalismo y la represión; y iii) el vínculo temprano con redes de organización y militancia política gracias a las infraestructuras de disenso construidas en aquella etapa.

Abel Jiménez recuerda:

Yo escucho hablar de Mao en mi clase, mi profesora nos contaba de la Revolución china, no porque fuera militante (...) era una profesora común y corriente. Era el clima de la época (...). Y ahí se me quedó grabado ese tema de la gente haciendo cosas juntos, trabajo colectivo (exdirigente de la UDP (MIR – Voz Rebelde), comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

El «clima de la época» producía una convivencia tensional entre un estilo educativo tradicional y nuevas formas de enseñanza que, atadas a las visiones críticas de los docentes, impactarían en la trayectoria formativa de los futuros dirigentes universitarios. Podían convivir en una misma trayectoria personal una formación mesocrática y represiva representada en una escuela clerical oscurantista que prohibía el arte por considerarlo potencialmente subversivo; y, por otro lado, el estímulo a las artes y el deporte desde otro colegio también religioso, pero progresista, que desafiaba incluso los mandatos del gobierno militar.

Se desprende de ello que el momento político de grandes cambios nacionales pautaba los recuerdos más trascendentes de la infancia en torno a la escuela. La retórica nacionalista del reformismo militar no deja indiferente a ningún componente de la sociedad y define la cultura de la época (Hurtado, 2018). Rompe con la cotidianeidad y establece hitos que, revestidos de simbología, impactan en la formación de una conciencia generacional:

Yo estaba en el patio, había ido al servicio, salgo y lo veo a Daniel —que era el empleado que limpiaba todo, el que nos abría las puertas—. No había ninguna efeméride que yo supiera. Le digo «¿por qué?, ¿sigue el ocho de octubre?». «¿Cómo?, ¿tú no te has enterado que el presidente, el general Juan Velasco —con toditito así, Juan Velasco Alvarado— acaba de recuperar La Brea y Pariñas para nosotros los peruanos?». La Brea y Pariñas. ¡Qué sería!, pero nunca se me olvidó, y nunca se me olvidó el nombre de Velasco Alvarado. Ese hecho me hizo saber que teníamos un presidente, que era militar y que había recuperado La Brea y Pariñas (Manuel Arias, exdirigente del FER del Perú, comunicación personal, 28 de mayo de 2019).

Por su parte, el discurso crítico se reforzó a través de las redes de profesores que se vinculan al flamante Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), el cual, pese a su oposición al velasquismo, utiliza los sentidos comunes institucionalizados, desarrollando su propia ventaja organizativa. En múltiples testimonios, los primeros recuerdos de un conflicto social se vinculan a la organización y represión de los docentes huelguistas contra el gobierno militar. Se produce una empatía y sensibilidad testimonial hacia quienes representan el rol de guías en la segunda etapa de la socialización.

En casos específicos, como el de Carlos Murillo o Máximo Julca, a la postre, ambos militantes del Partido Comunista del Perú – Patria Roja y exdirigentes de la Federación Universitaria de San Marcos (FUSM), el punto de inflexión de su camino militante se produce durante las huelgas del SUTEP, cuando sus trayectorias educativas y activistas convergen en un congreso en Huancayo, en el intento infructuoso de crear una Federación de Estudiantes Secundarios del Perú. Murillo es un ejemplo sintomático: se vincula a Patria Roja a través de sus profesores de colegio en la ciudad de Trujillo, los cuales construyeron una red con la dirigencia estudiantil universitaria de la ciudad, a la cual se unían los adolescentes secundarios por razones de pertenencia barrial o generacional. Esta infraestructura reticular lo mantiene vinculado cuando migra hacia Lima e ingresa a la UNMSM.

Como se observa, estos jóvenes sanmarquinos se convierten en cuadros activistas incluso antes de su ingreso a la universidad. Sea a través de las redes de docentes, sea mediante las conexiones con destacados dirigentes estudiantiles, la proyección militante se consolida mucho antes de la obtención de la vacante de ingreso. En otros casos, paradigmáticamente el de Manuel Arias, quien llegaría a ser presidente de la FUSM por el Frente Estudiantil Revolucionario (FER) del Perú<sup>3</sup>, el «espíritu de época» influencia su trayectoria a través de las luchas sociales —en la forma de solidaridad con el sindicalismo pesquero y siderúrgico de Chimbote, su ciudad natal— sin la mediación necesaria de una militancia partidaria.

De este modo, al llegar a Lima e ingresar a la universidad, muchos de estos cuadros han atravesado dinámicas de acción colectiva, organización social o militancia política. Al vincularse y ser productores/transmisores de estas infraestructuras de disenso, van obteniendo una experiencia en su curso de vida que los inserta en la reproducción de las lógicas del clasismo.

A través del clasismo se despliega un lenguaje obrerista que busca la identificación de la militancia y el activismo con una clase trabajadora extendida sobre la base de las reformas industrialistas. Identificar la vivencia propia con la imagen del «sujeto de la revolución» les otorga a trayectorias como la de Tomás Calvo, obrero metalmeccánico desde muy joven, la idea de que tiene un estatus más importante entre sus propios correligionarios del Partido Comunista Revolucionario – Trincherá Roja. Haber sido trabajador industrial lo distingue del resto de dirigentes universitarios, y es probable que esta identificación lo lleve a ubicarse en las posiciones más radicalizadas en su espacio partidario.

---

<sup>3</sup> El FER surgió como parte del trabajo universitario del histórico Partido Comunista peruano en la década del cincuenta. Hacia la década del setenta las múltiples fragmentaciones del partido también se reflejaban en estos organismos universitarios que compartían siglas. En la UNMSM dos grandes grupos del FER tuvieron primacía: el FER Antifascista (FER-A), un grupo fundamentalmente sanmarquino y autónomo, y el FER del Perú, el cual estaba vinculado a Patria Roja.

Sin embargo, el clasismo no era la única identidad que aparece problemática como variable destacada en el curso de la vida de los futuros cuadros juveniles. Tania Rioja, habiendo nacido en un pueblo quechuahablante, recuerda que «no se hablaba quechua en la casa», y revela los prejuicios étnicos existentes para con los migrantes andinos, aun cuando estos fueran parte de élites regionales:

En Barranca [es] donde sufrí *bullying*, ahora analizo. (...) Yo recitaba —una niña andina, seguramente mi acento, ¿no?, mi inocencia, en medio de las chicas de Lima— en primer año, y recuerdo que las chicas me ponían apodos: «¡Serrana!, ¡serrana!». Esa era la clásica a nosotros (exdirigente del FER-A y del PCP – Bandera Roja, comunicación personal, 12 de mayo de 2018).

La historia de Abel Jiménez es similar. La migración le otorga una conciencia del reordenamiento de su estatus cuando toma conciencia de la importancia de la procedencia y la pigmentación de la piel para las interacciones en las ciudades costeras:

Cuando descubro que soy cholo tengo así una imagen clarita: en una de mis vacaciones en Chiclayo —iba todos los años de vacaciones al club donde hacía natación—, una amiga de juegos (una niña con la que jugábamos y era carnaval) está en el juego y a la salida, con un chisguete le echo un poco de agua, todo inocente, niño, ¿no?, pero iba con su hermanita más pequeña (...) y le cae un poco de agua a la niña, a su hermana. Y la niña corre donde su mamá que estaba unos metros más allá y comienza a decir «¡mamá, ese cholo nos está echando agua!». Entonces yo me quedé... ¡Ah, puta!, a ver, aguanta, ¿no que yo era blanco? [risas] ¿En qué parte me volví cholo? (exdirigente de la UDP [MIR – Voz Rebelde], comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

Cabe resaltar que la violencia entre pares en las primeras etapas de socialización no está determinada únicamente por la variable étnica, sino también por la de género, como precisa el propio Jiménez:

Yo creo que más que la discriminación étnica (...) es el tema de la identidad masculina (...). Ponte a pensar que estoy en tránsito entre los quince, los dieciséis y los diecisiete años, vengo de una historia de primaria y secundaria donde de alguna manera, por ser pequeño, por ser más débil, por ser un inútil en Educación Física te feminizan, ¿no? Y estás con el despliegue de las hormonas, entonces tienes una justificación ideológica para construirte una cosa y de pronto te presentan un pata como el Che (...) ser como el Che te resuelve problemas existenciales también bien concretos, ¿no es cierto? (exdirigente de la UDP [MIR – Voz Rebelde], comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

Esta búsqueda de afirmación masculina se convierte en un compromiso con la tolerancia de importantes grados de violencia política en el desarrollo

de su militancia juvenil. A ello debe sumarse la familiaridad con las armas, propia de un estadio de tránsito hacia lo urbano con padres o abuelos que aún cazan en el monte. De este modo, la conexión de masculinidad, con las armas como su instrumento de afirmación, se torna en un referente práctico que puede ubicarse como un antecedente del tipo de actividades que desarrollarán en su militancia juvenil, conexión que es adaptada a través del lenguaje clasista.<sup>4</sup>

Por su parte, la participación femenina se nutría de estos esquemas y legitimaba el accionar del grupo como «justiciero» antes que radical, sirviendo al mismo tiempo para la captación de varones que se veían interpelados con la incursión de la mujer como activista o combatiente (Viterna, 2014). En contraste, tras el despliegue de la carrera militante, la mujer se hallaba nuevamente frente a los roles tradicionales de género. Al respecto, Dietrich (2018) muestra cómo la agencia militante sirve a las mujeres para escapar de ciertos roles de forma limitada, toda vez que, a nivel doméstico, la «compañera política» tiende a ser relegada como la «pareja afectiva», reproduciendo nuevamente esquemas tradicionales. Así habría ocurrido con Tania Rioja, quien, pese a afirmar que nunca se sintió relegada por su condición de mujer para las tareas de su organización, demuestra lo antes referenciado:

Yo era presidenta del Frente Popular de Mujeres, me tocaba ya ir a Albania — siempre las presidentes iban a Albania—, abandoné todo eso al casarme. Mi esposo me dijo «oye ese viejo [Saturnino Paredes] está enamorado de ti, mira esta poesía» (...) [un compañero] se ponía hablar con mi esposo y le dijo «Paredes es así, una vez una compañera de Cañete también se quejó». Ya se había retirado pues él, y había ido solamente para terminar de alejarme de Paredes. Entonces ya no fui, abandoné el cargo porque ya, mi esposo también era machista, no me permitía ni ir con la gente de antes. Prácticamente abandoné el cargo, le dije nomás a las compañeras: «Ya no voy a poder seguir, búsqúenme un reemplazo» (exdirigente del FER-A y del PCP – Bandera Roja, comunicación personal, 12 de mayo de 2018).

En consecuencia, aunque el discurso estaba centrado en la identidad de clase, en su trayectoria existen variables como la etnicidad y los prejuicios raciales, así como los esquemas de género, moldeando el arquetipo de militante con el que se identificarían, y que, en algunos casos, se muestra como insuficiente para superar los roles tradicionales asignados y las prácticas culturales que estructuran sus interacciones.

---

<sup>4</sup> Entre 1960 y 1980, la centralidad del cuadro revolucionario pasó del obrero hacia el universitario. Los imaginarios de lo masculino transitaron entonces del ideal de masculinidad del proveedor familiar, al del transgresor cultural. El primero conformó el perfil militante de los clásicos partidos comunistas, el segundo, de las organizaciones de la nueva izquierda (Mallon, 2003).

## NUDOS DESATADOS: LA CULTURA POLÍTICA RADICAL EN SAN MARCOS

### *«Por experiencia vivida más que por ideas aprendidas»*

Para individuos como Tania Rioja, que vivió una infancia en un medio rural soñando con la santidad, la promesa de la redención social a través de la épica victoria de una revolución campesina se convierte en nuevo mito. No sorprende por ello que el maoísmo tomó ventaja ideológica entre vastos sectores del estudiantado. Toda vez que las redes acumulaban un trabajo organizativo de más de una década, los nuevos cuadros se insertaron rápidamente en tareas con otros individuos desarraigados, pero capaces de vincularse con elementos culturales compartidos del mundo rural.

La militancia en la universidad se iniciaba usualmente en la búsqueda de una mínima organización ante un paisaje caótico que interpelaba a la acción. Por ejemplo, Rebeca Donato, exmilitante del Partido Comunista Revolucionario – Clase Obrera (PCR), recordando su paso por la Facultad de Letras, señala que su primer compromiso organizativo fue para pintar las paredes llenas de «pintas» (consignas escritas en las paredes), frente a la negativa del FER Antifascista.

Al respecto, las pintas tenían un propósito racional: además de representar e incitar la emoción política de una época, eran la prensa más visible.<sup>5</sup> Por entonces, más allá de la reproducción artesanal de panfletos y carteles, no existían muchos mecanismos para generar fórmulas visuales de duradero impacto. Eran también huellas mnemotécnicas de los discursos teóricos, desde luego, atados a la acción política revolucionaria:

Acá en Derecho en este segundo piso había un tremendo cartel, siempre me acuerdo, inmenso porque esta pared es grande. (...) Y ahí estaba un lema que yo nunca lo he olvidado, decía así, en letras grandes, así, y yo me he sentido reflejado: «Me he vuelto revolucionario, no por ideas aprendidas, sino por experiencia vivida» Cesar Abraham Vallejo Mendoza. Ese fue uno de los símbolos de San Marcos de esa época que más me cautivó. Era una expresión concreta. Cumplía la misión, conmigo ha cumplido la misión (Mario Ortega, exdirigente del FER-A, comunicación personal, 9 de octubre de 2018).

La «experiencia vivida» a la que refiere la cita vallejian, en los casos de Belisario Juárez, Carlos Murillo o Máximo Julca, los vincula con el trabajo del FER del Perú. Estos subrayan la preponderancia que se daba desde esta organización a la política

<sup>5</sup> La intervención de la dictadura cívico-militar en los noventa asoció las paredes pintadas de las facultades a la presencia subversiva (que también pintaba muros para hacer propaganda). Sin embargo, la escritura mural ha sido siempre una fórmula cultural de resistencia de comunidades subalternas que acceden a la lectoescritura desde los orígenes de la vida urbana. En todos los picos de protesta social, revuelta, insurgencia o revolución política, los muros pintados han sido también la expresión de una época (Castillo, 1997; Kozak, 2004).

de conducción institucional universitaria. Aquí la militancia solo engarza una red previamente construida desde sus territorios de origen. La infraestructura de disenso (partidaria y gremial) se fortalece con cada nueva experiencia en sus trayectorias.

Para otros, como Gastón Jurado o Camilo Díaz, la militancia se produce por las inquietudes surgidas en un ambiente politizado, movilizándolo su intención de ser parte de esta tradición. Se contrastan así dos formas de incorporación: un primer modelo de atracción de militancia ligado a la memoria familiar, frente a un modelo de captación típica a partir de un escenario politizado, pletórico de símbolos (Della Porta, 2013).

En un tercer modo, otros casos refieren a la presencia de una amistad que sirve de puente con la red organizativa. La afectividad se convierte en activismo y este, a su vez, en militancia política. Ese parece ser el caso de Melquíades Damián, quien conoce a los dirigentes antifascistas en su trabajo gremial en solidaridad con las huelgas de pescadores y maestros a finales de los setenta.

A diferencia de quienes militan en el FER-A y el FER del Perú, aquellos que se vinculan al PCR recuerdan más a una organización mejor cualificada en términos académicos. Así lo reporta César Jáuregui, quien advierte que los amigos que lo convocaron lo hicieron porque promovía alternativas y propuestas escritas no solo para la política, sino para los contenidos de su carrera.

Por todo lo antes visto, la adhesión militante se produce básicamente por tres razones imbricadas: i) una red de participación social previa con características generacionales compartidas, ii) latentes inquietudes culturales, dialogando con su reinterpretación en los cursos académicos y en los discursos teóricos y políticos universitarios y iii) el ambiente activista universitario con redes afectivas y efervescentes imágenes políticas de convocatoria. La adscripción política izquierdista se produjo por la confluencia de más de una de estas variantes de socialización y su reproducción práctica. De este modo, la infraestructura de disenso era una condición necesaria pero no suficiente para el involucramiento con la política radical de izquierdas.

Una característica central de esta cultura política radical en San Marcos era la constante confrontación que se producía entre las organizaciones de izquierda. Cada nueva escisión, por desacuerdos ideológicos y programáticos minúsculos, era garantía de disputas que se desplazaban rápidamente de los calificativos hasta convertirse en grescas físicas extensas en duración y participantes.

En los ochenta, la insurgencia armada legitimó, entre estos sectores, el uso de recursos bélicos, conduciendo las pugnas interorganizacionales a una violencia cada vez menos controlada:

Si se analiza la dinámica de una barra brava es exactamente la misma lógica: despliegue de testosterona, masculinidad, afirmación de grupo, tribu urbana, ese tipo de cosas que tienen muy poco que ver con la ideología. Se disfrazaba de



radicalidad, de códigos de respeto, ese tipo de tonterías. Eran manifestaciones de fuerza. Y lo que hacía que el FDR<sup>6</sup> —que era más pequeño— fuera respetable, era que tenía detrás a Sendero y al MRTA, o sea, por el lado de la UDP, el MIR en proceso de afiliación con el MRTA; por el lado del FER [Antifascista], por ahí con unos contactos no muy claros hacia Sendero (...) Entonces, tenías eso detrás. Digamos, «me haces algo, viene mi papá y te pega», era más o menos eso (Abel Jiménez, exdirigente de la UDP [MIR – Voz Rebelde], comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

De este modo, la pugna con la subversión armada reclamó de los militantes el uso de recursos similares que, en algunos casos, implicaron mucha audacia personal: desde aprender artes marciales, hasta conseguir o construir armas de fuego.

En otros casos, los militantes conocían la existencia de un aparato capaz de lidiar con la violencia autoritaria del PCP-SL, una agrupación que, por tradición heredada, se desdeñaba como muy pequeña, pese a conocer su paso hacia la insurgencia armada.<sup>7</sup> Manuel Arias recuerda que miembros de Patria Roja «escarmentaron» a varios sende-ristas implicados en una escalada de violencia contra el FER del Perú en la Ciudad Universitaria. En su testimonio, como en el de Camilo Díaz, que reproducimos a continuación, se evidencia el tipo de códigos compartidos para alcanzar prestigio en un espacio radicalizado, visto siempre desde una óptica de virilidad impositiva:

La historia de San Marcos ha sido la historia de las broncas de San Marcos, y la historia de las broncas de San Marcos es la parte épica del movimiento estudiantil sanmarquino (...). Los cuadros burócratas, los burócratas por excelencia, no escriben la épica de un partido, la épica de un partido la ha escrito su elemento armado. En el tiempo de San Marcos que yo he vivido, si tú perdías una bronca, mano a mano, tus camaradas no te hablaban; si tú te chupabas en una bronca de San Marcos, las mujeres te escupían en el rostro al paso (exmilitante de Patria Roja, comunicación personal, 26 de marzo de 2019).

Los militantes radicalizados se hallaban situados en lo que Della Porta (2013) llama escenarios de «escalamiento competitivo». Allí la acción de un referente en competencia es vista como un desafío inmediato para el otro en el espacio interactivo, como monitor de su propia moralidad actuante (Scott & Lyman,

<sup>6</sup> Frente Democrático Revolucionario (FDR), frente político que vinculó, en la UNMSM, a los sectores del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) – Voz Rebelde, cuyo espacio público en la década de los ochenta era la Unidad Democrática Popular (UDP), con los restos del FER Antifascista.

<sup>7</sup> Los testimonios refieren que a principios de los ochenta los afanes del PCP-SL son propagandísticos y la mayor parte de sus acciones son realizadas por militantes externos a la universidad. Recién hacia finales de los ochenta se ven comprometidos números más importantes de militantes estudiantiles.

1970, p. 76). Un ejemplo prístino lo ofrece el recuerdo de Melquíades Damián, quien recibió un balazo policial durante una manifestación, buscando parecer más «consecuente» que un colega a quien tildaba de «reformista» en el afán de demostrar quién se ubicaba más adelante en la barricada (exmilitante del FER-A y de la UDP [MIR – Voz Rebelde], comunicación personal, 19 de enero de 2019).

Para los participantes, la actividad política se identificaba con formas contenidas de resolución de conflictos. La razón debía estar representada con la fuerza de los puños u otros dispositivos de confrontación. El conocimiento del uso de armas se convierte no solo en un capital cultural, sino en capital simbólico para elevar el estatus del cuadro militante.<sup>8</sup> El uso de estas incrementa la violencia, justificada en la lógica de «defensa necesaria» en un proceso circular de «adaptación recíproca» (Della Porta, 2013). Como se observa, no se trataba de un fenómeno creado por las organizaciones armadas. Si bien ellas brindan un marco referencial que añade las armas de fuego como elemento legítimo para la refriega, en las numerosas confrontaciones entre las organizaciones izquierdistas universitarias, estas se convierten en víctimas de su propia cultura política.<sup>9</sup>

El pragmatismo identitario y la construcción de la «épica» que proporcionaba el tribalismo confrontativo servía como instrumento para consolidar jerarquías y dificultar la movilidad orgánica al interior de sus propias agrupaciones. Mediante la especialización de los cuadros juveniles en tareas «militares», aquellos no problematizaban —cual soldados rasos— el hecho de quedar al margen de las decisiones políticas fundamentales. Dicha funcionalidad permitía su instrumentalización por parte de la dirigencia, toda vez que el «cuadro político-militar» como recuerda Camilo Díaz, «no podía participar como cuadro público, tenía que pasar a segundo nivel, estar tras bambalinas» (exmilitante de Patria Roja, comunicación personal, 26 de marzo de 2019). Así, los espacios políticos de control jerárquico quedaban reservados siempre para otros.

**«Si el partido hubiese dicho “¡vamos a la guerra!”, todos hubiésemos ido»**

Luego del experimento velasquista, los jóvenes universitarios que ingresaron a la vida pública hallaron en las lógicas leninistas una fórmula modernizadora alternativa, frente a experiencias excepcionales y prácticamente desconocidas de democracia

<sup>8</sup> Capital cultural en tanto era un recurso útil para el desarrollo de las actividades partidarias —incluidas las reyertas— de la época; capital simbólico porque la práctica «militar» hace al militante respetado (y temido) por sus adversarios, como revelan varios testimonios. Poupeau (2007) propone la noción de «capital militante», en donde ambos modos de capital podrían imbricarse.

<sup>9</sup> La cultura de la confrontación política intrauniversitaria es longeva. Aunque sus orígenes modernos podrían rastrearse hasta el siglo XIX, la izquierda sanmarquina era claramente heredera del estilo «defensista» legado por la tradición hegemónica aprista en el campus universitario.

institucional. En este sentido, una vanguardia de cuadros especializados y a dedicación exclusiva para la realización del proyecto revolucionario, y sus lógicas derivadas como eran el «centralismo democrático»<sup>10</sup>, la clandestinidad y la «compartimentación»<sup>11</sup>, se convierten en una metodología legítima, debido a las referencias que tenían respecto de su alto nivel de eficacia en realidades políticas fuertemente represivas.

En las organizaciones más cercanas a la insurgencia (o aquellas de discurso insurreccional), las prácticas leninistas coincidían con una mística ritual que le otorgaba al militante un aura de trascendencia, convirtiéndolo en un cuadro-apóstol:

Y tenía su ritual también, al iniciar la reunión y al terminar la reunión, siempre con mística, levantando a los héroes del socialismo mundial, a los héroes del Perú, Luis de la Puente, Mariátegui (...). Aunque al comienzo (...) me tomé con la sorpresa que éramos cuatro [risas] (...). Yo dentro de mí decía «pucha que nos han engañado», pero no era así. Lo que pasa es que la gente se estaba preparando para otras cosas, ¿no? (...) Eso también genera mi admiración y mis ganas de militar, inmiscuirme mucho más, de asumir, tomar riesgo (Melquíades Damián, exmilitante del FER-A y de la UDP [MIR – Voz Rebelde], comunicación personal, 19 de enero de 2019).

El desconocimiento operaba como un recurso para construir la creencia de que la organización era un aparato poderoso, desconocido por poderoso, aun cuando sus números fuesen mínimos. Ello incidía en la decisión de ahondar en la entrega y participación. El poder real del aparato era la consolidación práctica de las acciones cotidianas de una red de cuadros motivados y comprometidos en nombre del «partido». El aprovechamiento de la fórmula por parte de la dirigencia derivaba en el anquilosamiento de las estructuras organizativas.

La radicalización de la opción estratégica (la revolución), la comprensión de la política únicamente en términos contenciosos y una praxis orgánica específica para tal finalidad, representan las características del radicalismo sanmarquino de los ochenta. La insurgencia del PCP-SL impacta en medio de las transformaciones que operaban en las organizaciones de izquierda, las cuales se inclinaban por la vía institucional, sin abandonar por completo aquella cultura política. En medio de aquel giro, las modificaciones de actuación y discurso, no se van a producir sin cuestionamientos, cismas y enormes contradicciones internas entre las bases radicalizadas (Pásara, 2022).

<sup>10</sup> Mecanismo decisional por el cual, en teoría, los acuerdos escalan a través de estamentos hasta llegar a un vértice que lidera la organización y que los hace cumplir. En la práctica devino en control personal o de una pequeña élite sobre el conjunto del aparato.

<sup>11</sup> Método organizativo por el cual un componente no tiene la posibilidad de conocer lo que otro sector realiza. Fue de enorme eficacia bajo regímenes policíacos, pero entrañaba una lógica antidemocrática, propia de formaciones militares.

El inicio de la actividad subversiva hace pasar de la retórica a la actividad de la revolución. Si la generación del setenta conocía historias sobre la insurgencia armada en otros tiempos y latitudes, para la generación ochentera dicho fenómeno ahora tocaba las puertas de la propia realidad. A decir de Miguel Morales, militante del Partido Unificado Mariateguista (PUM):

Sendero estaba marcando el compás, el ritmo (...) y el partido se divide por el tema del brazo armado. Un grupo sostiene que el país se va hacia la guerra ¿no es cierto? y que ya no hay otra opción, y que frente a eso el partido tiene que crear un brazo armado (comunicación personal, 22 de julio de 2019).

En su testimonio, como en el de Abel Jiménez, se sostiene que la «literatura de autoayuda» de su generación —las crónicas y relatos de los revolucionarios de las décadas anteriores—, infundieron en los jóvenes militantes revolucionarios una «vocación suicida» o un «clima mortícola» en el que el futuro era visto como la memoria conmemorativa del sacrificio pasado. El cuadro-apóstol se convertía de esta forma en el cuadro-mártir.

Frente al fatalismo pesimista de no-futuro entre la radicalizada juventud de los sesenta en Estados Unidos, analizado por Arendt (2005), nos hallamos ante un fatalismo optimista en el cual la muerte se vuelve trascendente debido a la fe puesta en la conquista del futuro por el conjunto del movimiento social en el que se inserta el sujeto inmolado. El hipervoluntarismo nacido de la juventud de los sesenta se heredaba al radicalismo de los ochenta como la forma más coherente de actuación, dada la eficacia (limitada) de su empresa, pero, sobre todo, por la impronta heroica de su causa reproducida en el imaginario juvenil. Esta había construido una poderosa estructura de sentimiento que los movía a seguir sus pasos:

Esa mística de aquella época, ese compromiso de dar todo... Yo me acuerdo de que si en esa época, si el partido hubiera dicho «¡vamos a la guerra!», todos hubiéramos ido (...). Tienes que tener en cuenta que [en] nosotros en ese momento había mucha influencia de la Revolución cubana, los movimientos de Praga de los sesenta, la guerra del Vietnam, el hippismo, todas esas cosas, había en los jóvenes una efervescencia (...) ese era un sueño que de alguna manera todos mis amigos de esa época, independientemente de cuál hubiera sido su orientación política (Máximo Julca, exmilitante de Patria Roja, comunicación personal, 13 de abril de 2019).

Este «compromiso de dar todo» es realmente un compromiso moral fundado en un *ethos* que abarcaba «una condición sacrificial de disciplina y autonegación» (Traverso, 2022, p. 361) muy cercana a las formas militares de conducta, probablemente heredadas de la tradición leninista arriba descrita. Esta vinculó de forma sagaz la ética de la convicción (el uso de la violencia armada revolucionaria)

con la ética de la responsabilidad (la subordinación del interés individual por el objetivo partidario).

Por ello, la Revolución nicaragüense se convierte, en la mayor parte de los recuerdos, es un acontecimiento generacional de gran impacto. Para aquellos militantes universitarios que habían nacido bajo la influencia de la Revolución cubana, la victoria sandinista de 1979 proveyó renovadas expectativas sobre la efectividad del camino insurreccional, más aún si se atiende que —como en Chile— había un fracaso aparente de otras vías para alcanzar objetivos similares (Hobsbawn, 2017 [1971], p. 315). Y la universidad se convierte, para estas expectativas, en un espacio privilegiado para la formación de cuadros especializados antes que para el cumplimiento de sus funciones institucionales. Por ello, cuando aparece en el horizonte la acción subversiva del PCP-SL, la izquierda, con su retórica insurreccional, se ve desafiada:

Bueno, viene Sendero y les dice «ya está la guerra, ya está formado el frente, el partido y el ejército, faltan ustedes». «No, pero compañero...», «no, no, no, no, faltan ustedes, es su decisión compañeros, de una vez, o están con la guerra o están contra la guerra, punto». Estamos hablando del año ochenta, de fines del setenta y nueve a inicios del año ochenta ya hay una carrera de definiciones, y de cuadrar uno por uno a mucha gente y decirle «¿dónde estás tú? (...), o sigues perdiendo el tiempo en la universidad, delirando contra Patria [Roja], contra estos, o te sumas a la guerra» (Camilo Díaz, exmilitante de Patria Roja, comunicación personal, 26 de marzo de 2019).

La militancia se debatió entre la aceptación coherente de asumir el discurso sostenido por más de una década, o moverse paulatinamente hacia posiciones que los ubican por fuera del espectro insurgente. La opción final tiene poco que ver con una gran discrepancia con el camino emprendido por los actores armados, y más bien, se trató de un acatamiento disciplinado de la postura política de sus organizaciones, con las que se hallaban plenamente identificados.<sup>12</sup>

La aceptación de quedar fuera del proceso insurgente produce, a decir de Tomás Calvo, un sentimiento «vergonzante» (exmilitante del PCR – Trinchera Roja y del PUM, comunicación personal, 16 de febrero de 2018). Estas «sensaciones de traición» son propias de la coincidencia entre la institucionalización de movimientos

<sup>12</sup> Tania Rioja indica que ella siempre estuvo «bien mentalizada de ir a la lucha armada, pero pensando en Bandera [Roja]». Cuando los senderistas la convocaron, se negaba diciendo que «no están haciendo bien, así no tenía que ser». Melquíades Damián, es más contundente:

Yo creo que, si no hubiera habido otro proyecto diferente, guevarista, delapuentista, respetuoso de la autoridad popular, de otras fuerzas de izquierda, que tenía referentes en el campo internacional, de repente, si no hubiera habido eso, yo hubiera terminado tal vez en Sendero, ¿no? (exmilitante del FER-A y de la UDP [MIR – Voz Rebelde], comunicación personal, 19 de enero de 2019).

previamente existentes y la emergencia de grupos armados (Della Porta, 2013, p. 120). Además, varios testimonios apuntan que se va produciendo una situación de ambivalencia y hasta «doble militancia» entre algunos cuadros, sobre todo a partir del surgimiento del MRTA como opción insurgente.

Los radicalizados militantes universitarios no vieron en la apertura democrática los cambios socioculturales producidos por el reformismo militar, el colapso de la economía desarrollista y el ascenso neoliberal, fenómenos suficientemente profundos como para despreciar por completo la estrategia insurgente. Así, contribuyeron al sostenimiento de una última etapa en la infraestructura de disenso que vinculaba la militancia leninista con el movimiento popular, mediante cierta cultura política en la forma de una estructura de sentimiento, que inició un periodo residual, al que denominamos *clasismo tardío*.

Eran tiempos liminales. Los esquemas ideológico-afectivos que (los) habían constituido, no acompañaban los acelerados cambios en la estructura social y cultural de la época y se inician los cuestionamientos sobre la propia acción:

Esas paredes que rodeaban la universidad eran mucho más que paredes, era como ingresar a otro mundo, tú salías de la universidad y la vida discurría (...), lo que pasaba ahí adentro era otra cosa. Entonces, esta brecha era enorme, pero además de la brecha era la pregunta el ser estudiante (...) ¿es simplemente para que yo gane adeptos y luego los mande al frente campesino, al frente barrial o a la lucha armada? o ¿el hecho de ser estudiante (...), y nuestra tarea de producir conocimiento, tenía un papel en la disputa política, o sea producir saberes, alimentar de argumentaciones? (Gastón Jurado, exmilitante del FER del Perú y del PUM, comunicación personal, 29 de mayo de 2019).

Este complejo de sobreideologización y radicalismo a destiempo convence a algunos de ellos de la necesidad de vincularse a la insurgencia, sin suponer en aquel momento que el movimiento social peruano en su conjunto se encaminaba a una derrota de hondas repercusiones.

El clasismo, la estructura de sentimiento que era marco referencial para la actuación militante durante dos décadas, cedía el paso a la apatía, el nihilismo y la contracultura subterránea, la cultura suburbana y, prontamente, al apoliticismo que le sucedería con éxito extendido en los sectores estudiantiles hasta finales de la década de los noventa, cuando volverán a surgir otros proyectos izquierdistas juveniles. Estas nuevas tendencias cuya presencia no fue tomada en cuenta por las radicalizadas vanguardias, ocupaba su lugar como estructura emergente. Se producía así un proceso de interregno de la cultura política estudiantil que se desplazaba del vanguardismo militante hacia formas menos ideologizadas y más fragmentadas y ambivalentes entre los universitarios sanmarquinos.

## CONCLUSIONES

La socialización política de los primeros años de vida de los entrevistados se produce entre redes de maestros militantes que construyen una sensibilidad social alimentada por una cultura letrada que se reproduce desde la escuela. En muchos casos, aquellos se convierten en los primeros referentes organizativos de un movimiento social en plena ebullición. Estas inquietudes se atan a sus trayectorias de vida con una marca afectiva que trascendió en la forma de hitos generacionales como las huelgas del SUTEP.

El *zeitgeist* o «espíritu de época» del paso de su adolescencia a la primera juventud está marcado por la cultura progresista desarrollada bajo las transformaciones producidas por el reformismo militar del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. No solamente se construye una infraestructura de disenso sobre la base de una estructura de sentimiento clasista, la cual coloca al obrero industrial como sujeto central de sus motivaciones ideológicas, sino que aquella articula sus trayectorias en formaciones reticulares que demandan de ellos un compromiso de actuación que los convierte en cuadros-apóstoles y, eventualmente, en cuadros-mártires.

En este periodo, la migración interna de la que son herederos los confronta con las desigualdades y exclusiones por motivos étnicos, y el clasismo opera en sus vidas como el marco histórico en el que se produce el reordenamiento de su estatus, siendo relevante incluso para explicar la performatividad genérica de virilidad dominante que requiere el cuadro revolucionario. Las redes parroquiales que conocen en sus regiones de origen se convierten en estructuras de vanguardia en los claustros de la UNMSM, las cuales les otorgan sentido en medio del proceso de desarraigo.

En la presente investigación hemos determinado que la adscripción a la cultura política de izquierdas en la UNMSM de la década de los ochenta se produce por la confluencia de las mencionadas redes de participación previas con elementos generacionales compartidos, un bagaje cultural progresista que encuentra ecos en los contenidos académicos, teóricos e ideológicos de la época y un ambiente activista universitario con símbolos que conectan afectivamente a sus miembros.

A su vez, hemos aportado a la discusión sobre el tema de la radicalización en el siglo XX peruano, resaltando que la característica de esta cultura política izquierdista estaba basada en la necesidad de la revolución como única alternativa de comprensión de la dimensión política. Por ende, su reducción a los procedimientos contenciosos de actuación, a su vez, resolvió en la formación organizativa de espacios especializados para tales fines. En el proceso de interacción de los miembros de estos espacios se produce un escalamiento competitivo de la acción radical que los conduce a colocarse en posiciones cada vez más extremas o riesgosas.

En el contexto del inicio y desarrollo de la insurgencia subversiva, el uso de armas de fuego, la clandestinidad, la compartimentación y toda forma de resolución contenciosa de los desacuerdos, se extiende como un comportamiento regular entre los distintos espacios de militancia radical universitaria. Al mismo tiempo, en este periodo se desestructura progresivamente la base reticular clasista y, con ella, se inicia una descomposición de esta estructura de sentir, ingresando a una fase residual que hemos denominado clasismo tardío. Los jóvenes militantes se debatieron entre aceptar con sentimientos de traición el cambio de la opción estratégica que habían sostenido por años, o apostar por una mayor radicalización, hasta que el movimiento social al que sus inquietudes habían anudado los deja como hilos desatados frente a nuevas formas emergentes de experimentar la vida universitaria.

## REFERENCIAS

- Arendt, H. (2005). *Sobre la violencia*. Alianza Editorial.
- Balbi, C. R. (1989). *Identidad clasista en el sindicalismo: su impacto en las fábricas*. DESCO.
- Bittner, E. (1963). Radicalism and the Organization of Radical Movements. *American Sociology Review*, 28(6), 928-940. <https://doi.org/10.2307/2090312>
- Cáceres, J., & Herrera, H. (2014). Las formas fijas y sus márgenes: Sobre «estructuras de sentimiento» de Raymond Williams. Una trayectoria. *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 29(1), 173-191. <http://doi.org/10.4067/S0718-23762014000100010>
- Castillo, A. (1997). «Paredes sin palabras, pueblo callado». ¿Por qué la historia se representa en los muros? En B. Gimeno & M. Mandingorra (Eds.), «Los muros tienen la palabra». Materiales para una historia de los *graffiti* (pp. 213-245). Universidad de Valencia.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR (2003). *Informe Final*. CVR.
- Cotler, J. (1986). La radicalización política de la juventud popular en el Perú. *CEPAL*, 29, 109-120.
- Cotler, J. (1987). La cultura política de la juventud popular en el Perú. En N. Lechner (Ed.), *Cultura política y democratización* (pp. 127-148). CLACSO, FLACSO, ICI.
- Degregori, C. I. (2011). *Qué difícil es ser Dios: el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú: 1980-1999*. IEP.
- Della Porta, D. (2013). *Clandestine Political Violence*. Cambridge University Press.
- Della Porta, D. & Haupt, H.-G. (2012). Patterns of Radicalization in Political Activism: An Introduction. *Social Science History*, 36(3), 311-320. <https://www.jstor.org/stable/23258102>
- Dietrich, L. (2018). La ‘compañera política’: mujeres militantes y espacios de ‘agencia’ en insurgencias latinoamericanas. En A. Guiné (Ed.), *Género y conflicto armado en el Perú* (pp. 33-75). La Plaza Editores.



- Dzhekova, R. (2016). Theoretical Frameworks and Concepts. En R. Dzhekova, N. Stoyanova, A. Kojouharov, M. Mancheva, D. Anagnostou, & E. Tsenkov (Eds.), *Understanding Radicalisation. Review of Literature* (pp. 7-26). Center for the Study of Democracy.
- Filmer, P. (2003). Structures of Feeling and Socio-Cultural Formations: The Significance of Literature and Experience to Raymond Williams's Sociology of Culture. *British Journal of Sociology*, 54(2), 199-219. <https://doi.org/10.1080/0007131032000080203>
- Flores Galindo, A. (2007). Reencontremos la dimensión utópica. Carta a los amigos. En *Obras completas* (pp. 381-390), t. VI. Sur, Casa de Estudios del Socialismo.
- Gómez, A. (2014). 1956-1966: Huelgas estudiantiles en la Universidad de Michoacán. *Universidades*, (61), 19-36. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37333039004>
- González, O. (2010). *La academia y el ágora. En torno a los intelectuales y política en el Perú*. UNMSM.
- Grompone, R. (1991). *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. IEP.
- Hobsbawm, E. (2017 [1971]). Los intelectuales y la lucha de clases. En *Revolucionarios* (pp. 346-377). Paidós.
- Hurtado, L. (2018). Velasco, retórica nacionalista y cultura militar en el Perú de la Guerra Fria. En C. Aguirre & P. Drinot (Eds.), *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco* (pp. 231-262). IEP.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.
- Kozak, C. (2004). *Contra la pared: sobre graffitis, pintadas y otras intervenciones urbanas*. UBA.
- Lynch, N. (2019 [1990]). *Los jóvenes rojos de San Marcos: el radicalismo universitario de los años setenta*. (2ª ed.). UNMSM.
- Maffesoli, M. (1998). Sobre el tribalismo. *Estudios Sociológicos*, 16(46), 17-23. <https://doi.org/10.24201/es.1998v16n46.636>
- Mallon, F. (2003). Barbudos, Warriors and Rotos: The MIR, Masculinity and Power in the Chilean Agrarian Reform, 1965-74. En M. Gutmann (Ed.), *Changing Men and Masculinities in Latin America* (pp. 179-215). Duke University Press.
- Martín Álvarez, A., & Rey Tristán, E. (2012). La oleada revolucionaria latinoamericana contemporánea, 1959-1996: definición, caracterización y algunas claves para su análisis. *Naveg@merica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, (9). <https://revistas.um.es/navegamerica/article/view/161591>
- Mannheim, K. (1993). El problema de las generaciones. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (62), 193-242. <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/1980>
- Matthews, S. (2001). Change and Theory in Raymond Williams's Structure of Feeling. *Pretexts: Literary and cultural studies*, 10(2), 179-194. <https://doi.org/10.1080/10155490120106032>
- Oliart, P. (2018). Politizando la educación: la reforma del año 1972 en el Perú. En C. Aguirre & P. Drinot (Eds.), *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco* (pp. 167-200). IEP.
- Parodi, J. (1986). *Ser obrero es algo relativo: obreros, clasismo y política*. IEP.

- Pásara, L. (2022). *La «nueva izquierda» peruana en su década perdida. De la ilusión a la agonía*. PUCP.
- Portocarrero, F. (1970). El movimiento estudiantil en el Perú. *Revista Mexicana de Sociología*, 32(4), 1043-1054. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1970.4.58209>
- Portocarrero, G., & Oliart, P. (1989). *El Perú desde la escuela*. Instituto de Apoyo Agrario.
- Poupeau, F. (2007). El capital militante. Intento de definición. En F. Poupeau & A. B. Gutiérrez (Eds.), *Dominación y movilizaciones. Estudios sociológicos sobre el capital militante y el capital escolar* (pp. 37-44). Ferreyra Editor.
- Pretus, C., Hamid, N., Sheikh, H., Ginges, J., Tobeña, A., Davis, R., Vilarroya, O., & Atran, S. (2018). Neural and Behavioral Correlates of Sacred Values and Vulnerability to Violent Extremism. *Frontiers in Psychology*, 9. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.02462>
- Priestland, D. (2010). *Bandera Roja. Historia política y cultural del comunismo*. Crítica.
- Rénique, J. L. (2015). *Incendiar la pradera. Un ensayo sobre la revolución en el Perú*. La Sinistra Ensayos.
- Rénique, J. L. (2022). *La nación radical: de la utopía indigenista a la tragedia senderista*. La Sinistra Ensayos.
- Scott, M. B., & Lyman, S. M. (1970). *The Revolt of the Students*. Merrill Publishing Company.
- Sears, A. (2014). *The Next New Left: A History of the Future*. Fernwood Publishing.
- Staniland, P. (2014). *Networks of Rebellion: Explaining Insurgent Cohesion and Collapse*. Cornell University Press.
- Tapia, R. (1994). Pragmáticos y laboriosos: nuevas mentalidades de los trabajadores limeños. *Debates en Sociología*, (19), 119-138. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.199501.005>
- Torres, M. (1979). Radicalismo o izquierdismo político en el Perú. Un análisis de opiniones políticas. *Revista Mexicana de Sociología*, 41(4), 1501-1534. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1979.4.61719>
- Traverso, E. (2018). *Melancolía de izquierda. Marxismo, historia y memoria*. FCE.
- Traverso, E. (2022). *Revolución. Una historia intelectual*. Akal.
- Tueros, M. (1986). Resentimiento y militancia universitaria: un estudio sobre identidad social, privación relativa y valores. *Socialismo y Participación*, (34), 19-35. <https://cedoc.sisbib.unmsm.edu.pe/biblioteca-digital/revistas/socialismo-y-participacion/34>
- Viterna, J. (2014). Radical or Righteous? Using Gender to Shape Public Perceptions of Political Violence. En L. Bosi, C. Demetriou & S. Malthaner (Eds.), *Dynamics of Political Violence: A Process-Oriented Perspective on Radicalization and the Escalation of Political Conflict* (pp. 189-216). Ashgate Publishing.
- Veldhuis, T., & Staun, J. (2009). *Islamist Radicalisation: A Root Cause Model*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Williams, R. (2000 [1980]). *Marxismo y literatura*. (2ª ed.). Ediciones Península.

## Estructuras de desigualdad laboral en el principal enclave aguacatero mexicano

José Luis Saldaña Contreras<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: [joseluis.salana@academicos.udg.mx](mailto:joseluis.salana@academicos.udg.mx)  
<https://orcid.org/0009-0002-0630-5836>.

Recibido: 01/03/2025. Aceptado: 30/09/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.011>

## Estructuras de desigualdad laboral en el principal enclave aguacatero mexicano

### RESUMEN

En el presente estudio se analiza la desigualdad estructural del empleo que se genera en el enclave agro-industrial aguacatero de Michoacán, México. Se examinan las asimetrías en la distribución del ingreso, los mecanismos de segmentación laboral y la heterogeneidad en las condiciones contractuales, entre otros aspectos. A través de un diseño metodológico mixto, se integran análisis cuantitativos (**índices y coeficientes**) con evidencia cualitativa obtenida de entrevistas y observación etnográfica. Los hallazgos apuntan hacia una concentración del excedente en grandes productores y comercializadores, mientras que una gran cantidad de trabajadores agrícolas enfrentan una precarización laboral y limitado acceso a esquemas de formalidad y de seguridad social. Se concluye que la especialización agroexportadora, en forma de enclave productivo, ha perpetuado las desigualdades estructurales y una posición de dependencia, por lo que se requieren intervenciones de política pública y otras acciones para reducir las brechas.

**Palabras clave:** Brechas estructurales, Segmentación laboral, Agroindustria aguacatera, Enclave productivo

## Structures of Labor Inequality in the Main Mexican Avocado Enclave

### ABSTRACT

This study analyzes structural inequality in employment within the avocado agro-industrial enclave of Michoacán, Mexico. It examines income distribution asymmetries, labor segmentation mechanisms, and heterogeneity in contractual conditions, among other aspects. Through a mixed-methods research design, quantitative analyses (indices and coefficients) are integrated with qualitative evidence obtained from interviews and ethnographic observation. The findings indicate a concentration of surplus among large producers and traders, while a significant number of agricultural workers face labor precarity and limited access to formal employment and social security schemes. The study concludes that the agro-export specialization, structured as a productive enclave, has perpetuated structural inequalities and a dependency position, expressing the need for public policy interventions and other measures to reduce these disparities.

**Keywords:** Structural gaps, Labor segmentation, Avocado agro-industry, Productive enclave

## INTRODUCCIÓN

Este estudio examina la desigualdad presente en los mercados laborales del principal enclave aguacatero en México, desde una perspectiva de brechas estructurales (CEPAL, 2012, 2016) que limitan y subordinan el desarrollo sociolaboral de la principal región productora de aguacate del mundo. Esto con la finalidad de identificar la forma en que la especialización productiva y la inserción en cadenas globales de valor han configurado una forma desigual de distribución del ingreso y en las condiciones de empleo en la región, analizada desde una perspectiva de economías de enclave de carácter dependiente (Stavenhagen, 1969; Dos Santos, 1978; Feder, 1977).

La hipótesis básica supone la existencia de una distribución asimétrica de los beneficios que genera el aguacate mexicano, misma que produce diferenciaciones ocupacionales y salariales que reproducen la exclusión y explotación laboral en distintos segmentos laborales (Piore, 1975; Standing, 2011; Marini, 1973). A diferencia de los modelos clásicos de crecimiento agroexportador, donde la expansión productiva se enfoca en las mejoras salariales y la reducción de la pobreza (Lewis, 1954), en este caso se plantea que la agroindustria aguacatera ha sido de alta rentabilidad para grandes productores y comercializadores, sin que ello implique mejoras equivalentes en el bienestar sociolaboral de la mayoría de los trabajadores del sector aguacatero.

En ese sentido, este estudio adopta un enfoque mixto para evaluar el impacto de la desigualdad laboral en este campo agroindustrial, tanto en términos cuantitativos, con el empleo de estadística descriptiva e indicadores de distribución del ingreso (Atkinson, 1970; Cowell, 2011), como con datos cualitativos a partir de entrevistas semiestructuradas con actores clave, combinadas con observación etnográfica (Flick, 2014; Rodríguez, 1999), para identificar mecanismos informales de acceso al empleo, precarización contractual y otras formas de reproducción social de la desigualdad.

Cabe resaltar que, entre la literatura sobre enclaves productivos similares, se ha identificado que la inserción de sectores agrícolas en mercados internacionales puede generar patrones de exclusión y concentración del ingreso, así como nuevas formas de dependencia económica (Stiglitz, 2012; Chang, 2002; Frank, 1967), por lo que este estudio busca aportar evidencia empírica al debate sobre los límites del modelo agroexportador en términos de equidad distributiva y desarrollo social en México y América Latina.

## MARCO REFERENCIAL

La producción de aguacate en México ha mostrado un crecimiento sostenido en las últimas décadas y ha logrado consolidarse como una de las principales actividades agroindustriales del país. En 2023, la producción nacional alcanzó un máximo histórico de 2,97 millones de toneladas, cultivadas en una superficie de 253 309 hectáreas (SADER, 2024).

Este incremento en la producción ha tenido un impacto socioeconómico altamente significativo. De acuerdo con el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), el valor de la producción de aguacate se triplicó entre 2003 y 2022, pasando de 21,9 a 66,7 mil millones de pesos mexicanos<sup>2</sup>, con una tasa de crecimiento anual promedio del 6,6 %. El comercio exterior ha sido un factor clave en esta expansión; México exporta anualmente más de un millón de toneladas de aguacate, generando ingresos superiores a 2500 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>3</sup> (FIRA, 2024). No obstante, existe una relación de dependencia comercial del aguacate mexicano con los mercados estadounidenses, pues son el principal destino de estas exportaciones; en 2022, este país importó más del 80 % de la producción nacional de aguacate, lo cual, generó USD 11 200 millones en actividad económica (Banco de México, 2024), pero representa una condición dependiente y vulnerable ante la falta de diversificación de mercados (Saldaña, 2025).

En términos históricos, este crecimiento de la productividad agrícola en México tiene sus orígenes entre 1940 y 1970, en el periodo conocido como el Milagro Mexicano (Cecon, 2008). Durante este periodo, el PIB agropecuario creció en un 177 % y las exportaciones agrícolas llegaron a representar el 37 % del comercio exterior en 1960 (Martínez *et al.*, 2019). Posteriormente, la apertura comercial iniciada en los años ochenta y la consolidación del sistema exportador de la economía de mercado permearon muchas de las actividades agrícolas del país.

En este contexto, el enclave aguacatero en el Estado de Michoacán dio lugar a una nueva élite empresarial agrícola, local y transnacional, que ha invertido en cultivos, infraestructura de acopio, empaque y distribución del fruto. Asimismo, se ha generado una red de proveedores de insumos y maquinaria, mayoritariamente de origen extranjero, configurando un modelo de producción altamente tecnificado y dependiente de importaciones e insumos basados en agroquímicos y maquinaria agrícola de distinto tipo.

El proceso también fue impulsado por políticas gubernamentales orientadas a la sustitución de cultivos tradicionales por productos de alto valor, institucionalizadas

---

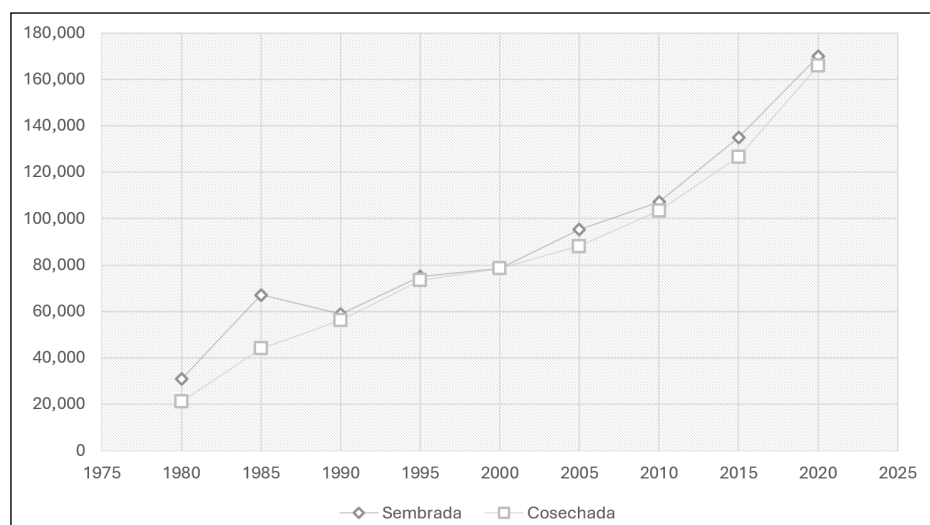
<sup>2</sup> En adelante, se utilizará la denominación oficial de moneda «MXN» para designar pesos mexicanos.

<sup>3</sup> En adelante, se utilizará la denominación oficial de moneda «USD» para designar dólares americanos.

con la creación de la Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT) en 1961. En los inicios de la formación del enclave, determinadas redes entre empresarios y funcionarios facilitaron la obtención de permisos para el cambio de uso del suelo, lo que permitió una acelerada conversión de bosques en plantaciones de aguacate (Mendoza, 1999; Torres, 2009).

En un contexto de crecimiento acelerado de la demanda internacional de este producto agrícola, la superficie cultivada en el Estado de Michoacán pasó de 31 000 hectáreas en los años ochenta a más de 160 000 en 2020 (SADER, 2020). Este incremento ha venido acompañado de un aumento sostenido en la capacidad productiva, por lo que se ha consolidado la relevancia del aguacate en la economía regional y nacional.

**Figura 1.** Superficie aguacatera sembrada y cosechada en Michoacán 1980-2020 (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SADER (2020) y SIAP (2022).

Esta expansión de la superficie cultivada ha ido acompañada de la adopción de un modelo agroindustrial tecnificado, basado en el paquete tecnológico correspondiente que integra maquinaria, agroquímicos, sistemas de riego y medios de transporte especializados (Ceccon, 2008). Estas innovaciones propias de la Revolución verde de la segunda mitad del siglo XX, han optimizado la productividad y reducido las pérdidas agrícolas, por lo que representan una transformación estructural, inicialmente en la producción de granos (Pichardo, 2006) y que después pasó a otros sectores rentables de la agricultura. No obstante, la fabricación y comercialización de tales insumos está dominada por grandes empresas nacionales

o transnacionales, lo cual, genera dependencia tecnológica (Dos Santos, 1978) y asimetrías económicas (Saldaña, 2025).

Cabe resaltar que este crecimiento también ha generado una crisis socioecológica con impactos sobre bosques (Thiebaut, 2010), fuentes de agua y medioambiente (Alarcón-Cháires, 2020), así como pérdida de saberes tradicionales y autosuficiencia alimentaria (Saldaña *et al.*, 2025). Se presenta así una inequidad socioecológica en el acceso a una alimentación adecuada, a un ambiente libre de pesticidas y otros agroquímicos, así como a condiciones laborales seguras (Borrego & Allende, 2021). Esto se agrava por factores vinculados con la violencia estructural que se vive en México, en este caso con el cobro de cuotas para los cultivos por parte del crimen organizado. Por ello, algunos productores han tenido que armarse frente a estos grupos criminales (Watson, 2017), lo que impacta directa o indirectamente al sector laboral del aguacate. En suma, estos elementos precarizan aún más el trabajo, por lo que es pertinente indagar estas disparidades que se generan en este modelo de enclave agroexportador.

## MARCO TEÓRICO

De acuerdo con Mora (2005), el estudio de la desigualdad ha sido un eje central dentro de la historia del pensamiento social, con enfoques que van desde la justificación de las diferencias en la distribución del ingreso (Smith, 2011 [1776]; Stuart Mill, 2008 [1848]; Tocqueville, 2018 [1835]), hasta la crítica estructural a los mecanismos que perpetúan las inequidades (Rousseau, 1981 [1755]; Marx, 2005[1867]). En el siglo XX, la discusión evolucionó hacia una perspectiva de justicia distributiva. Rawls (1973) postuló que la equidad debe garantizar oportunidades básicas para los sectores más desfavorecidos, mientras que Sen (1999) amplió el análisis al considerar que la desigualdad no solo debe medirse en términos de ingresos, sino también de capacidades efectivas de los individuos para acceder a recursos y oportunidades económicas. Estas visiones son de relevancia, pues permiten evaluar la segmentación laboral y la diferenciación en el acceso a derechos dentro del enclave agroindustrial aguacatero desde distintas dimensiones.

En términos sociológicos, Habermas (1986) considera que, bajo el capitalismo, la institucionalización de las relaciones económicas refuerza la diferenciación de clases, donde la distribución desigual del capital consolida mecanismos de exclusión y reproducción de élites. En este contexto, el enclave aguacatero puede ser visto como un modelo de desarrollo caracterizado por una alta rentabilidad agroexportadora, pero también por la concentración del ingreso entre las élites y la exclusión a partir de una segmentación del mercado de trabajo (Gereffi & Korzeniewicz, 1994; Stiglitz, 2012).



Por su parte, Piketty (2019) agrega que la acumulación de riqueza tiende a legitimarse a través de ideologías que justifican las desigualdades, aunque la percepción varía según el lugar de los actores en el sistema productivo. En este caso, se justifica la concentración de tierras y el acceso diferenciado a recursos que permiten a los grandes productores de cada municipio expandir sus operaciones y diversificar su producción, mientras que los pequeños agricultores, sin capital suficiente, dependen de otras fuentes de ingresos, como la venta de su fuerza de trabajo, y enfrentan mayores retos, en un contexto legitimado por las ideologías del mérito individual y el éxito empresarial.

En términos analíticos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012) ha desarrollado el enfoque de brechas estructurales (BE) para analizar la desigualdad desde una perspectiva multidimensional, más allá de la observación del ingreso per cápita. Este marco identifica barreras estructurales que limitan el desarrollo inclusivo, tales como disparidades en inversión, educación, trabajo, acceso a tecnología, salud, género, entre otras. En este caso, desarrollamos las BE de desigualdad laboral por ser el trabajo un componente esencial tanto en la teoría sociológica como en la vida de las personas.

De tal modo, las BE en América Latina afectan tanto a grupos poblacionales específicos (mujeres, comunidades indígenas, trabajadores) como a otros sectores con desventajas sistémicas. Gaudin y Pareyón (2020) sostienen que la desigualdad en la región refuerza estructuras de exclusión intergeneracionales, fenómeno especialmente visible en la agroindustria, donde la especialización productiva ha beneficiado a ciertos actores empresariales consolidados, a costa de la precarización laboral de varias generaciones de trabajadores.

Finalmente, cabe resaltar que, entre la literatura especializada, se ha documentado que los enclaves agroindustriales pueden generar procesos de concentración del ingreso y precarización laboral, lo que contribuye a reforzar la segmentación social dentro de un espacio social específico (Piore, 1979; Standing, 2011). También es importante destacar que, dada la integración periférica en la que se encuentran los países latinoamericanos dentro del sistema capitalista global (Frank, 1967), las consecuencias para los trabajadores de la región se traducen en una alta explotación o, en palabras de Marini (1973), en una «superexplotación» que es una de las principales causas de la precariedad laboral. En suma, para el caso del aguacate en Michoacán se plantea que el modelo agroexportador ha sido altamente rentable principalmente para grandes productores y exportadores, mientras que muchos trabajadores y pequeños productores enfrentan condiciones de vulnerabilidad estructural.

## METODOLOGÍA

A partir del enfoque de BE (CEPAL, 2012), en el presente estudio se buscó operacionalizar la desigualdad laboral mediante el análisis de cuatro dimensiones fundamentales, que son las brechas salariales y contractuales, así como las brechas en acceso a prestaciones y seguridad social. A partir de esto, se generó la siguiente ruta, con las categorías, variables, funciones analíticas y, posteriormente, la construcción y análisis de datos que permitieron articular la argumentación de resultados y conclusiones.

**Tabla 1.** *Categorías y variables del análisis*

Categoría de análisis	Variables clave	Función analítica
<i>Brechas salariales</i>	Niveles de ingreso, diferencias por ocupación.	Cuantificar la desigualdad en la distribución de salarios.
<i>Brechas contractuales</i>	Tipos de contrato, acceso a seguridad social.	Evaluar la segmentación laboral y la precarización contractual.
<i>Brechas en condiciones laborales</i>	Jornadas de trabajo, riesgos laborales.	Analizar la calidad del empleo dentro del enclave.
<i>Brechas en estrategias laborales</i>	Redes de empleo, movilidad laboral.	Identificar mecanismos informales de acceso al trabajo y estrategias de adaptación.

Para la construcción y análisis de datos se adaptó una metodología mixta, combinando herramientas cuantitativas con otras cualitativas. Estas últimas consisten en 25 entrevistas semiestructuradas (ES), 15 entrevistas abiertas (EA), cuatro grupos focales (GF) y observación etnográfica (OE) en un periodo que va entre 2019 a 2023. Los criterios para la recopilación de datos cualitativos se basan en la pertinencia de las y los informantes como parte de un segmento ocupacional o desde su posición como empleadores; así como en observación directa de los procesos en lugares relevantes. En cuanto a los datos cuantitativos, estos sirven para contextualizar los aspectos básicos del enclave y su relación con el ámbito nacional, así como para apoyar en la constatación de la existencia de altos niveles de desigualdad. Esta mezcla de métodos permitió evaluar, además de la magnitud de las desigualdades, la percepción de los trabajadores y los modos de enfrentar la precarización estructural del empleo.

En la parte cuantitativa, los principales instrumentos presentados son basados en la estadística descriptiva, el índice de Gini (IG) y el coeficiente de variación (CV), cada uno de los cuales aporta información específica sobre la distribución de los ingresos y la diferenciación salarial en el sector. El IG es utilizado para medir

la desigualdad en la distribución del ingreso y se basa en la diferencia acumulada entre la distribución perfecta del ingreso (igualitaria) y la distribución real observada en la población. Este índice toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica una distribución perfectamente equitativa y 1 refleja la máxima desigualdad. En este estudio, se emplea principalmente para analizar la desigualdad en la distribución de la superficie cultivada entre municipios y los ingresos laborales dentro del enclave aguacatero, diferenciando entre distintos segmentos ocupacionales y categorías contractuales (jornaleros, operadores de empaque, supervisores, técnicos y gerentes). El CV es útil porque complementa al IG al proporcionar una medida de dispersión ajustada por la media. El uso de estos indicadores ha permitido llevar a cabo una evaluación de la desigualdad en el enclave aguacatero con datos primarios y secundarios.

El análisis de datos secundarios corresponde a diferentes años, dependiendo de la disponibilidad de información oficial sobre los distintos rubros analizados. Las bases de datos consultadas corresponden al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), principalmente a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); también de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), especialmente en lo referente al Anuario Estadístico de Producción Agrícola enfocado en la producción de aguacate por municipio como unidad territorial independiente.

En ese orden de ideas, la selección de 20 municipalidades del Estado de Michoacán, incluidos en el estudio, se basó en su relevancia dentro del enclave aguacatero, considerando aquellos con más de 1000 hectáreas cultivadas en el año de referencia (2020). Esta delimitación buscó la representatividad de los territorios con mayor participación en la producción de aguacate, permitiendo analizar la relación entre la expansión agroindustrial y el acceso a derechos laborales.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para el año de referencia (2020) los 20 municipios analizados superaron las 1500 hectáreas cultivadas con aguacate comercial, por lo que pueden ser considerados como los principales productores en Michoacán (SADER, 2020). En términos municipales, la mayor cantidad de superficie cultivada constituye un mayor dinamismo económico que se articula con otros sectores como el comercio o los servicios; pero, además, una alta oferta de trabajo para sus habitantes, lo que influye en la capacidad de consumo de las familias.

Los ayuntamientos de estos municipios captan parte de los excedentes que se generan, principalmente mediante impuestos a negocios, pero no a los productores de aguacate directamente, quienes cuentan con ciertas exenciones fiscales.

Esta captación de impuestos ocurre de forma diferenciada según la superficie productiva de cada municipio; asimismo, los que se encuentran consolidados cuentan con sus propios permisos de exportación, oficinas de Sanidad Vegetal que los vincula con el gobierno federal, así como otras instituciones públicas y privadas que se instalan en ellos por cuestiones estratégicas. No obstante, no se generan beneficios sociales significativos por esta derrama económica, ni en mejoras en infraestructura (caminos, escuelas, espacios públicos), ni en calidad de vida para los habitantes de la mayoría de estas municipalidades, especialmente de localidades rurales. En cuanto a la desigualdad en la capacidad productiva, el IG calculado para la distribución de la superficie cultivada de aguacate entre municipios es de 0,44. Esto indica que, aunque la producción no está completamente monopolizada por unos cuantos, sí existe una desigualdad significativa en la asignación del territorio agrícola.

**Tabla 2.** *Municipios con mayor superficie cultivada de aguacate hasta 2020*

Posición	Grupo 1	Hectáreas cultivadas	Posición	Grupo 2	Hectáreas cultivadas
1	Tancítaro	22 940	6	Peribán	11 716
2	Uruapan	17 490	7	Nuevo Parangaricutiro	8940
3	Tacámbaro	17 110	8	Turicato	6347
4	Salvador Escalante	16 515	9	Los Reyes	6329
5	Ario	16 226	10	Tingüindín	5351
<b>Grupo 3</b>			<b>Grupo 4</b>		
11	Ziracuaretiro	5225	16	Taretan	2300
12	Tingambato	4150	17	Acuitzio	2007
13	Zacapu	3910	18	Tangancícuaro	1854
14	Tangamandapio	3056	19	Charapan	1780
15	Cotija	2544	20	Madero	1665

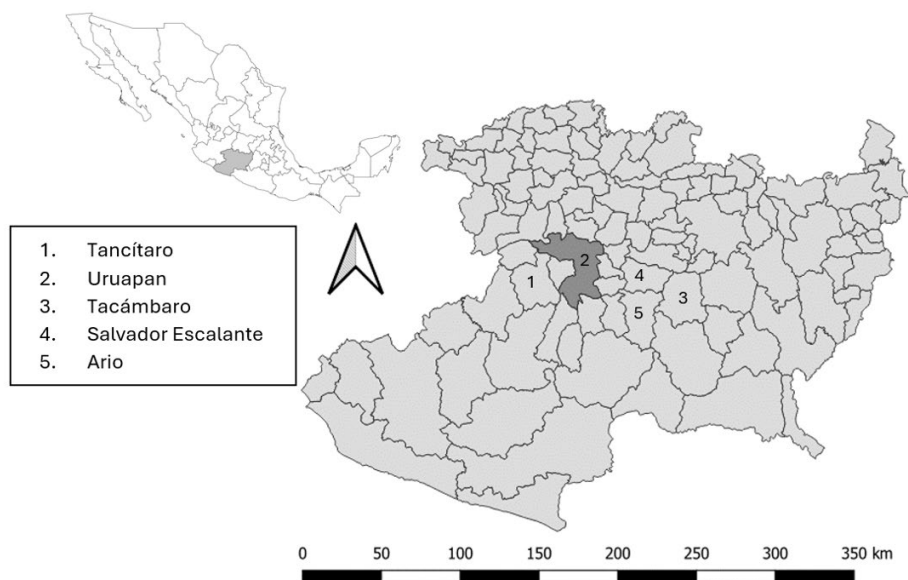
Fuente: Elaboración propia a partir de SADER (2020) y SIAP (2020).

Los resultados permiten inferir que ciertos municipios, como Tancítaro, Uruapan y Tacámbaro, concentran una proporción considerable de la superficie en producción, lo que genera asimetrías territoriales para el acceso a los beneficios de la producción aguacatera. Por otro lado, el coeficiente de variación (CV) calculado para la distribución de la superficie cultivada de aguacate en estos municipios es de 0,824 (82,4 %).

Todo esto indica una fuerte desigualdad en la distribución de la superficie cultivada en 2020; además, demuestra que, estructuralmente, algunos de los municipios concentran mucho más territorio agrícola que otros, con ventajas en términos de superficie cultivada y acceso a mercados, pues cada uno debe realizar sus trámites para que su jurisdicción esté libre de plagas y otras restricciones para poder exportar el aguacate. Históricamente, municipios como Uruapan y Tancítaro son los pioneros y donde se concentra el mayor dinamismo económico y laboral, así como las interconexiones del enclave con las cadenas globales de valor del aguacate mexicano.

Ante estas consideraciones, los dos primeros grupos corresponden a los diez municipios con mayor superficie cultivada y los dos grupos restantes incluyen municipios con menor superficie cultivada. Estos últimos son circunvecinos de Uruapan y Tancítaro, lo cual los ubica en la «periferia» del enclave. Al interior de estos se observaron diferencias en cuanto a infraestructura y acceso a los distintos esquemas de protección, entre otros aspectos que permiten dar cuenta de las desigualdades entre las regiones dentro del enclave aguacatero.

**Figura 2.** *El Estado de Michoacán y los cinco municipios con mayor superficie cultivada con aguacate en 2020*



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2020) y SADER (2020).

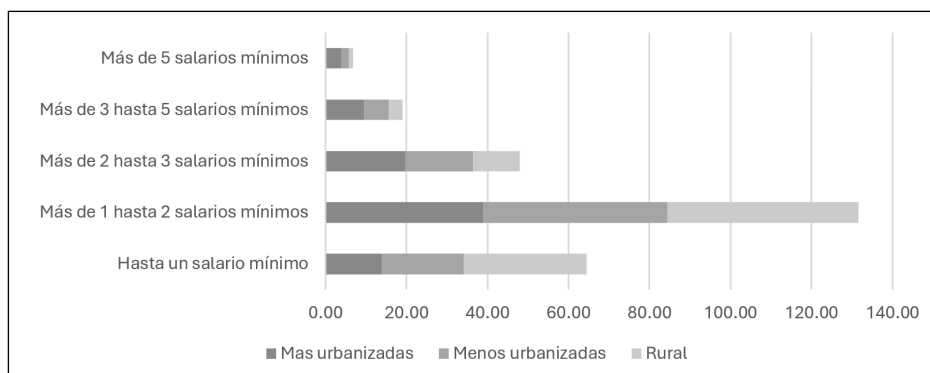
Vemos una relación clara entre tamaño del territorio municipal y superficie cultivada, por lo que las desigualdades en la capacidad productiva están determinadas estructuralmente. En el mapa también se destaca el municipio de Uruapan, pues

es el pionero en la conformación del enclave; en la cabecera municipal, la ciudad de Uruapan, se establecen los principales enlaces entre los distintos actores involucrados en las fases o encadenamientos productivos y comerciales del aguacate. Un especialista en informática de la ciudad de Uruapan comenta: «En el municipio en donde yo radico, la industria más fuerte es el aguacate; difícilmente yo podría obtener un trabajo mejor pagado» (Gonzalo, comunicación personal, 28 de junio de 2021). Así entonces, este municipio es el centro del enclave aguacatero de México; no obstante, las desigualdades en distintas dimensiones son visibles, especialmente en distribución de ingresos y en condiciones laborales.

### Brechas de desigualdad salarial

Al analizar las diferencias regionales en cuanto a salarios para la Población Económicamente Activa (PEA), se puede reconocer la desigualdad acentuada en la categoría de trabajadores subordinados y remunerados, especialmente de las zonas rurales de México. Respecto de los salarios, la siguiente figura muestra un panorama general de tales asimetrías salariales relacionadas con el grado de urbanización o ruralidad.

**Figura 3.** Salarios registrados en la ENOE para la categoría de trabajadores subordinados y remunerados 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del censo ENOE de INEGI (población de 15 años y más).

Nota: Las cifras corresponden al primer trimestre de 2020 (salario mínimo MXN 123,22 = USD 5,73 diarios), con valores relativos a nivel nacional.

Los resultados indican que la mayor parte de los trabajadores subordinados y remunerados en zonas rurales y menos urbanizadas en México perciben entre uno y dos salarios mínimos, similar a la estructura salarial identificada en el enclave aguacatero en Michoacán. El grupo que percibe hasta un salario mínimo también muestra una presencia considerable en las zonas rurales, aspecto que refuerza la idea de una precarización estructural del empleo agrícola en términos salariales. Por otro

lado, los puestos con ingresos superiores a tres salarios mínimos son casi inexistentes en el sector rural, mientras que estos se concentran en zonas más urbanizadas.

Para el caso que nos ocupa, los resultados obtenidos con el IG muestran una alta concentración del ingreso en los niveles superiores de la jerarquía laboral. Se encontró que los salarios dentro del sector aguacatero están altamente concentrados en los niveles directivos y gerenciales, dejando a las y los trabajadores operativos o jornaleros agrícolas con ingresos considerablemente más bajos. Para ofrecer un panorama general, fueron seleccionados algunos de los informantes asalariados para conformar el siguiente cuadro, en el que se relacionan los puestos con la zona de trabajo, el tipo de empresa y el ingreso mensual promedio.

De tales resultados, el IG de 0,419 indica una desigualdad salarial moderada, aunque la distribución del ingreso muestra una clara diferencia entre los niveles gerenciales y los trabajadores agrícolas. El CV de 0,930 (93 %) indica una alta dispersión relativa de los salarios; esto significa que existen diferencias considerables entre niveles salariales de las ocupaciones, que van desde los MXN 6000 hasta los MXN 65 000 mensuales. Por último, una vez calculada la brecha de ingreso en su conjunto, se obtiene una diferencia del 883,3 %; en otras palabras, la diferencia del salario más alto es de 9,83 veces. Esto refuerza la idea de una marcada estratificación en la distribución salarial dentro del enclave y se encuentra en consonancia con tendencias más generales, como el hallazgo de Piketty (2014) de que el mayor ingreso a nivel mundial se concentra en el decil más alto.

Estos datos deben ser complementados con otras observaciones que se realizaron en campo para dar cuenta de mejor manera de otras manifestaciones de las brechas de desigualdad salarial, tomando algunos ejemplos relevantes. En el caso de los jornaleros de cosecha, estos enfrentan una alta variabilidad en sus ingresos, determinada por el número de cajas de aguacate (25-30 kg) llenadas diariamente y las fluctuaciones estacionales de la producción. Durante las temporadas altas, pueden alcanzar hasta MXN 1000 diarios, mientras que en periodos de baja actividad sus ingresos se reducen o incluso se quedan sin ingreso algunos días. Además, las tarifas por caja llenada varían entre empaques, generando así desigualdades dentro del mismo grupo laboral: «Hasta ahorita, lo que estoy viendo, somos los mejor pagados. Está la caja como a 26 pesos, y en otros empaques está a 25, 24 y así pues» (Aurelio, cosechador, comunicación personal, 13 de julio de 2021). En promedio, un jornalero de cosecha llena entre 20 y 40 cajas diarias, con salarios promedio que oscilan entre MXN 600 y 800, aunque estos valores dependen de la demanda y las condiciones laborales específicas de cada cuadrilla o grupo de trabajadores de cosecha. Ante esta inestabilidad, los jornaleros de cosecha recurren a estrategias de adaptación financiera, como la diversificación de ingresos mediante empleos ocasionales o la reducción de gastos en épocas de menor actividad.

**Tabla 3.** *Ingresos mensuales por salarios en distintos puestos de la cadena productiva del aguacate (2020-2023)*

Puesto	Zona de trabajo	Empresa o unidad productiva	Ingreso mensual por salarios
Gerente de operaciones	Menos urbanizada	EEA nacional	MXN 65 000
Gerente de Recursos Humanos	Más urbanizada	EEA trasnacional	MXN 50 000
Jefe de área	Más urbanizada	EEA nacional	MXN 16 500
Supervisora de empaque	Más urbanizada	EEA nacional	MXN 12 000
Ingeniero agrónomo	Menos urbanizada	Comercializadora de aguacate	MXN 16 000
Empleada de mostrador	Menos urbanizada	Negocio de agroquímicos	MXN 10 000
Jornalero de cosecha	Rural	Cuadrilla de cosechadores	MXN 16 000
Tractorista	Rural	Cultivo de aguacate para exportación	MXN 14 000
Jornalero agrícola (adulto)	Rural	Cultivo de aguacate orgánico de exportación	MXN 10 000
Jornalero agrícola (joven)	Rural	Cultivo de aguacate para exportación	MXN 8000
Jornalero agrícola (adulto mayor)	Rural	Cultivo de aguacate para exportación	MXN 6000
Jornalero agrícola (adulto mayor indígena)	Rural	Cultivo de aguacate para exportación	MXN 6000

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas.

Nota: EEA = empresa empackadora de aguacate. Para facilitar la comprensión de las diferencias salariales, hay que tomar en cuenta dos consideraciones de 2023, último año del trabajo de campo: (1) el salario mínimo aumentó a MXN 207,44 diarios que suman MXN 6223 al mes (USD 11,52 diarios = USD 333 al mes); (2) el costo de canasta alimentaria rural mensual (gasto mínimo para cubrir alimentación básica) es de MXN 1870 por integrante de familia.

Entre los jornaleros o trabajadores agrícolas de las plantaciones de aguacate, algunas diferencias en cualificaciones o puestos pueden determinar un mayor salario, tal como se discutió en uno de los grupos focales:



El patrón ya sabe y te dice: como tú ya sabes agarrar las máquinas, son 3500 lo que te voy a pagar (...) Pues sí sería más justo ganar un poco más, porque simplemente nosotros que trabajamos dentro, para producir la fruta, para hacerla crecer y todo somos los que menos ganamos (...) Los que podan ganan más que uno. Los cortadores (cosecha), simplemente, también ganan más que uno y en pocas horas. Digamos que, un cortador, en dos o tres días, gana lo de la semana de un jornalero (Grupo focal con jornaleros agrícolas, 8 de noviembre de 2022).

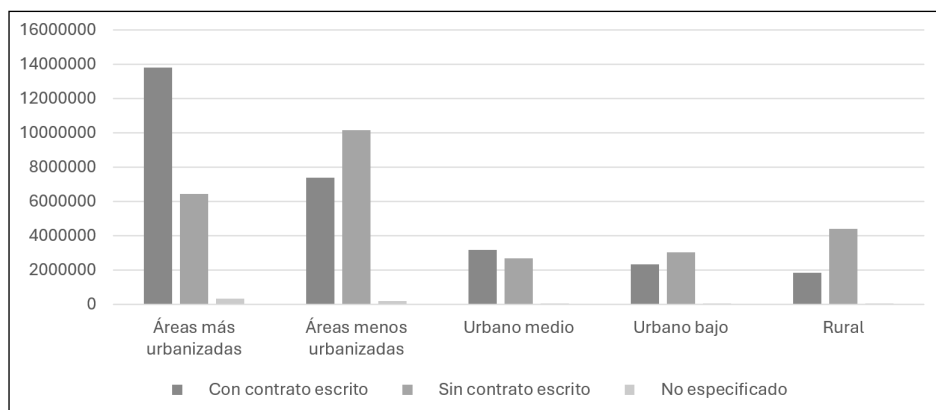
Las desigualdades salariales en la agroindustria aguacatera no solo afectan a jornaleros agrícolas, sino que se extienden a otras fases de la cadena de valor. Una gerente de una empresa empacadora de aguacate (EEA) trasnacional, considera que existe la siguiente relación: «Al tener responsabilidades mayores o puestos de un nivel jerárquico superior, pues todo esto va de la mano; mejores salarios, mejores prestaciones laborales» (Irma, comunicación personal, 16 de marzo de 2023). En el sector de agroquímicos y fertilizantes, los coordinadores técnicos y gerentes comerciales perciben los mayores ingresos, mientras que los trabajadores de ventas y distribución tienen salarios considerablemente más bajos. A pesar de que estos sectores ofrecen remuneraciones relativamente competitivas en la región, persiste una segmentación estructural que refuerza las brechas salariales entre posiciones directivas y operativas.

Por último, se suman otros factores como la falta de acceso a información sobre los mercados laborales, los costos de transporte y el impacto del gasto en adicciones a determinadas drogas, tabaco, alcohol, azúcares, etc., que agravan la precarización de los salarios, lo cual nos brinda una muestra de la complejidad de la relación entre ingreso y consumo dentro del enclave aguacatero.

### **Desigualdad en las formas de contratación**

En el caso analizado, las relaciones laborales y contractuales son heterogéneas, ya que las y los trabajadores pueden emplearse de manera directa o indirecta a través de subcontratistas, trabajo independiente u otras configuraciones. Esta heterogeneidad reproduce las brechas entre las ventajas de las contrataciones formales y la precarización de los acuerdos informales o «de palabra». Asimismo, las diferencias en los tipos de contrato dependen de la empresa, organización o unidad productiva de que se trate. Para profundizar en este tipo de desigualdades en términos contractuales, es preciso tener una visión panorámica o estructural de la situación en México, en relación con el grado de urbanización.

**Figura 4.** *Disponibilidad de contratos por escrito de la PEA, según áreas demográficas en México 2020*



Fuente: Elaboración propia a partir del ENOE de INEGI (2020) (población de 15 años y más).

Nota: Se considera «rural» a las localidades menores de 2500 habitantes y las áreas más urbanizadas cuentan con más de 100 000 habitantes.

Los resultados muestran una marcada segmentación en la formalización del empleo, en relación con el grado de urbanización en México. En áreas más urbanizadas, la mayoría de los trabajadores cuentan con contrato escrito, de lo que se deriva un mayor grado de regulación y estabilidad laboral. En contraste, en áreas rurales, los trabajadores sin contrato escrito representan una proporción importante, lo que significa una mayor informalidad laboral. Esta tendencia es consistente con estudios previos sobre el mercado de trabajo en México, donde la formalidad está relacionada con el acceso a empleo en sectores industriales y de servicios, mientras que en sectores agropecuarios y de baja tecnificación predomina la informalidad y la falta de protección social (Hernández, 2016; Levy, 2008; OIT, 2021).

Desde una perspectiva estructural, estos datos indican la persistencia de brechas laborales en el país, pues en zonas rurales y semiurbanas el empleo informal limita el acceso a prestaciones como seguridad social y pensiones para el retiro. En este contexto, el «contrato por palabra» es una práctica común en las relaciones laborales del enclave aguacatero, donde muchos empleadores negocian directamente las condiciones de trabajo con los empleados, sin documentación formal que respalde la relación laboral: «Aquí nadie trabaja por escrito, porque pues aquí de repente se les da la gana ir con otro o así se van, no hay fijo, que trabajen con una sola persona pues; se van donde sea» (Juan, agricultor, comunicación personal, 13 de febrero de 2022); «ahorita con el señor que yo trabajo podría ser pues por palabra, porque pues si está ocupando trabajador va a ser puro hablar pues, y así, respetar» (Julio, jornalero agrícola, comunicación personal, 25 de marzo de 2023).

Esta informalidad genera cierta incertidumbre tanto para los trabajadores, que dependen de la confianza del patrón, como para los empleadores, que enfrentan dificultades en la retención de personal: «Es difícil lo de los trabajadores, pero si tienes que tener de menos allí uno (...). Siempre es informal aquí, todos, la mayoría de palabra: vas me ayudas y te voy a pagar tanto. Pero también cuando quieren se van y ya» (Pedro, agricultor, comunicación personal, 18 de noviembre de 2021). En otros eslabones de la cadena de valor, como en empresas de agroquímicos y fertilizantes, se observa una mayor diversidad en las modalidades contractuales, desde contratos formales hasta acuerdos informales, principalmente en micronegocios.

La contratación y el acceso a los distintos empleos, formales e informales, está influenciado principalmente por el tipo de capitales (Bourdieu, 2001), especialmente de tipo social y cultural de los aspirantes. De este modo, tienen un peso significativo las redes de apoyo familiares y sociales en la asignación de puestos. En sectores con mayores requerimientos técnicos, la educación superior y el uso de plataformas digitales han comenzado a influir en la selección de personal, cuestión que sugiere una segmentación estructural dentro del mercado de trabajo que también se manifiesta en el enclave.

**Tabla 4.** *Mecanismos de acceso a los distintos empleos que se generan en el enclave aguacatero michoacano*

Mecanismo de acceso	Ejemplo de respuesta de informante
Redes familiares	«Mi hermano me invitó a trabajar».
Capital cultural universitario	«Ingresé por mis prácticas profesionales».
Capital social y laboral	«Me recomendó un amigo que ya trabajaba allí».
Redes sociales digitales	«Vi el anuncio en Facebook».
Búsqueda personal	«Llevé mi solicitud de empleo y me llamaron».

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de entrevistas.

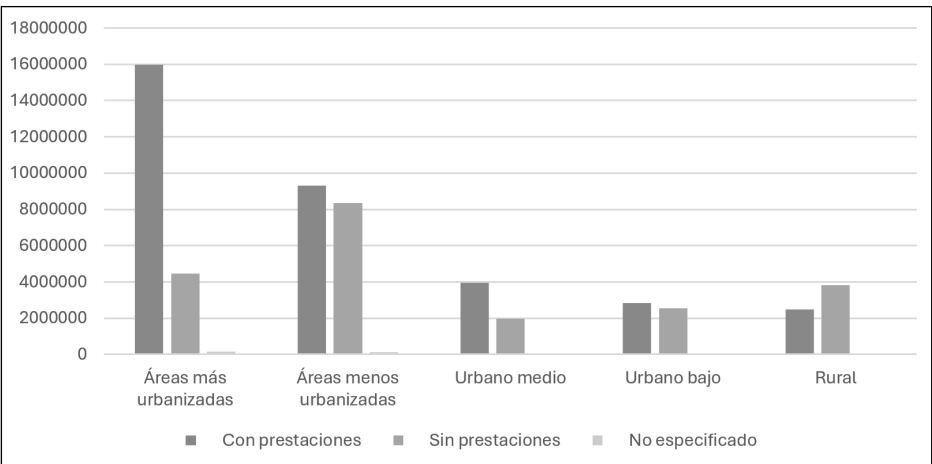
Por otro lado, se observó que el acceso al empleo en la región está fuertemente influenciado por el nivel de cualificación del puesto, por lo que se presenta una segmentación en la que los contratos más estables y con mejores condiciones laborales suelen destinarse a perfiles altamente especializados, reclutados mediante procesos estructurados que incluyen filtros técnicos y redes profesionales consolidadas. En contraste, los trabajadores con menor nivel educativo o con acceso limitado a redes sociales laborales dependen de mecanismos informales de asignación, como recomendaciones personales o contrataciones temporales carentes de contrato escrito. Esta segmentación contribuye a reproducir las desigualdades en el

acceso al empleo y afecta particularmente a trabajadores locales y migrantes que no cuentan con contratos laborales formales.

### Desigualdad en el acceso a prestaciones laborales

Como es de esperarse, únicamente los trabajadores que se encuentran en una relación laboral formal tienen las prestaciones que marca la Ley Federal del Trabajo (1970) en México. Algunos trabajadores, además, acceden a prestaciones adicionales que les brindan sus empresas. Para ahondar en el tema, en la Figura 5 se presenta un panorama general de la situación en cuanto a prestaciones laborales en México en 2020, desglosado por áreas demográficas, con la finalidad de reconocer, las diferencias existentes entre las mayormente urbanizadas y las rurales.

**Figura 5.** Prestaciones laborales de la PEA, por área demográfica en México 2020



Fuente: Elaboración propia a partir del censo ENOE de INEGI (población de 15 años y más).

Nota: No se considera el acceso a las instituciones de salud ya que se realiza un análisis aparte.

Entre los resultados se observa que, en las áreas más urbanizadas de México, la mayoría de los trabajadores cuentan con prestaciones laborales, mientras que en las zonas rurales y de baja urbanización, una proporción significativa de la PEA se encuentra sin acceso a prestaciones, reforzando así la evidencia de una mayor precariedad laboral en estas regiones. Dos informantes de una zona altamente urbanizada (Uruapan) señalan: «Mi salario, mi seguro y pues también mis utilidades, yo pienso que es lo más importante para mí» (María, supervisora en EEA, comunicación personal, 10 de noviembre de 2021); «por estar yo en la gerencia, yo tengo prestaciones superiores a la ley; tengo un vehículo asignado como prestación» (Roberto, gerente de operaciones EEA, comunicación personal, 21 de junio de 2022).

Esta tendencia es consistente con la teoría propuesta, de una segmentación estructural del mercado de trabajo en México donde ciertos sectores concentran relaciones laborales formales, mientras que, en actividades agrícolas, en los comerciales informales y de baja tecnificación prevalece la ausencia de beneficios laborales como seguridad social, acceso a pensiones y otras prestaciones que marca la ley. En el caso del enclave aguacatero en Michoacán, este patrón es similar, ya que muchos jornaleros y trabajadores agrícolas operan bajo esquemas de empleo informal, sin contratos escritos y sin acceso a prestaciones sociales, por lo que se ubican en una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

En lo que se refiere al acceso a esquemas de pensión y ahorro para el retiro, se presenta también una marcada segmentación, determinada por la (in)formalidad del empleo, la continuidad laboral y la capacidad de planificación financiera. Algunos trabajadores formales cotizan en fondos privados, mientras que muchos desconocen su funcionamiento o no realizan aportaciones adicionales a las obligatorias, lo que limita su capacidad de ahorro para la vejez. En el extremo más vulnerable, los jornaleros agrícolas con trayectorias discontinuas carecen de acceso a una pensión, dependiendo en su mayoría de apoyos públicos y estrategias informales para enfrentar el retiro.

Esta desigualdad también posee un componente intergeneracional, influenciado por la reforma neoliberal del sistema de pensiones de 1997 que dejó a los nuevos trabajadores sujetos a la rentabilidad de sus cuentas individuales en el esquema de AFORE (Administradora de Fondos para el Retiro), mientras que algunos con mayor antigüedad aún pueden acceder a un esquema de pensión garantizada por el Estado. Por otra parte, la disparidad en el acceso a información financiera incrementa estas diferencias, pues algunos trabajadores han desarrollado estrategias de previsión, mientras que otros no saben cuántas semanas de cotización tienen o son necesarias para acceder a una pensión, perpetuando así la brecha en la seguridad económica en el retiro laboral.

No obstante, el trabajo cualitativo permitió observar que la falta de información y cultura del ahorro para el retiro se observa tanto en zonas rurales como urbanas. Muchos trabajadores desconocen su estatus dentro del sistema AFORE, como se refleja en la siguiente tabla con respuestas de informantes sobre su situación de previsión para el retiro laboral.

**Tabla 5.** *Narrativas de informantes sobre su estatus en algún esquema de ahorro para el retiro*

Informante	Respuesta sobre AFORE o esquema de retiro
Jornalero de Cosecha 13/07/2021	«No me acuerdo, no estoy al tanto».
Jornalero de Cosecha 26/09/2022	«No, pero como no he estado tanto tiempo en la cuadrilla, no conozco muy bien».
Empleado de acopio de aguacate 14/10/2022	«Sí hay que guardar, aunque sea un pesito, ahorita hay que ir guardando para el mañana».
Jornalero agrícola 13/05/2022	«Sí, ahorita ya tiene tiempo que no la checo, pero yo estoy al pendiente con lo de mi AFORE».
Empleada de negocio de agroquímicos 09/01/2023	«La verdad no he pensado todavía en eso. Solo sé con qué banco la tengo, pero hasta ahí».

Fuente: Elaboración propia a partir de comunicaciones personales.

La falta de previsión para el retiro va más allá de los datos oficiales sobre contratos y prestaciones, pues demuestra una realidad en la que muchos dependen de otras estrategias para su retiro; muchos recurren al apoyo familiar, al ahorro personal o a los programas gubernamentales para adultos mayores como única fuente de sustento. Un testimonio ilustra esta situación: «Me están pagando lo que es de la tercera edad, pero nada más eso» (Rubén, jornalero agrícola, comunicación personal, 18 de julio de 2021). Esta dependencia en mecanismos institucionales y no institucionales dan cuenta de la vulnerabilidad económica de muchos trabajadores agrícolas en la etapa de retiro, agravada por la discontinuidad laboral y la falta de acceso a esquemas de ahorro previsorios.

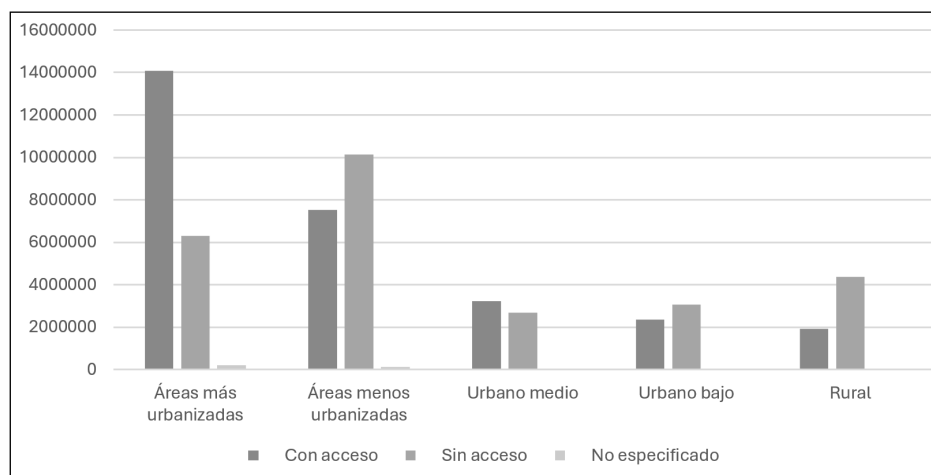
Cabe señalar que las redes familiares han funcionado tradicionalmente como una estrategia para la protección de los adultos mayores sin acceso a pensiones, con hijos o familiares que asumen la responsabilidad de sostener a sus ancianos. Un informante menciona: «Cuando mi mamá vivía, éramos nosotros, los hijos, los que la veíamos por semanas» (Lorenzo, jornalero agrícola, comunicación personal, 2 de abril de 2022). Sin embargo, esta solución enfrenta incertidumbre ante cambios demográficos y económicos que afectan la capacidad de las familias para mantener esta dinámica.

Paralelamente, algunos trabajadores buscan generar patrimonio como una alternativa para su retiro, invirtiendo en plantaciones u otros bienes productivos. Un testimonio destaca: «A mi esposa le dieron un pedazo de huerta, y ahí está esa opción; ya si llegamos a la tercera edad, de ahí haiga (*sic*) beneficios también» (Sergio, tractorista, comunicación personal, 14 de junio de 2022). No obstante, estas estrategias están fuera del alcance de la mayoría, lo que resalta la necesidad de políticas públicas y otras acciones orientadas a fortalecer la seguridad financiera de los trabajadores agrícolas en la vejez.

## Desigualdad en el acceso a servicios de salud

En México, diversas instituciones brindan servicios de salud, incluyendo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social para Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI, antes Seguro Popular), además de sistemas específicos para trabajadores de Pemex, el Ejército mexicano y una amplia red de farmacias, consultorios, clínicas y hospitales privados. Sin embargo, la afiliación a estos servicios varía significativamente entre la población, lo cual genera brechas en el acceso a la atención médica, especialmente entre zonas urbanizadas y rurales. En la siguiente figura, se muestra particularmente la falta de acceso a las instituciones de salud, como marco estructural para explicar lo que ocurre en nuestro caso particular.

**Figura 6.** *Condiciones de acceso a las instituciones de salud de la PEA, con relación a las áreas demográficas en México 2020*



Fuente: Elaboración propia a partir del censo ENOE de INEGI (población de 15 años y más).

El acceso a los servicios de salud en México se encuentra marcado por una amplia desigualdad entre zonas urbanas y rurales, con una mayor exclusión en contextos de baja urbanización debido a la falta de infraestructura, la lejanía de los centros médicos y la informalidad laboral que impide la afiliación a instituciones de salud. En el enclave aguacatero michoacano, esta problemática también se presenta, ya que una parte significativa de los trabajadores carece de cobertura médica, sin que el crecimiento económico del sector se haya traducido en una mejora proporcional en el acceso a la salud.

**Tabla 6.** *Población sin acceso a servicios de salud en los 20 municipios aguacateros 2000-2020 (porcentaje)*

Municipio	2000	2010	2020	Municipio	2000	2010	2020
Acuitzio	89,4	39,4	42,4	Tancítaro	89,3	61,6	59,7
Ario	72,6	50,1	47,8	Tangamandapio	86,5	54,7	45,1
Charapan	92,5	49,8	30,9	Tangancícuaro	88,5	55,3	55,8
Cotija	82,9	41,7	46,0	Taretan	39,1	20,7	19,9
Los Reyes	62,9	41,2	31,5	Tingambato	86,0	46,3	36,8
Madero	90,4	48,0	36,1	Tingüindín	83,2	52,7	42,5
Nuevo Parangaricutiro	78,9	54,7	56,0	Turicato	73,2	36,3	30,2
Peribán	78,3	52,4	47,9	Uruapan	62,5	39,0	38,3
Salvador Escalante	74,2	46,5	41,5	Zacapu	55,5	39,7	33,9
Tacámbaro	73,1	50,3	44,1	Ziracuaretiro	80,5	49,9	50,8

Fuente: Elaboración propia a partir de censos de INEGI (2000, 2010, 2020).

Nota: Datos relativos al total de población de cada municipio.

Los datos indican que la falta de acceso a servicios médicos entre municipios aguacateros ha disminuido considerablemente en las últimas dos décadas. No obstante, aunque la brecha relativa entre municipios se ha reducido, la desigualdad es persistente y, en algunos casos, la mejora en ciertos municipios no es tan significativa como en otros, en donde cerca de la mitad, o más, de la población aún no estaba afiliada a algún sistema de salud formal en el año 2020. Esta exclusión obliga a que los riesgos por accidentes o enfermedades se enfrenten de manera individual, familiar o comunitaria, asumiendo gastos para resolver la atención en consultorios privados o farmacias. Incluso aquellos trabajadores con afiliación al IMSS suelen evitar su uso por las dificultades para ser atendidos o incapacitados. Algunas unidades de producción subsidian o promueven la atención privada para reducir ausentismo, lo que en la práctica subordina la salud de los trabajadores a la continuidad de la producción.

Así, las estrategias de los trabajadores para enfrentar los riesgos por enfermedades y accidentes se encuentran estratificadas según las posibilidades de acceso a hospitales, farmacias, consultorios, automedicación o remedios caseros, para ellos y sus familias. Un jornalero del pueblo indígena de Charapan, señaló que generalmente se atienden en farmacias locales y su relato es altamente ilustrativo de los procesos de sobreexplotación y su relación con la salud del trabajador:



De todos modos, una gripa, son gastos (...) yo le había dicho al doctor: de qué me sirve la medicina, que tres días, si yo tengo que levantarme a veces a las cinco de la mañana y ahorita con el frillaso en diciembre, o en las aguas mojándome, ¿de qué me sirven?, le decía (Lorenzo, jornalero agrícola, comunicación personal, 2 de abril 2022).

De tal forma, los riesgos de la producción aguacatera se distribuyen desigualmente; las categorías laborales con menor calificación, educación y poder de negociación son quienes asumen la mayor carga de accidentes, lesiones y desgaste físico, generalmente en condiciones de alta precariedad. La vulnerabilidad se agudiza cuando concurren factores como edad avanzada, género o ascendencia indígena, que limitan las oportunidades de movilidad laboral y aumentan la exposición a los distintos riesgos derivados de la producción agroindustrial de aguacate basada en agroquímicos y pesticidas. Así entonces, se externalizan los costos de salud y seguridad laboral que mantienen las brechas de desigualdad bajo un régimen de sobreexplotación donde la productividad se sostiene a expensas del desgaste de los trabajadores.

Acerca de los servicios públicos de salud, los testimonios muestran una percepción ambivalente. Algunas personas entrevistadas consideran que el seguro social ofrece atención adecuada, mientras que otras optan por automedicarse o acudir a consultorios privados, debido a la distancia, la burocracia y los largos tiempos de espera. Una trabajadora de un negocio de agroquímicos ejemplifica este dilema: «En caso de emergencia sí, pero no soy tan enfermiza, entonces casi no voy; de hecho, cuando me enfermo, me automedico» (Juliana, empleada de negocio de agroquímicos, comunicación personal, 9 de enero de 2023). Esto refuerza el hallazgo de una falta de cultura de cuidado y prevención de la salud en el sector agrícola, pero que también es característico de otros empleos no agrícolas.

Por otro lado, la brecha de desigualdad en el acceso a servicios médicos también se manifiesta territorialmente. Los trabajadores en localidades rurales suelen recibir atención solo en casos graves, mientras que aquellos en zonas urbanizadas pueden recurrir a clínicas privadas o consultorios anexos a farmacias. Un jornalero menciona: «Si es algo leve, aquí en San Juan Nuevo; si es más serio, entonces sí hasta Uruapan» (Carlos, jornalero agrícola, comunicación personal, 16 de noviembre de 2021). La siguiente tabla muestra las diferencias en la forma en que los trabajadores del sector aguacatero enfrentan sus necesidades de salud.

**Tabla 7.** *Formas de enfrentar los riesgos de salud entre trabajadores del enclave aguacatero*

Tipo de trabajador	Acceso a salud
<i>Jornalero de cosecha</i>	Atención en farmacias y automedicación.
Trabajador de agroquímicos	Uso ocasional del IMSS, prefiere consultorios privados.
Jornalero en cultivo de exportación	Depende de la gravedad, consulta en comunidad o ciudad cercana.
Empleado de gerencia	Atención en clínicas de empresa y seguros privados.

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de entrevistas.

Algunas empresas han implementado estrategias para mitigar la falta de acceso a las instituciones de salud, ofreciendo atención médica dentro de sus instalaciones o facilitando consultas en clínicas privadas. Esta estrategia beneficia tanto a trabajadores como a empleadores, pues se evitan ausencias prolongadas y se reducen los tiempos de traslado a hospitales públicos ubicados principalmente en zonas altamente urbanizadas como la ciudad de Uruapan. Un informante señaló: «Dentro de la empresa hay un médico de planta, al cual acudimos cuando consideramos que tenemos un problema básico, y muchas veces ya no es necesario acudir al sector salud» (Gonzalo, ingeniero en informática, comunicación personal, 28 de junio de 2021).

Se encontró también que el costo de la seguridad social sigue siendo un obstáculo para muchas empresas, especialmente en las huertas de propiedad comunal, donde la afiliación al seguro social representa una carga económica considerable. Un gerente de las plantaciones de una comunidad indígena de Nuevo Parangaricutiro menciona: «Cada trabajador nos cuesta unos dos mil pesos al mes en seguridad social, y con 140 empleados, el gasto es enorme. Por eso, muchos prefieren ofrecer seguridad de otra manera, ya que la ley no especifica si debe ser pública o privada» (Felipe, gerente de plantaciones comunales, comunicación personal, 4 de marzo de 2022).

En definitiva, la falta de acceso a los servicios de salud en el enclave aguacatero es manifestación de las desigualdades estructurales del país. Mientras algunos trabajadores pueden acceder a atención médica a través de sus empleadores o seguros privados, otros dependen de estrategias individuales como la automedicación, remedios caseros o apoyo familiar para enfrentar los riesgos a la salud.

## CONCLUSIONES

A pesar de que la agroindustria aguacatera en México ha sido promovida como un motor de crecimiento económico, la distribución de los beneficios es altamente desigual, especialmente entre las y los trabajadores de segmentos inferiores de áreas poco urbanizadas o rurales. Estos no solamente han quedado al margen de las altas

ganancias que genera el comercio de aguacate, sino que también resienten los efectos de la desigualdad, la inseguridad y la degradación ambiental por el monocultivo intensivo en agroquímicos y combustibles fósiles.

Por tanto, este análisis de la desigualdad estructural y las condiciones laborales en el enclave aguacatero de Michoacán ha intentado demostrar la existencia de una segmentación del mercado de trabajo, caracterizada por la concentración del ingreso en los niveles superiores de la cadena productiva y la precarización laboral de los trabajadores agrícolas.

Este modelo de enclave, basado en la especialización productiva de aguacate, ha reforzado la desigualdad en la distribución de beneficios económicos. La alta rentabilidad del sector no se ha traducido en mejoras significativas para la base trabajadora, sino que, por el contrario, permanece una estructura de empleo donde predominan contratos informales, salarios bajos o inestables y acceso limitado a prestaciones laborales como la seguridad social.

Desde la perspectiva del enfoque de brechas estructurales, se identificó que este campo agroindustrial presenta desigualdades multidimensionales, no solo en términos salariales, sino también en acceso a salud, seguridad social, pensiones, estabilidad laboral y condiciones de trabajo. La segmentación territorial del empleo refuerza estas brechas, ya que los trabajadores en zonas rurales y menos urbanizadas tienen una menor probabilidad de acceder a contratos formales en comparación con aquellos empleados en actividades administrativas y logísticas dentro de los centros de empaque y distribución de zonas urbanas.

Finalmente, este estudio plantea la importancia de profundizar en futuras investigaciones sobre los impactos a largo plazo de la expansión agroexportadora en las condiciones socioeconómicas de los trabajadores del campo. Un análisis comparativo con otros sectores agroindustriales en México y América Latina permitiría identificar si estas desigualdades son inherentes al modelo de enclaves productivos o si existen experiencias exitosas que puedan servir de referencia para la formulación de políticas públicas que contribuyan a ir cerrando las brechas de la desigualdad.

## REFERENCIAS

- Alarcón-Cháires, P. E. (2020). AGUACATE: el desierto verde mexicano. *Diálogos Ambientales*, 47-52. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538901/15\\_AGUACATE\\_sin.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538901/15_AGUACATE_sin.pdf)
- Atkinson, A. B. (1970). On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory*, 2(3), 244-263. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(70\)90039-6](https://doi.org/10.1016/0022-0531(70)90039-6)
- Banco de México. (2024). *Sistema de información económica*. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>

- Borrego, A., & Allende, T. C. (2021). Principales detonantes y efectos socioambientales del *boom* del aguacate en México. *Journal of Latin American Geography*, 20(1), 154-184. <https://doi.org/10.1353/lag.2021.0006>
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clase social*. Desclée de Brouwer.
- Ceccon, E. (2008). La revolución verde: tragedia en dos actos. *Ciencias*, (91), 20-29. <https://www.revistacienciasunam.com/pt/44-revistas/revista-ciencias-91/235-la-revolucion-verde-tragedia-en-dos-actos.html>
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2016). *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*. Naciones Unidas.
- Cowell, F. A. (2011). *Measuring Inequality*. Oxford University Press.
- Dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. Ediciones Era.
- Feder, E. (1977). *El imperialismo fresa: una investigación sobre los mecanismos de dependencia de la agricultura mexicana*. Editorial Campesina.
- Flick, U. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura – FIRA. (2024). *Panorama agroalimentario: Aguacate 2024*. Fondo de Infraestructura Rural. <https://www.fira.gob.mx/panorama-agroalimentario>
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. Monthly Review Press.
- Gaudin, Y., & Pareyón, R. (2020). *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica*. CEPAL, Naciones Unidas.
- Gereffi, G., & Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Praeger.
- Habermas, J. (1986). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Hernández, E. (2016). Tendencias recientes del mercado laboral (2005-2015). *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, (1), 87-139. <https://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/01/03HdzLaos.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. (2020). *Banco de información económica*. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/biel/>
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo – ENOE. (2020). *Tabulados interactivos*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#tabulados>
- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>
- Ley Federal del Trabajo. (1970). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 27 de diciembre de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- Marini Ruy, M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. Ediciones Era.

- Marx, K. (2005 [1867]). *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Tomo I. Siglo XXI Editores.
- Martínez, C., Ríos, M., & Castillo, M. (2019). La revolución verde y sus consecuencias socioeconómicas. *Ra Ximhai*, 15(2), 101-116. <https://doi.org/10.35197/rx.15.02.2019.06.mc>
- Mendoza, J. (1999). *Comunidad, historia y narrativas. La construcción social del ejido San Francisco Uruapan, 1916-1997*. El Colegio de Michoacán.
- Mill, J. S. (2008 [1848]). *Principios de economía política*. Editorial Síntesis.
- Mora, M. (2005). Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas? En M. Mora, J. Pérez & F. Cortés (Eds.), *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates* (pp. 9-43). FLACSO.
- Organización Internacional del Trabajo – OIT. (2021). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2021*. OIT.
- Pichardo, B. (2006). La revolución verde en México. *Agrária*, (4), 40-68. <https://doi.org/10.11606/issn.1808-1150.v0i4p40-68>
- Piore, M. J. (1975). Notes for a Theory of Labor Market Stratification. En R. C. Edwards, M. Reich & D. M. Gordon (Eds.), *Labor market segmentation* (pp. 125-150). D.C. Heath and Company.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Editorial Deusto.
- Rawls, J. (1973). *A Theory of Justice*. Oxford University Press.
- Rodríguez, G. (1999). Aspectos básicos sobre el análisis de datos cualitativos. En G. Rodríguez (Ed.), *Metodología de la investigación cualitativa* (pp. 197-220). Aljibe.
- Rousseau, J. J. (1981 [1755]). *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. Ediciones Orbis.
- Saldaña, J. L. (2025). Relaciones de poder y dependencia en el enclave aguacatero de Michoacán, México. *Panorama UNAB*, 8(2), 14-24. <https://panorama.unab.edu.sv/index.php/panoramaunab/article/view/82>
- Saldaña, J. L., Cantero, M., & Llamas, M. Y. (2025). Neocolonialismo y desigualdad étnica en el enclave aguacatero en Michoacán, México. *Tramas y Redes*, (8), 147-165. <https://doi.org/10.54871/cl4c80dc>
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – SADER. (2020). *Cierre agrícola: Producción anual de aguacate* [Base de datos]. [https://nube.agricultura.gob.mx/cierre\\_agricola/](https://nube.agricultura.gob.mx/cierre_agricola/)
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – SADER. (2024). *Agricultura*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/agricultura>
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera – SIAP. (2022). *Anuario estadístico de la producción agrícola*. <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>
- Smith, A. (2011 [1776]). *La riqueza de las naciones*. Alianza Editorial.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.
- Stavenhagen, R. (1969). *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. Siglo XXI Editores.

- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. W. W. Norton & Company.
- Thiebaut, V. (2010). Evolución del paisaje aguacatero en Michoacán: Procesos socioeconómicos y medioambientales. *Estudios sociales*, (7), 235-254.
- Tocqueville, A. de. (2018 [1835]). *La democracia en América*. Editorial Trotta.
- Torres, V. H. (2009). La competitividad del aguacate mexicano en el mercado estadounidense. *Revista de Geografía Agrícola*, 43, 61-79. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75715608005>
- Watson, K. (4 de diciembre de 2017). La «policía de los aguacates» que custodia el «oro verde» de México. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42151672>