

Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.Cuyo
La Sociología frente a los nuevos paradigmas en la construcción social y política.
Mendoza, Argentina y América Latina en el despunte del siglo XXI. Interrogantes y
Desafíos

**Eje 1- Mesa 35: “Democracias en disputa: conflictos, movilización y trayectorias de
politización social desde 1983 a la actualidad.”**

**Título: Transformaciones urbanas y acciones colectivas con base territorial durante la
reconstrucción democrática. Córdoba, 1983-1989.**

Autoras:

Franco, María José (CIFFyH UNC)

mariajosefranco2010@gmail.com

Medina, Leticia (CIFFyH UNC)

letmedina@hotmail.com

Introducción

La salida de la última dictadura militar puso en escena una serie de transformaciones que habían comenzado a operarse en los '70 en el plano económico, pero también en lo político y en la estructura social. La instalación de un nuevo régimen de acumulación, con predominio del capital financiero, y la desestructuración progresiva del mercado de trabajo, se articularon con procesos que dejaron a importantes sectores de la población al margen de las posibilidades de integración social.

Si bien se trató de transformaciones estructurales operadas a nivel nacional en las últimas décadas del siglo pasado, sostenemos que existieron particularidades en los espacios regionales. En ese sentido, tanto las políticas públicas locales que acompañaron las nuevas dinámicas como las acciones impulsadas por distintos actores sociales frente al agravamiento de las condiciones económicas, la desprotección del Estado y los cambios político-culturales operados, requieren de estudios específicos que permitan dar cuenta de ciertas experiencias que marcaron la historia de los espacios provinciales.

En Córdoba, durante los años '80 se produce una fuerte reconfiguración de aquella ciudad que entre 1940 y 1970 se había constituido en el centro urbano de mayor importancia de la región centro del país, y nodo de articulación regional y nacional en virtud de su desarrollo industrial, el crecimiento poblacional y las transformaciones socio-políticas asociadas a estos procesos (Venturini y otros, 2010). El crecimiento de las villas de emergencia y los asentamientos irregulares en zonas periféricas de la ciudad, junto con el progresivo desplazamiento del Estado de sus funciones de protección social a través de servicios universales¹, impactó en la estructuración social de la ciudad y en los modos de socialidad y politicidad de los sectores populares.

Desde la sociología, se ha avanzado en la conceptualización de estas transformaciones de la acción colectiva en el marco de una “sociedad excluyente” (Svampa, 2005) en términos de lo que algunos autores enuncian como *territorialización* (Merklen, 2004 y 2005), para dar cuenta de los procesos de “reafiliación”, formas de sociabilidad y politización de los sectores populares a partir de la inscripción barrial de sus identidades y lazos sociales, vinculados a su vez con la desestructuración de las antiguas inscripciones sindicales, estatales y partidarias.

En este sentido, es posible registrar desde mediados de los años '80 en la ciudad de Córdoba una serie de protestas en distintos barrios populares y villas urbanas, como parte de procesos de territorialización de la acción colectiva, protagonizada por actores movilizados alrededor de problemas vinculados al hábitat. En esta ponencia, proponemos realizar un trabajo exploratorio sobre las transformaciones urbanas producidas en Córdoba en la década de los '80, así como una primera aproximación a las acciones colectivas impulsadas en la ciudad, centrándonos en el análisis de la constitución y reconstitución de actores que expresaron demandas y acciones públicas con inscripción territorial/ barrial. Trabajamos para ello principalmente con una base de datos producida a partir de las noticias publicadas por el diario La Voz del Interior -el periódico de mayor tirada en la provincia-² y con fuentes orales y escritas, procurando reconocer actores, demandas y

¹ En el caso de Córdoba, como se mencionará más adelante, el Estado provincial impulsó algunas políticas sociales de carácter tendencialmente universal como fue el caso del Programa Asistencial Integral de Córdoba (PAICOR), que garantizaron una relativa presencia del Estado en los territorios

² Dicha base fue construida como parte del proyecto de investigación “Conflictos, movilizaciones y articulaciones democracia: ciudadanías en disputa” dirigido por la Dra. Mónica Gordillo, con financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Córdoba. Período 2012-2013.

formatos predominantes. Posteriormente, avanzamos en un primer acercamiento a las características centrales de algunos procesos de territorialización de la acción colectiva en nuestra ciudad, con el objetivo de formular algunas hipótesis interpretativas que guíen futuras investigaciones.

Retomando algunos estudios realizados previamente³, proponemos como argumento que en la década de los ´80 se sientan las bases de un tipo de acción colectiva inscrita en los barrios populares y villas de Córdoba, con demandas centradas en el acceso a la tierra, viviendas y equipamiento urbano. Si bien en estos primeros años las acciones tendrán un carácter fragmentario y episódico, darán lugar posteriormente a diferentes acciones colectivas barriales, una de las cuales consistirá en una articulación sectorial que posicionará de manera decisiva en el espacio público a un actor social con fuerte inscripción territorial, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS). En esta etapa inicial, entonces, se darán los primeros pasos en la construcción y reconstrucción de las organizaciones de base con un incipiente proceso de formalización, así como en la instalación de las demandas en el espacio público; demandas que estarán en permanente diálogo con el Estado como el principal oponente y el responsable por la satisfacción de las exigencias en este período al tiempo que –en muchos casos- como “aliado” en términos de sus posibilidades de protección social y agente redistribuidor de recursos.

La recuperación democrática: escenario nacional y provincial

Octubre de 1983 marca el fin de una larga y sangrienta dictadura iniciada en 1976 en nuestro país. Un período que no sólo dejó como saldo 30000 desaparecidos, exiliados y torturados, vestigios del miedo y la censura, el desmantelamiento de organizaciones sindicales, partidarias y sociales, sino también importantes transformaciones estructurales, económicas y sociales. A un nuevo régimen social de acumulación basado en la especulación financiera (Basualdo, 2006) y una progresiva desintegración de la sociedad salarial, se sumó la redefinición del rol del Estado, que entre otras cosas, redujo

³ En los últimos años, en el marco del equipo de investigación dirigido por la Dra. Mónica, hemos participado en los proyectos “Cultura política y acción colectiva en los ´90: la provincia de Córdoba en el contexto nacional”; “Cambios estructurales y mundo laboral: reconfiguraciones, acciones colectivas y nuevas formas organizativas”; “Conflictos y formas de movilización social dentro de un paradigma flexibilizador: identidades, resistencias, protestas, 1997-2003”, entre otros.

progresivamente sus mecanismos más elementales de protección social. Tales transformaciones se tradujeron en un proceso de empobrecimiento –un fenómeno de masiva movilidad descendente según Minujín (Gutierrez, 2004)-⁴ que impactó sobre una parte importante de la clase obrera y de las clases medias, sectores que frente a este proceso de “desafiliación” masivo, encontraron en el barrio su principal refugio, espacio de repliegue y de inscripción colectiva (Merklen, 2004).

Asimismo, los comicios de octubre de 1983 marcan el comienzo del período más largo de democracia de la historia argentina y que se prolonga hasta nuestros días. En aquella oportunidad Ricardo R. Alfonsín, candidato por la Unión Cívica Radical (UCR), resulta electo como presidente de la nación Argentina; a los pocos días, a nivel local, triunfan en Córdoba otros candidatos del mismo partido: Eduardo César Angeloz como gobernador de la Provincia de Córdoba, y Ramón Mestre como intendente de la ciudad. Ambos ganan con más del 50% de los votos y la UCR obtiene la mayoría en ambas cámaras de la Legislatura. La reiterada expresión de que “con la democracia se vive, se educa y se cura”, sintetizaba el horizonte de expectativas propuesto por el radicalismo a nivel nacional y provincial.

En los discursos de Alfonsín, el abordaje de la inflación y el horizonte de recuperación económica, fueron parte del proceso de reconstrucción democrática. La aplicación del plan Austral⁵ generó, en principio, resultados favorables pero el bienestar alcanzado en 1985 tuvo poca vida; el índice inflacionario empezó a aumentar en menos de un año, y hacia fines del período se desató una crisis hiperinflacionaria inédita en la historia reciente.⁶ Asimismo la cuestión militar, otro de los problemas acuciantes en el país y que se había pretendido resolver en parte mediante el juicio y condena a los altos mandos de las Juntas Militares, registró picos de extrema tensión con los levantamientos militares en 1987. El deterioro de la situación económica y política tuvo su correlato en el resultado de las

⁴ Para 1980, el 22, 3% de los hogares vivía en situación de pobreza, con alta concentración en zonas urbanas (51% en localidades mayores a 50000 habitantes) y con fuertes disparidades regionales. (Gutierrez, 2004)

⁵ Como señala Closa retomando a Gerardo Aboy Carlés, el Plan Austral tuvo como objetivos el control de la inflación y la reducción del déficit fiscal. Contempló “el congelamiento de precios, salarios y tarifas; la regulación de las tasas de interés para préstamos y depósitos; el aumento de la recaudación fiscal en base a la aplicación de impuestos a las ganancias y al patrimonio”. Además, el gobierno se comprometió a no emitir moneda, estableció control de cambios y dispuso un nuevo signo monetario. (2010: 469)

⁶ La hiperinflación se disparó en mayo de 1989 (cuando el Índice de Precios al Consumidor superó el 50% mensual) y alcanzó casi el 200 por ciento en julio. Strauss, Luciana “Memorias y enseñanzas. Con la crisis internacional resurgió el debate sobre el papel del Estado en la economía. Algunos actores procuran instalar la interpretación del impacto de la crisis en la Argentina como “contexto catástrofe”. En *Suplemento Cash*, *Página 12*, 17/05/2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-3893-2009-05-18.html> (acceso marzo de 2013)

elecciones de renovación parlamentaria y de gobiernos provinciales en 1987: el radicalismo perdió el quórum propio en la Cámara de Diputados y sólo pudo conservar los distritos electorales de Capital Federal y las provincias de Córdoba y Río Negro. Estos resultados fueron “el inicio de un deterioro sin retorno” (Closa, 2010: 471), que llegó a su extremo a comienzos de 1989. A la inflación descontrolada se sumó la corrida del dólar en febrero y el estallido hiperinflacionario en mayo. La crisis finalizó con la renuncia de Alfonsín en julio de 1989, seis meses antes de la culminación de su mandato, y con la asunción de Carlos Saúl Menem quien, encabezando la fórmula justicialista, había ganado las elecciones en mayo de ese año.

Con respecto a la política desarrollada por Angeloz en la provincia de Córdoba, desde 1983 y hasta su lanzamiento como candidato a presidente de la nación en 1989, su gestión de gobierno se construyó en torno a tres aspectos fundamentales: la revalorización de la democracia y las instituciones republicanas; la implementación de políticas orientadas a promover la igualdad, la asistencia y la atención a las necesidades de la población; y la centralidad del Estado en la promoción del desarrollo y la distribución (Closa, 2010: 465).

El tópico central de su discurso fue el de una *democracia política con contenido social*. Esta concepción de la democracia como garantía del bienestar social fue de la mano de la proyección de un modelo de Estado con sesgo *benefactor* (La Serna, 1997:104). Como señalan Arriaga et. al, citando a La Serna, “un tipo de fiscalidad progresista con tendencia deficitaria se combinó con una cobertura social amplia y diversa que incluyó programas de corte universalista en salud y educación, beneficios sectoriales derivados de la regulación laboral y del sistema previsional, cuyo rasgo distintivo a comienzos de los ‘90 eran los altos salarios de los empleados públicos y el sostenimiento del 82% móvil para los jubilados provinciales.” (2012:29)

La promoción, fortalecimiento y extensión de la educación y la salud pública fueron señaladas como las políticas fundamentales de gobierno. En tal sentido se implementó hacia 1984 el Programa Asistencial Integral de Córdoba (PAICOR), en 1988 se inauguraron los primeros Hogares de Día para adultos mayores y se ampliaron las prestaciones en salud de la provincia.⁷

⁷ Hacia 1987, de los 1100 establecimientos, el 40% dependía del Estado provincial. El hospital público era la pieza fundamental del sistema. Además, el Instituto Provincial de Atención Médica (IPAM), dependiente de la provincia,

En el plano económico, se consideraba que el Estado debía fomentar y proteger el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), fundamentalmente las vinculadas a la industria metalmeccánica, favorecer la extensión de la frontera agrícola e impulsar la realización de obras públicas para asegurar servicios básicos para Córdoba.⁸

Tanto el resguardo de condiciones laborales como los altos salarios públicos, las políticas asistenciales y la performance que Córdoba había tenido en las elecciones de 1987 fueron aportando a la construcción -en el discurso angelocista- de la metáfora de la *isla*, para diferenciar a la provincia mediterránea del modelo nacional (Gordillo, 2003).

Pero aun así, entre 1980 y 1990 el mercado de trabajo cordobés experimentaba una paulatina disminución de los niveles de empleo -con leves recuperaciones en 1985 y 1989- y un aumento del desempleo abierto y el subempleo.⁹

En el marco de las elecciones presidenciales de 1989 y de la crisis que atravesaba el país, la propuesta de Angeloz como candidato radical se organizaba en torno de un discurso orientado a la aplicación de políticas de ajuste, de reducción de gastos y funciones del Estado, apelando a la figura del “lápiz rojo”, y anunciando “se puede”, como expresión de la factibilidad de impulsar la reestructuración y reforma del Estado nacional (Closa, 2010).

Esta reorientación discursiva -que no le fue suficiente para ganar las elecciones presidenciales de 1989-, se concretó en Córdoba a fines de 1989, con la presentación y posterior sanción de la Ley 7850 de Reforma Administrativa, normativa que tuvo por objetivo redefinir las funciones del Estado e incorporar capitales privados, a partir de una reestructuración de la administración basada en la descentralización e, incluso, la privatización. Y aunque algunas características de dicho proyecto se habían anunciado ya en la reforma de la constitución provincial de 1987, dicha ley fue considerada “la expresión jurídico- política del ‘modelo cordobés’ de reforma del Estado” (Vaca Narvaja, 1996: 127).

No obstante ello, la mayor parte de estas reformas se aplicaron lentamente y no en su totalidad. En las elecciones de gobernación de 1991 Angeloz volvió a triunfar y continuó gobernando Córdoba hasta que, en el marco de una importante crisis financiera y política y en un contexto

brindaba cobertura de salud a todos los empleados de la administración pública, jubilados, pensionados y afiliados voluntarios. (Closa, 2010: 467)

⁸ También se impulsó la construcción de viviendas a través del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV). Hasta fines de 1990 el Estado Cordobés siguió siendo propietario de EPEC, EPOS, el Banco Provincia de Córdoba y el Banco Social.

⁹⁹ Entre 1980 y 1983, el empleo pasó de 37,8 a 38,5 para caer a 37,5 en 1990. El desempleo pasó de 2,4 a 5,0 entre 1980 y 1983, subiendo a 7,4 en 1990. El subempleo subió de 8,4 a 9.0 entre 1980 y 1983, llegando al 13,5 en 1990. (Gutiérrez 2004: 93)

altamente conflictivo, presenta su renuncia anticipada, asumiendo la gobernación el radical Ramón Mestre.

Córdoba: construir la democracia en una ciudad desintegrada

En una apuesta por captar y analizar lo urbano en su dimensión estructural, Castells (2004) propone el concepto de “sistema urbano” que permite reconocer la dialéctica entre la matriz estructural de una sociedad y el proceso político que configura situaciones concretas y orienta sus transformaciones. De esta manera, frente a cierta tendencia presente en las ciencias sociales a *ideologizar* el estudio de las ciudades, un abordaje productivo de la cuestión urbana debe considerar para el autor al menos tres dimensiones analíticas: a. La gestión de los problemas urbanos por medio del sistema institucional (planificación urbana); b. La emergencia y expresión de los problemas urbanos a partir de la movilización y el conflicto de grupos sociales (la lucha política urbana); y c. La fusión de las dos problemáticas anteriores a través del estudio de las instituciones políticas locales, expresión de las relaciones de fuerza en la escena política local y lugar de articulación de los problemas urbanos a nivel del sistema institucional.

Desde esta perspectiva, sostiene Castells que el estudio de la política urbana “se descompone así en dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas, y los movimientos sociales urbanos” (Castells, 2004: 310). Metodológicamente, esta propuesta supone como punto de partida el análisis de las contradicciones y problemas derivados de la estructuración económica y social del espacio urbano, para luego detectar las acciones colectivas generadas en relación con estos conflictos en tanto estructuras de oportunidades que condicionan y movilizan la acción.

Hacia mediados de los años ´70, la ciudad de Córdoba conservaba los rasgos de una urbe que había sido polo industrial en el interior del país, a la vez que concentraba una diversidad de actividades económicas, culturales y sociales. Los procesos de migración rural-urbana hasta comienzos de la década de los ´80 estaban en la base del significativo crecimiento poblacional de la ciudad, que alcanzaba el millón de habitantes en 1983. El crecimiento urbano desde mediados de siglo, desordenado y carente de regulaciones por parte del Estado, había derivado además en la configuración de una ciudad fuertemente

segregada, con bolsones de pobreza estructural claramente diferenciados en territorios que aparecían como “islas” dentro del tejido social y urbano (SEHAS, 1998).

Desde principios de la década de los ´80 se registra un movimiento poblacional diferente, con la formación de nuevos asentamientos precarios derivados de migraciones internas, consecuencia a su vez del descenso social de los sectores medios en el marco de la crisis económica. En esta etapa, la población de los sectores populares adquiere una mayor heterogeneidad, a la vez que se desdibujan las fronteras espaciales entre los sectores asalariados y los desocupados y empobrecidos que habitan en condiciones de precariedad.

En un marco de continuo crecimiento de la población urbana, la ausencia de control y planificación estatal redundó en un proceso de densificación edilicia y expansión de los asentamientos que incluso traspasó los límites del ejido urbano. Durante la primera intendencia de Ramón Mestre (1983-1987) se impulsó el Plan General de Desarrollo Urbano, una iniciativa orientada a garantizar la integración de un espacio urbano altamente fragmentado. Sin embargo, al final del período se hizo evidente la limitación de este Plan frente a las tendencias contenidas en las prácticas efectivas (Venturini y otros, 2010), orientadas por la “racionalidad especulativa” (Zilocchi, 1987) tanto en la construcción de centros comerciales y otros emprendimientos privados, como en la disposición de tierras urbanas para la formulación de planes de vivienda.

Mientras la población asentada en villas de emergencia crecía en un punto porcentual en diez años, llegando a representar el 3% de la población total de la ciudad (según medición intercensal 1981-1991), las políticas estatales de vivienda comenzaban a responder a una nueva orientación. Si hasta la década de los años ´70 el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) había impulsado una política masiva de viviendas para la clase trabajadora, en los ´80 se inicia una segunda generación de políticas caracterizada por una mayor participación de gobiernos locales, la mediación de organizaciones técnicas (ONGs) y el achicamiento del presupuesto (PNUD, 2000), que se orienta a financiar proyectos habitacionales específicos en las provincias. En este marco, además, la mayoría de los programas quedaron en manos de los sectores medios, con lo cual la población asentada de manera precaria en los márgenes de la ciudad no contó con recursos del Estado para mejorar sus condiciones de habitabilidad.

Con todo esto, es posible concluir que en la década de los '80 se profundiza un proceso de segregación residencial urbana iniciado en décadas anteriores, como resultante de la hegemonía de una lógica de mercado en la producción de la ciudad, que se convirtió en ámbito propicio para la especulación financiera e inmobiliaria. Frente a esta lógica dominante, los sectores populares desarrollaron estrategias de apropiación de la tierra así como de producción de hábitat informal, lo cual supuso una permanente tensión entre la confrontación con el Estado y la demanda de políticas de protección y promoción social.

La territorialización de la acción colectiva: la protesta desde los barrios cordobeses

Sintéticamente entendemos por acción colectiva de protesta un acontecimiento visible de acción pública contenciosa de un colectivo, orientada al sostenimiento de una demanda, en general con referencia directa o indirecta al Estado; en este sentido la noción se limita a partir de su carácter contencioso e intencional, por un lado, y de su visibilidad pública, por el otro (Schuster, 2005: 56). La acción colectiva de protesta supone e instituye un escenario de conflicto, atravesado por ciertas reglas de juego pero que no determinan los cursos de acción (Nardacchione, 2005). Asimismo, el escenario de conflicto instituye el antagonismo, que no supone sólo una cierta predisposición a la acción sino, en el plano de lo simbólico, la producción de un *trazado* que orienta la constitución de los sujetos en disputa y la construcción de un “marco de injusticia” que da sentido a la acción.¹⁰

Los datos¹¹ que sustentan esta parte del estudio surgen del registro de la base de acciones colectivas de protesta elaboradas a partir del diario La Voz del Interior, atendiendo a tres dimensiones: los actores que participan en el conflicto, las demandas inscriptas y los formatos de protesta.

¹⁰ Dicho marco supone la apelación a un *otro*, que garantiza lo común entre las partes: “el antagonismo debe traducirse en un sentido público que pueda generalizar una prédica dentro de un campo hegemónico de disputa discursiva”. (Nardacchione, 2005: 93). Con “sentido público” refiere Nardacchione a la apertura pública-comunicativa de una determinada cuestión, a la pretensión de generalización de una argumentación que permita juzgar de otra forma una determinada situación conflictiva.

¹¹ Construimos un recorte de lo que denominamos acciones colectivas de protesta territorial- barrial, atendiendo a las acciones protagonizadas por “vecinos” -actores no organizados que en el diario aparecen nombrados de tal modo, así como también aquellos otros actores que se presentan sin referencias organizacionales pero aludiendo a un territorio como “villeros”, “pobladores”, entre otros-, organizaciones barriales, organizaciones no gubernamentales, multisectoriales integradas por algunos de estos actores y, aunque no encontramos acciones de este tipo en el período citado, atendimos también a las acciones protagonizadas por otros actores como partidos políticos o sindicatos que tuvieran como eje demandas, necesidades y/o problemáticas territoriales.

En primer lugar es preciso mencionar que del total de acciones colectivas de protesta producidas registradas en la base en el período 1983-1989 (1223 protestas en la ciudad de Córdoba), las acciones que denominamos con inscripción barrial-territorial corresponden sólo al 3,92% del total. En tal sentido, es posible una primera interpretación acerca de la participación marginal de este tipo de acciones respecto del total de protestas relevadas, a la vez que se plantea un interrogante acerca de qué otras modalidades de acción asumieron los colectivos organizados en los territorios. En el próximo apartado avanzamos sobre algunas descripciones e hipótesis al respecto. Entre tanto, el reconocimiento de algunos conflictos que generaron acciones de protesta con inscripción territorial –y que fueron registradas por el medio- nos permite sugerir algunas interpretaciones.

Una primera característica de estas acciones es que en su mayoría aparecen realizadas por actores sin una clara identidad como colectivos organizados, sino en tanto vecinos o habitantes de algún barrio de la ciudad. Del total de acciones registradas, en sólo 12,5% de ellas se referencia una organización social concreta – entre ellas la Coordinadora de Loteos Indexados a la que nos referiremos en el próximo apartado-, en 4,1% se alude en general a organizaciones barriales que participan de una acción multisectorial y en el resto se refiere a “vecinos” de diversos barrios de la ciudad –principalmente de sectores populares- o habitantes de villas.

Si se analiza la base por cantidad de protestas por año, es posible advertir que la mayor parte se produce en el marco de la crisis de 1989 (25%) y en los dos años previos (22,9% respectivamente). En ese año, a diferencia del resto y en consonancia con otros acontecimientos semejantes que se sucedían a nivel nacional, se producen dos saqueos a supermercados y reclamos por los elevados costos de la canasta familiar. En un caso, el periódico alude a actos simultáneos y planificados en el que intervinieron grupos de mujeres y niños de villas de emergencia; en el otro no hay referencia a los protagonistas. El resto de las demandas por estos años están principalmente vinculadas al reclamo por el acceso o mejora de algunos servicios –principalmente de luz, agua, desagües, obras públicas¹² y transporte¹³-, a cuestiones vinculadas con la tierra, la vivienda y la radicación o

¹² Refieren a obras relativas a cercas y veredas. Cfr. Ordenanza 8116. Municipalidad de Córdoba.1985.

¹³ En el caso de transporte además de demandas de extensión de recorridos o nuevas líneas, se registran pedidos de cambios de recorrido de líneas de colectivo que pasan por zonas consideradas por esos vecinos como peligrosas.

erradicación de villas impulsadas desde el gobierno,¹⁴ protestas por los elevados costos de tasas cobradas por el Estado y en menor medida relacionados con derechos humanos vulnerados, contra casos de gatillo fácil, represión policial, atentados terroristas contra instituciones gremiales y de administración pública en 1984 y la sublevación militar de 1987.

Con respecto al tipo de demandas producidas a lo largo de este período, en su mayoría estuvieron vinculadas a necesidades materiales concretas –como la infraestructura barrial y la vivienda- y, a diferencia de lo que ocurre con otros actores en este período, fueron muy escasas las acciones relacionadas con la política y la vigencia del sistema democrático. Asimismo, en su mayoría tuvieron al Estado (o a sus empresas) como principal antagonista, salvo en el caso de demandas de alimentos a supermercados, en las protestas contra las inmobiliarias de los afectados por las indexaciones de terrenos, y en las protestas contra los atentados y las sublevaciones militares.

Como señala Merklen, la dimisión del Estado social se tradujo en un proceso de:

“fuerte desorganización institucional. Prácticamente en todos los dominios de la vida cotidiana, las instituciones dejaron en el desorden y la inestabilidad a sectores enteros de la población y a zonas enteras de la ciudad (...). Casi nada funciona en los barrios de la periferia, ya sea a nivel del sistema educativo o de la salud, la seguridad o el transporte, los servicios urbanos o la administración” (2004: 24).

En esta línea, es posible observar que entre 1983 y 1989, el mayor número de demandas de los actores analizados estuvo vinculado, en primer lugar, con el acceso o mejora de servicios (19%); en segundo lugar con el acceso a la tierra, la vivienda, por pedidos de radicación o contra la erradicación de villas (16%); seguidas de protestas por los costos de tasas municipales y préstamos hipotecarios (5%) y en mucho menor medida aquellas referidas a los derechos humanos, la democracia y el sistema político.

Con respecto a los formatos de protesta, predominan aquellos “clásicos” previos al período dictatorial, principalmente el corte, seguido de marchas y concentraciones. En el caso de las protestas por viviendas se registran ocupaciones y tomas; en el de pedidos de alimentos o contra el elevado costo de la canasta alimentaria, saqueos y cacerolazos. En menor medida también se registran asambleas, una caravana y la declaración de alerta y movilización.

¹⁴ Se registra una mayor cantidad de reclamos por parte de los propios “erradicados” pero también existen algunos casos de vecinos que protestan por la posibilidad de llegada de habitantes de las villas a esos barrios.

La acción colectiva territorial: detrás de la escena

Tal como advierte Merklen (2005), un enfoque limitado a observar las relaciones entre los supuestos derechos vulnerados y la protesta como su respuesta reactiva, impediría reconocer la politicidad “positiva” de la movilización popular. Una politicidad que desde los ´80, ante las múltiples formas de desafiliación y desintegración social se construye centralmente, por un lado, en torno a relaciones y socialidades territoriales, y por otro, alrededor de una vinculación con el Estado que incluye la protesta así como diferentes modos de negociación orientados a la supervivencia y/o a la garantía de derechos básicos. Partiendo de la noción de “desafiliación”¹⁵ acuñada por Castel, Merklen pone en evidencia las transformaciones que se producen en la Argentina con el declive de la cultura del trabajo (y sus inscripciones colectivas) y la falla de las formas de integración secundaria. Frente a esta nueva situación, las clases populares encontrarán algunos soportes sustitutos en los lazos sociales locales, en un proceso de reafiliación marcado por su “inscripción territorial” (Merklen, 2005). En ese sentido, a pesar de los desanclajes y la fragmentación, desde la perspectiva del autor “lo relacional se mantiene como lazo social privilegiado para los pobres” (Merklen; 2005:155), aportando dos tipos de soportes para la acción del individuo: las solidaridades locales y la acción política de base territorial.

En relación a este segundo aspecto, Silvia Sigal advertía ya hace tiempo que

“No se debe hablar de los marginales en términos de aislamiento político; nuestra hipótesis, al contrario, es que están totalmente insertos en el sistema político, en el sentido amplio. La relación entre marginales y agentes políticos -Estado, partidos, grupos de oposición o instancias administrativas- es, esencialmente, una relación de dependencia, que se manifiesta a menudo por efectos importantes en el plano político” (Sigal, 1981: 1573)

De modo semejante, Merklen sostiene que “la naturaleza de esta inscripción social territorial no puede funcionar más que sobre la base de una acción específica sobre el sistema político”, aunque las transformaciones operadas en este sistema en lo que atañe a las estructuras partidarias limiten la capacidad de acción de dichas instituciones. En este marco, los partidos se presentan como administradores de recursos indispensables para la supervivencia, cuya escasez coloca a los actores partidarios en una posición de fuerza frente

¹⁵ Con la noción de desafiliación, Castel (1997) alude al proceso de desestructuración de la sociedad salarial en su conjunto tanto a nivel estructural como también relacional y de las identidades políticas.

a las organizaciones barriales. Frente a la lógica de movilización colectiva e integración que proponían los partidos de masas en décadas anteriores, las nuevas estructuras partidarias operan con mecanismos de distribución discrecional de recursos en los territorios, alimentando la lógica de la “caza” por parte de los sujetos populares:

“desde el ‘83 en adelante el trabajo del partido [el PJ] era un trabajo más electoral, digamos, más de manejo de punteros. (...) En realidad cambia el concepto de unidad básica (...), la unidad básica con la que nos encontramos en los ‘80 es la que se abre previo a las elecciones, y que disputa los barrios y las villas con otros sectores, incluso dentro del partido” (entrevista a E. M., 29/3/2013).

Así mismo, frente al debilitamiento de los partidos políticos como estructuras movilizadoras y espacios de identificación de los sujetos y la transformación del rol social del Estado, desde comienzos de los años ‘80 se registra en toda América Latina un fuerte impulso a la intervención de organizaciones no gubernamentales (ONGs) como mediadoras de las políticas sociales en los territorios (Medina, 2012). En Córdoba, algunas ONGs dedicadas a la investigación y promoción del hábitat popular recibieron un apoyo especial desde las agencias de financiamiento internacional, tanto en su formato “clásico” (agencias de cooperación privadas de países centrales) como propio del capitalismo internacionalizado (organismos multilaterales de crédito).

De este modo, organizaciones de profesionales con distintas trayectorias políticas y militantes desarrollaron acciones de promoción de organizaciones barriales, asistieron técnicamente proyectos de hábitat y acompañaron acciones colectivas de demanda al Estado y a actores privados orientadas a garantizar derechos sociales.

Entre otras experiencias, una con importante presencia pública y protagonista de diversas acciones de protesta fue la Coordinadora de Loteos Indexados que comenzó en los tempranos ‘80 a visibilizar la problemática de los pobladores cuyas propiedades se encontraban en riesgo como consecuencia de una disposición legal (la circular 1050, sancionada en 1980) que permitía la indexación de los créditos hipotecarios de acuerdo a los índices de inflación.

Desde 1983, un grupo de abogados organizó encuentros en distintos barrios con afectados por la circular 1050, sentando las bases de lo que poco después se constituiría como Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados, integrada por pobladores de unos 40 barrios cordobeses. En mayo de 1984, una comisión de 50 personas integrantes de la

Coordinadora asistió en representación de los deudores hipotecarios e indexados a la Primera Asamblea Nacional Legislativa, luego de la recuperación democrática, solicitando la sanción de una ley. En el mensaje del Presidente Alfonsín ante la Asamblea, el tema estuvo presente como una de las líneas en las que el gobierno estaba decidido a avanzar, con el anuncio de la “Suspensión de los trámites judiciales y/o administrativos de cobro compulsivo con atraso y en vías de ejecución de deudas indexadas sobre viviendas populares”¹⁶. En julio, el Congreso Nacional sancionó la ley 23.073, que establecía un mecanismo para determinar el valor de los lotes y revalúo de lo pagado.

En el marco del trabajo impulsado por la Coordinadora se realizaron numerosas acciones de protesta, que incluyeron “plantones” frente a las inmobiliarias responsables de los embargos y marchas con antorchas por el centro de la ciudad. De esta manera, los reclamos de la Coordinadora se dirigieron principalmente contra las empresas privadas e inmobiliarias que lucraban con la tierra urbana –a los que denominaron “vampiros de la tierra”-, mientras que el Estado fue posicionado más bien como un aliado potencial cuyas políticas podían garantizar la protección y el acceso a los derechos de los sectores populares.

“Nosotros nos cruzamos con el tema de la 1050, (...) gente que tenía un ingresito, en fin, compraba un lote en la periferia de la ciudad, en cuotas, treinta y seis cuotas de \$50, la indexación se los mataba. A las cinco, seis cuotas ya no podían... el valor de la cuota excedía su sueldo (...) Nosotros nos encontramos con ese proceso, entonces hacíamos defensa legal. Al final cambiamos la ley, generamos la 23.073 que prohíbe la venta de lotes sociales con el sistema de indexación; ahora, mientras tanto hacíamos actos en el Ministerio de Gobierno de la provincia, hacíamos marchas en la calle, bueno, fuimos el primer movimiento social barrial organizado post-dictadura y la ganamos a la lucha en el sentido de que salvamos cerca de cinco mil viviendas, lo cual en la ciudad de Córdoba no es poco” (entrevista a M. M., 8/12/2012).

En 1985, el equipo de abogados vinculado a la Coordinadora y otros profesionales con experiencias en el campo de la comunicación popular, crean el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL), una ONG que trabajará de allí en adelante acompañando procesos organizativos de los sectores populares, a partir de problemas y proyectos vinculados al hábitat y la comunicación comunitaria.

¹⁶ Mensaje ante la Asamblea Legislativa, 1° de mayo de 1984, disponible en: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/mensajes/MENSAJE%20PRESIDENCIAL%201984.pdf

En 1987, la declaración del Año Internacional de los Sin Techo enmarca una serie de acciones colectivas vinculadas al hábitat. Esta declaración fue advertida y construida por algunas de las ONG como oportunidad para el avance de la lucha por la vivienda. La instalación pública de la problemática del hábitat a nivel nacional potenció los espacios de articulación en los que estas ONG participaban, en particular el Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo de Argentina, que había logrado su reconocimiento legal en 1984. Además de esta asociación de carácter nacional, las ONG cordobesas Sehas y Serviproh integraban la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), entre otras redes internacionales (Medina, 2012). De esta manera, la pertenencia a espacios que trascendían lo local -movimientos transnacionales que intervinieron en la cuestión del hábitat popular- operó como una oportunidad política al menos en dos sentidos: en la incorporación de aliados influyentes (Tarrow, 1999) durante las negociaciones con el Estado, y en la disponibilidad de recursos económicos de las agencias de cooperación internacional, cuyo acceso requería del reconocimiento internacional que estas redes garantizaban. Al mismo tiempo, el movimiento internacional por el hábitat aportó a la articulación discursiva e instalación pública de los temas, problemas y soluciones vinculados con la vivienda urbana.

En abril de aquel 1987, una declaración firmada por 40 gremios cordobeses solicita la prórroga del período de acogimiento a la ley 23.073, y expresa su solidaridad con la causa de la Coordinadora de Loteos Indexados. En septiembre de ese año se realiza el Congreso de Vivienda para los sin techo, convocado por los gobiernos de Córdoba (provincia y municipio) y la Universidad Nacional de Córdoba, oportunidad en la que las distintas ONG con inserción en los territorios logran poner en agenda los múltiples problemas derivados de la falta de planificación urbana y la segregación que sufren amplios sectores de la población.

De esta manera, por debajo de las esporádicas acciones aisladas de protesta por conflictos puntuales vinculados al hábitat, se producían en los territorios incipientes procesos de organización anclados en las articulaciones y experiencias barriales y con fuerte apoyo de las ONGs, que toman genéricamente la forma de cooperativas y asociaciones mutuales:

“Entonces el objetivo principal, en realidad, era, era y sigue siendo fortalecer a las organizaciones para que desde esas, desde las propias organizaciones y sus protagonismos puedan pelear sus luchas por los derechos que no tienen, ¿no? Emm...

tal vez no lo decíamos así en aquel momento, sino decíamos “resolución de necesidades básicas concretas” desde un perfil, desde un parámetro muy importante que es el hecho de trabajar con los sectores populares desde sus cosas muy concretas, ¿no? Para asentarlas sobre eso y no sobre cosas teóricas alejadas de sus vidas cotidianas y de sus urgencias” (entrevista a G. M., 20/10/2012)

“Vos acordate que eran épocas de mucha reconstrucción en los barrios, veníamos de la dictadura, la militancia política no era muy fuerte, menos para partidos nuevos, o movimientos nuevos. Nosotros ahí en la Coordinadora, los negros peleaban y teníamos cada tanto un puntero radical, un puntero peronista, es decir, seguía vigente la lógica de los partidos mayoritarios” (entrevista a M. M., 8/12/2012)

“La explosión de organizaciones de base se da desde 1985, más cerca de la *hiper*, que pululan las organizaciones comunitarias. (...) Durante la última gestión de Martí se fomentó la organización de las comunidades de villas y barrios populares bajo el formato de cooperativas y mutuales¹⁷. (...) Siempre nos acordamos que a fines de los '80, en un año nosotros contabilizamos que habían gestionado su personería jurídica 145 cooperativas villeras, populares digamos” (entrevista a M. A., 13/8/2010)

Hacia fines de la década, en el marco del agravamiento de la crisis económica, las organizaciones que venían acompañando procesos organizativos en los barrios y villas de Córdoba son convocadas por el Ministerio de Acción Social de la Provincia para participar en una Mesa de Emergencia Social. Allí se encuentran las cuatro ONGs vinculadas al hábitat (SEHAS, Serviproh, Cecopal y Mutual Mujica), así como algunas redes barriales constituidas en el proceso de trabajo durante estos años. El Encuentro de Comunidades Populares en Marcha, fundado en 1985 y vinculado a Sehas, y la Coordinadora de Barrios y Villas de Córdoba, asociada a la Mutual Mujica,

“participan del mecanismo de distribución de alimentos que el Ministerio pone en marcha y asumen un papel de apoyo a las comunidades para que estas implementen los mecanismos más adecuados para utilizar esta ayuda” (Sehas, 1992: 41)

Esta experiencia de articulación entre el Estado, las ONGs y algunas de las organizaciones barriales construidas por esos años, será un antecedente significativo que marcará el inicio de una nueva etapa del proceso organizativo desde los barrios y villas de Córdoba, con la constitución en 1992 de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales.

A modo de cierre

¹⁷ En 1988 Córdoba, mediante la Ley 7734, adhiere a la Ley Nacional de Educación y Promoción Cooperativa, y se crea el fondo provincial para la educación y desarrollo del sector cooperativo. Poco después se crea dentro de la órbita del Ministerio de Acción Social la Dirección de Fomento de Cooperativas y Mutuales.

A partir de lo expuesto, es posible reconocer en la década de los '80 en Córdoba una serie de cambios vinculados con transformaciones estructurales en el plano económico, político, social y cultural iniciadas durante la última dictadura militar. Si bien en Córdoba se configuró durante esta década un modelo fuertemente orientado a sostener el protagonismo del Estado como organizador de lo social, los procesos de desintegración y segregación urbana –reforzados por las migraciones internas de sectores medios en descenso, pero también por la creciente tendencia a la mercantilización del suelo y la infraestructura urbana– avanzaron por sobre las políticas sociales destinadas a la contención e integración.

En ese marco, se desarrolló un incipiente proceso de reorganización de los sectores de barrios y villas alrededor de problemas vinculados al hábitat, con fuerte centralidad de la demanda hacia el Estado por el acceso a tierras, viviendas y servicios urbanos.

Estos procesos organizativos adquieren, a en los '80, una limitada visibilidad pública y las acciones de protesta que protagonizan son aisladas y esporádicas, salvo algunas excepciones como la Coordinadora de Loteos Indexados. La mayor actividad de estos actores y organizaciones pareciera producirse detrás de la “escena público-mediática”, en los barrios y villas de la ciudad, como parte de embrionarios procesos de formalización de las organizaciones de base y de “territorialización” de la acción colectiva.

En algunos casos, son acompañados por un conjunto de ONGs posicionadas en un espacio que han dejado vacantes las estructuras partidarias, y que a su vez son animadas por el Estado y las agencias internacionales a participar en la mediación de las políticas sociales. Estas ONGs realizan una lectura del escenario de desintegración progresiva de lo social, así como de pérdida de legitimidad de la política y los actores asociados a ella, y apuestan a la “reconstrucción de los lazos sociales”, enfocando en la resolución de necesidades concretas por sobre la disputa y la organización directamente vinculadas a la política.

Con el incentivo de la política pública de promoción de cooperativas y mutuales, se constituye por estos años una importante cantidad de organizaciones barriales dedicadas a la gestión de recursos y planes para garantizar el acceso a tierras y viviendas de los sectores populares. Estas organizaciones territoriales, enfocadas en demandas puntuales y acompañadas por las ONG, serán las fuerzas que confluirán –entre otras experiencias– en la Unión de Organizaciones de Base, un movimiento urbano que en los '90 protagonizará la escena pública con demandas y acciones de reivindicación del derecho al hábitat.

Bibliografía:

- Arriaga, E., Franco, M.J., Natalucci, A. y Medina, L. (2012) “Un Estado en transición: Córdoba ante el embate neoliberal”. En Gordillo y otros. *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo*. Cba: Ferreyra Editor. pp. 25-64.
- Basualdo, Eduardo M. (2006) “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. En Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Bs. As. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf> (acceso marzo 2013)
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*, Bs. As.: Paidós.
- Castells, Manuel (2004) [1974] *La cuestión urbana*, Mexico: Siglo XXI.
- Closa, Gabriela (2010) “La recuperación de la democracia y los gobiernos de Angeloz y Mestre (1983- 1999)” en Tcach, C. (comp.) *Córdoba Bicentenario. Claves en su historia contemporánea*. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, pp. 463-492.
- Franco, María José y Medina, Leticia (2012) “Villeros, vecinos y desocupados en el escenario de protestas en Córdoba (1989-2003)”. En Gordillo y otros. *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo*. Córdoba: Ferreyra Editor. pp. 257-306.
- Gordillo, Mónica (2003): “El modelo cordobés y su crisis: la caída de Angeloz en 1995” En *Anuario de la Escuela de Historia* N° 3. Córdoba, Escuela de Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC, pp. 249-269
- Gutierrez, Alicia (2004) *Pobre, 'como siempre..Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Ed.
- Medina, Leticia (2012) “Lo social como tercer sector. Discurso mediático, mundo académico y políticas sociales del estado”, tesis de maestría en Comunicación y Cultura contemporánea, CEA-UNC, mimeo.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- (2004) “Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción” en *Laboratorio/n line. Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, Año IV, Número 16, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires-Argentina. Disponible en: www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm (acceso marzo de 2013).

Nardacchione, Gabriel (2005) “La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público”. En Schuster, F., et al., *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Bs. As.: Prometeo Libros.

Schuster, F., et al. (2005) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Bs. As.: Prometeo Libros.

Sehas (1992) “El esfuerzo solidario de villas y barrios populares”, Córdoba: Sehas.

--- (1998) *Dirigentes sociales, prácticas barriales y hábitat popular*; Cba: Sehas, Conicet, Kellogg.

Svampa, Maristella (2005) *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Bs. As.: Ed. Tarcus.

Tarrow, Sidney (1999) “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”, en Mc. Adam D, Mc Carthy J. y Zald M. (editores) *Movimientos sociales. Perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo, pp. 71-99.

Vaca Narvaja, Hernán (1996): *Ave César*. Córdoba: Narvaja Editor.

Venturini, Edgardo - Ávila, Víctor D.-Terreno, Cristian- Guardiola, María A. (2010) “Transformaciones urbano - territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba 1910-2010”, ponencia presentada en el Congreso “El bicentenario desde una mirada interdisciplinaria”, Córdoba, UNC, 27 al 29 de mayo.

Zilocchi, Gustavo (1987) “Análisis de Política de Vivienda en la Provincia de Córdoba”, en Revista Administración Pública y Sociedad, N° 1, Córdoba: IIFAP-UNC.

Otras fuentes

E. M., ONG Mutual Mujica. Entrevista realizada el 29/3/2013.

M. A., Programación Social del Ministerio de Acción Social. Entrevista realizada el 13/8/2010.

G. M., ONG SEHAS. Entrevista realizada el 20/10/2012.

M. M., ONG CECOPAL. Entrevista realizada el 8/12/2012.

Diario La Voz del Interior, Córdoba.

Ley N° 23.073/84. Congreso de la Nación Argentina.

Ley N° 7850/89. Senado y Cámara de Diputados de la Pcia. De Córdoba.

Ordenanza 8116/85. Municipalidad de Córdoba.