

LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA
SLAS 2001 CONFERENCE
BIRMINGHAM, April 6-8

La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Area Metropolitana de Buenos Aires

Maria Cristina Cravino.

Universidad Nacional de General Sarmiento

criscrav@hotmail.com or ccravino@ungs.edu.ar

1. INTRODUCCION

“Si la gente en su vida diaria, al perpetuar su existencia biológica, procrear la vida y “hacer historia”, expresa las condiciones sociales de su existencia, debe haber algún mecanismo social por medio del cual las relaciones sociales se expresan en la conducta individual y colectiva. Por lo tanto, a menos que se empiece con el individualismo ahistórico de la teoría económica burguesa, es evidente la necesidad de explicar la forma en que las relaciones sociales se convierten en la fuerza y el obstáculo de las vidas individuales”. (Przeworski, 1981:63)

Dentro de los derechos que otorga el Estado de Bienestar se encuentra el de la vivienda. Sin embargo, más allá de los enunciados normativos que intentan cierta universalidad, su acceso es evidentemente diferenciado. Este derecho reconoce una gradiente *“ que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales, o de otra índole* (Oszlak, 1991: 24). Consecuentemente, el ejercicio del derecho al espacio no se agota en la dicotomía propietarios -no propietarios. Como dice Oszlak: (1991: 24): (...) *“En otras palabras, el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. (...) Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de la vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial.* (Oszlak, 1991:24)

El hecho de que unos trabajadores estables ocupen “barrios ilegales” muestra que la marginalidad espacial no es sólo la transcripción directa de la economía al espacio, sino que remite por una parte a un tipo de crecimiento capitalista y, por otro, a políticas urbanas específicas. (Sigal, 1981: 1564). Esta autora afirma que *“... Hay una contradicción entre el hecho de que el Estado se haga cargo teóricamente de la vivienda y de los servicios colectivos y la ausencia de políticas concretas suficientemente eficaces; las “ocupaciones ilegales” de terrenos se sitúan justamente en el lugar de esta contradicción, caracterizada al mismo tiempo por la reivindicación implícita del derecho a la vivienda y por lo tanto de una legalidad social, y por el no respeto de las leyes, y por lo tanto de una situación de ilegalidad”* (Sigal, 1981: 1566).

Algunos sectores populares, excluidos de la posibilidad de acceder a la tierra urbana por el mercado o por el Estado, ocuparon tierras baldías -fiscales o privadas-, lo que muestra las contradicciones de la urbanización capitalista, y del Estado de Bienestar que tendió a extender los derechos sociales, sin garantizar su acceso.

El presente trabajo intentará en la Primera Parte reconstruir los orígenes de dos modalidades de ocupación de tierra vacante: las “villas de emergencia” y las ocupaciones de tierras o “asentamientos”¹. Luego, nos ocuparemos de la construcción de actores colectivos que presentan demandas y se articulan con Estado y que en los años 90 proponen políticas de radicación *in situ*. En la Segunda Parte, nos detendremos a explorar las representaciones de los habitantes de estos barrios –y su comparación– respecto a dos cuestiones que creemos centrales para comprender mejor los procesos de construcción de estos espacios urbanos: la concepción de la propiedad desde la perspectiva de los actores y las construcciones simbólicas en torno al proceso de regularización dominial.

Esta ponencia pretende sintetizar parte del trabajo realizado hasta el presente para una tesis de doctorado en Filosofía y Letras, con orientación en Antropología. El objetivo de dicho trabajo de posgraduación es analizar las formas organizativas de los habitantes de las ocupaciones irregulares de tierras del Área Metropolitana en torno a la reivindicación de la tierra. Cabe consignar que debido a que el trabajo de investigación se encuentra en curso, las afirmaciones presentadas aquí son provisionales.

PRIMERA PARTE

1. ORIGEN HISTORICO DE LAS VILLAS Y LOS ASENTAMIENTOS EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Area Metropolitana es definida para esta ponencia como la región compuesta por 24 municipios² del Gran Buenos Aires –o Conurbano Bonaerense- más la Ciudad de Buenos Aires, tal como lo considera el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La ocupación irregular de tierra es un fenómeno que se encuentra presente en toda la región, sin embargo en la Ciudad de Buenos Aires la forma típica de hábitat precario se encuentra expresada en las llamadas “villas de emergencia” que supera las 100.000 personas ubicadas en alrededor de 15 barrios. (Se hallan también algunas en el Conurbano). Por el contrario los llamados “asentamientos”, invasiones organizada de tierra son una modalidad exclusiva del Gran Buenos Aires, no presentándose casos en el

¹ Estos fenómenos no siempre aparecen como nítidos o distintivos a los ojos de los funcionarios involucrados, quienes en muchos casos emplean términos elegidos por ellos para darle un carácter técnico y neutral.

² Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

perímetro de la ciudad capital. Su número es imposible de calcular³ ya que no existen registros, pero sin duda superan los 200 barrios. Por esta razón nos centraremos en el estudio de las villas para el caso de la Capital Federal y los asentamientos en el Conurbano Bonaerense.

El surgimiento de las villas en la Ciudad de Buenos Aires –Capital Federal- y sus organizaciones barriales

Las "villas miseria" ⁴ surgieron en la década del treinta⁵ del siglo pasado, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de intensas migraciones internas de la Argentina y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado, a la etapa en que la Argentina comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento de la población industrial, lo que provocó una masa de marginados del proceso productivo o en su defecto con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del espacio urbanizado del área metropolitana, junto a la consolidación de formas "ilegales" de hábitat, como las "villas".

Podríamos definir las "villas miseria" o de "emergencia" como **ocupaciones irregulares** ⁶ de tierra urbana vacante que:

- a) producen **tramas urbanas muy irregulares**. Es decir no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos.
- b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez.⁷
- c) las viviendas son construidas con **materiales de desecho**. Con el tiempo algunos habitantes construyen sus casas de mampostería, tal como se da actualmente en la mayoría de los barrios. Sin embargo, el resultado son siempre viviendas deficitarias.
- d) poseen una **alta densidad poblacional** (en parte a como consecuencia de a), b) y c))

³ Actualmente estamos participando de un proyecto de investigación que intenta caracterizar cuanti y cualitativamente las transformaciones urbanas en los años 90.

⁴ El periodista Bernardo Verbisky fue el que las llamó así. Hugo Ratier (1972) dice que "el pueblo "se apropió del nombre.

⁵ La mayoría de los autores habla de las villas como fenómeno de los 40, en algunos casos asociándolo directamente con la presencia de Juan D. Perón en la presidencia, que llegan inclusive a decir que las creó "por razones políticas" (Ratier, 1972)

Consideramos que existen registros suficientes para hablar de las primeras villas en la década del 30. Resulta un documento interesante el libro de un comisario de la Policía (Re, 1937) para ver la composición social de los asentamientos precarios construidos luego de la "crisis del 30". Pastrana (1980) realizó un trabajo sobre la historia de la Villa 31 y se remonta también al mismo momento.

⁶ Con esto nos referimos a su aspecto dominial. Para algunos son consideradas ilegales y en cambio otros ponen énfasis en su legitimidad social. Interesante resulta la clasificación de Antonio Azuela de la Cueva (1993)

⁷ Esto puede ser observado en el crecimiento poblacional de las villas que muestran cómo se ocupan sectores vacantes dentro de las villas (hoyas, bordes de arroyos, etc.) o se densifica la urbanización. Este proceso implicó varias décadas.

e) generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde actualmente es escasa la tierra.⁸

f) en la Ciudad de Buenos Aires -capital federal- se asentaron en tierras de propiedad fiscal.⁹

g) los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un “posible”¹⁰ y anhelado ascenso social¹¹, expectativa que no logró concretarse para la mayoría de sus habitantes.

h) los pobladores son trabajadores poco calificados o informales. En sus orígenes su inserción laboral respondió a la etapa de industrialización sustitutiva de Argentina. La migración rural-urbana provocó la llegada de una masa de población que intentaba radicarse en la ciudad de Buenos Aires o sus alrededores y buscaba emplearse. La falta de una política de provisión de viviendas por parte del Estado y de la inaccesibilidad de las ofrecidas por el mercado, obligó a que muchos de ellos se asentaran en las villas. A partir de los años 60 se le sumaron migrantes de países limítrofes. Otros miembros de estos contingentes fueron a vivir a los “hoteles-pensión”, a conventillos o a viviendas autoconstruidas en terrenos individuales (comprados por lo general en cuotas) en el Conurbano Bonaerense.

Esto provocó que muchos identifiquen “villeros” con “provincianos” o con inmigrantes de países limítrofes (particularmente bolivianos y paraguayos). Lógicamente, nos estamos refiriendo a los habitantes originarios, ya que con los años aparecen las nuevas generaciones nacidas en las villas. Complementó, la composición social de los villeros los pobres urbanos del área metropolitana y más recientemente los llamados “nuevos pobres” (aquellos provenientes del fenómeno del descenso social)

En síntesis, actualmente muestran los habitantes de las villas la heterogeneidad de la pobreza, albergando a “antiguos” villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados.

i) sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno¹². Así aparecieron apodos con connotación peyorativa como “cabecitas negras”¹³, “villeros”, “negros villeros”, etc. (Ratier, 1972). Las dos últimas denominaciones aún tienen vigencia.

En el caso de la Capital, los nombres responden en su mayoría al barrio al que pertenecen como la de Barracas, Retiro o Flores Sur, o al lugar donde están ubicados INTA –por la cercanía a una fábrica- , Cildañez -por el arroyo que la atraviesa-,etc. Sin

⁸ Sin embargo, en muchos casos eran tierras ubicadas en zonas bajas, inundables, que no fueron ocupados previamente por esa razón.

⁹ Cuando se produjeron las villas no se conocía con claridad quién era el verdadero de las tierras. Los terrenos vacantes eran en su mayoría del Estado. Luego, los habitantes esperaban que el estar asentados en tierras fiscales esto haría más difícil su erradicación. Esta es una característica del caso argentino.

¹⁰ Desde la perspectiva de los actores, no desde las condiciones objetivas

¹¹ Algunas políticas redistributivas o discursos de “reivindicación de los asalariados” contribuyeron a incrementar o consolidar dichas expectativas.

¹² No faltan quienes ven a sus habitantes como especuladores (“tienen otras propiedades pero prefieren vivir allí...”) o “malos administradores” (“tienen televisores color y autos...”)

¹³ En alusión al color de pelo de los inmigrantes del interior y países limítrofes.

embargo, también la numeración puesta por el Estado,¹⁴ ya forma parte de la identidad barrial y fue reapropiada por sus habitantes. En el Gran Buenos Aires aparecen quizás más nombres “populares” o anónimos. (“Villa Tranquila”, “Villa Palito”, “Villa Piolín”, etc.). Esto también los diferencia de las “tomas de tierras” o “asentamientos”¹⁵ que, por lo general, decidieron conscientemente el nombre que llevarían, conteniendo así un alto contenido simbólico y presentando una valoración positiva (“17 de octubre”, “Latinoamérica”, “2 de Abril”, “San Ambrosio”, etc.)

Este tipo precario de hábitat fue objeto de reivindicaciones por parte de quienes lo habitan. Para esta lucha conforman distintos tipos de organizaciones, que tuvieron alcances más allá de lo territorial en ciertos períodos de la historia argentina. El momento de mayor politización y partidización de estas organizaciones se dio en la primera mitad de los años 70.

Las formas organizativas de las villas

De forma sintética se puede afirmar que en un comienzo las villas carecían de organizaciones que las representaran, luego de varias décadas llegaron a conformar frentes con un alto nivel organizativo y de politización, para hallarse en la actualidad caracterizados por una fuerte fragmentación y procesos de partidización-despartidización de la cuestión.

Las primeras organizaciones barriales aparecieron para atemperar los efectos más críticos de la pobreza, a través de lazos de solidaridad y redes de ayuda mutua. La vivienda y la infraestructura barrial fueron las primeras reivindicaciones. Pero al mismo tiempo, son comunes las organizaciones vinculadas al deporte, especialmente fútbol y esparcimiento (clubes, asociaciones juveniles) como expresión de los nucleamientos y formas que adquiere la "sociabilidad barrial."

Así, en muchos casos nacieron antes los clubes de fútbol, que las organizaciones de los pobladores como comisiones vecinales. Ziccardi (1977) considera que la práctica del fútbol no sólo contribuyó al conocimiento entre los vecinos sino que también los motivó a una mayor participación y organización, a través de tareas ligadas a la práctica deportiva, como la construcción de canchas, la fundación de una sede social, la organización de torneos. Incluso, la creación de ligas de fútbol y las competencias inter-villas permitieron fortalecer la identidad grupal y complejizar las formas organizativas preliminares. Existieron a su vez otro tipo de comisiones como: clubes de madres, que tuvieron por objetivo solucionar problemas vinculados a las tareas reproductivas de las mujeres en el sentido amplio (cuidado de los hijos, salud, educación, etc.)

Por otra parte, surgieron organizaciones específicamente vinculadas a las reivindicaciones sociales y políticas relacionadas con su hábitat. Las comisiones o juntas vecinales son formas de agrupamiento más complejas que las anteriores y exigen

¹⁴ Responden a una práctica militar para delimitar el terreno. También en la erradicación se numeraron las casas para fijar las tácticas para los operativos.

¹⁵ Para más información ver: Luis Fara (1985) “Las luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de Francisco Solano”. En: Los nuevos movimientos sociales. Tomo 2. Dirigido por Elizabeth Jelin. CEAL, Buenos Aires; Inés Izaguirre- Zulema Aristizabal (1988) “Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires, Centro Editor; Denis Merklen (1991) Los asentamientos de La Matanza. Editorial Catálogos, Buenos Aires ; María Cristina Cravino (1996) Ocupación de tierras y regularización dominial en el Gran Buenos Aires. En Revista Publicar en Antropología y Ciencias Sociales N° 6. Diciembre de 1996 y María Cristina Cravino (1997) Los Asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones. En: Antropología social y política. Eudeba. Buenos Aires.

un cierto nivel previo de participación y organización de los vecinos. Las mejoras en la calidad de vida urbana y el rechazo al desalojo fueron los ejes principales de trabajo. En algunos momentos fueron cruzados por objetivos políticos partidarios que excedieron las demandas sectoriales y en algunos casos dividieron a las organizaciones intravillas e intervillas.

La aparición de dirigentes y la conformación de organizaciones barriales no fue paralela. Hacia mediados de los años 50 muy pocas villas habían constituido comisiones vecinales aunque todas tenían líderes que gozaban del respeto y reconocimiento de los pobladores. Por esto eran descritas como “comunidades desorganizadas” en informes de organismos municipales. Hacia 1958 se constituyó la primera organización de segundo grado: la Federación de villas y Barrios de Emergencia, que dió nuevo impulso al proceso de organización en cada barrio. Esto produjo cambios en las funciones de las comisiones de las villas: *“Las juntas vecinales comenzaron entonces a participar en una estructura organizativa superior, con lo que debieron ampliar sus cuadros dirigentes para nutrirla. Por otra parte, una vez logrado su reconocimiento institucional comenzaron a obtener recursos materiales suministrados por los organismos oficiales y debieron organizar los trabajos colectivos.”* (Ziccardi, 1977:91).

Hasta mediados de la década del 60, la principal reivindicación y motivo de movilizaciones en este período fue la permanencia en los terrenos ocupados. (Cuenya, 1993)

Al estar basadas en la obtención de reivindicaciones que requerían de la participación estatal, en adelante la dinámica de las comisiones vecinales, estará fuertemente condicionada por la actitud que adoptaran los organismos públicos. Así por ejemplo, en los períodos en los que el gobierno reconoció la legitimidad institucional de las organizaciones villeras y desarrolló acciones asistenciales de diverso alcance en las villas (especialmente en los períodos de gobiernos constitucionales) se evidenció un fuerte desarrollo organizativo en las mismas. En cambio, cuando la existencia de las comisiones vecinales se vio cuestionada o “controlada” por el gobierno, tendió a producirse una pérdida de credibilidad de los dirigentes ante los vecinos, un desgaste de la participación y un consecuente debilitamiento de las organizaciones.

En todos los casos, las relaciones entre las organizaciones villeras y el Estado se movió entre la negociación y la confrontación.

En la década del 70 la dinámica política nacional le imprimió un nuevo sello a la organización villera del área metropolitana, donde aparecieron varias agrupaciones (“frentes”) que tenían vínculos con las más importantes corrientes políticas, en particular con el peronismo. Las principales reivindicaciones en el período apuntaron a obtener mejoras de los barrios: expropiación de las tierras ocupadas por las villas; suspensión de desalojos y construcción de viviendas definitivas *in situ*.

El golpe militar de 1976 implicó la desestructuración de las organizaciones villeras junto a la desaparición de varios barrios (especialmente en la zona norte) del perímetro de la capital. El carácter represivo del régimen (1976-83) castigó fuertemente a los dirigentes villeros con la cárcel y la “desaparición”¹⁶. Como forma de resistencia a las

¹⁶ Eufemismo instituido por la Junta Militar para referirse a personas secuestradas por las Fuerzas Armadas, muchas de las cuales fueron asesinadas.

acciones del gobierno apareció la idea de reclamar ante la Justicia –que si bien era en su mayoría oficialista dejaba ciertos resquicios- y lograron frenar algunas erradicaciones de forma parcial. Así nació la “Comisión de Demandantes” que tuvo poder de convocatoria una vez recuperada la democracia.

En los primeros años del gobierno de Alfonsín (1983-89) las reivindicaciones se centraron en torno a garantizar el no desalojo, la recuperación de la infraestructura previa al proceso de erradicación de las villas del último gobierno militar, junto a mecanismos de radicación y de mejora habitacional. Este movimiento villero se vio acompañado de un movimiento mayor de reivindicación de la vivienda, que apuntaba también a proteger los inquilinos de departamentos, “hoteles” e inquilinatos.

En 1987 nació el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal (MVBC), como un nuevo intento de coordinación del accionar de las distintas organizaciones vecinales. Rompiendo con el carácter fuertemente politizado de sus antecesores, el Movimiento se postuló como una organización pluralista no partidaria, que buscaba una base amplia de consenso. Sin embargo, la particular articulación entre el movimiento villero de la Ciudad y las organizaciones municipales hicieron que las penetraciones de los partidos políticos y más aún de las corrientes internas de los partidos políticos (principalmente del Partido Justicialista) rompieran la unidad postulada.

A la lista tradicional de demandas puntuales se fueron sumando propuestas cada vez más abarcadoras de solución de la problemática villera. Hacia fines de la década del 80 y con el recambio político (asunción del Partido Justicialista en el gobierno nacional y municipal, 1989-1995) que produjo la existencia de afinidad partidaria entre la mayoría de los dirigentes villeros y las organizaciones municipales, el MVBC se movilizó para reclamar ante el Estado soluciones integrales a sus problemas.

Los orígenes de los “asentamientos” o tomas de tierras del Conurbano Bonaerense

Si bien las ocupaciones "irregulares" de tierras, que históricamente se expresaron en las villas de emergencia, tienen ya varias décadas en nuestro país, recientemente, en los años 80 y 90 comienzan a desarrollarse una serie de ocupaciones con características propias en el Conurbano de Buenos Aires. Los nuevos “asentamientos” se distinguen por:

- a) sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras, es decir en forma de cuadrícula.
- b) Por parte de los pobladores se los percibe no como una resolución habitacional transitoria, sino como una mejora a corto y mediano plazo.
- c) Por lo general son decididas y organizadas colectivamente, con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.).

- d) En su inmensa mayoría están ubicados sobre tierra privada. Se trataba de terrenos que por lo general eran basurales, pajonales, o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlo económicamente o sufrían restricciones normativas para esto.
- e) Inmediatamente a la invasión del terreno se busca mediar ante el Estado su “legitimación”, reivindicando la oportunidad de pagarlo y ser propietarios.
- f) Debido a que la ocupación de la tierra implica vivir allí, sus viviendas presentan una evolución desde simples “taperas” a construcciones firmes, dependiendo sus características de la capacidades y recursos de quienes la habitan.
- g) En todos los casos se trata de actores sociales previamente “urbanizados” es decir, que si en algunos casos provienen de áreas rurales, pasaron anteriormente por otras formas de hábitat urbano, como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc. No sucede, en términos generales, como en el fenómeno de las "villas" de la Capital Federal y Gran Buenos Aires, que fueron constituyéndose en el primer hábitat urbano (y muchas veces el único) de los migrantes rurales del interior y más tarde de los países limítrofes.

A su vez, las características sociocupacionales no difieren –en principio ya que faltan análisis precisos- de los habitantes de las villas.

Por lo tanto la forma resultante, facilita a diferencia de las villas, su futura regularización (objetivo buscado por sus ocupantes), ya que no supone un reordenamiento urbano profundo, sino un proceso de carácter social, político y jurídico que legalice la situación existente. Este carácter se constituye como uno de sus ejes distintivos, respecto a otro tipo de ocupaciones. En el discurso de los pobladores aparece clara y reiteradamente la idea de “no hacer una villa”, lo que facilitaría a su vez las relaciones con el entorno, obtener un hábitat de mejor calidad que el que tenía y lograr con menores dificultades la titularidad de la tierra. Se quería evitar quedar adscriptos a las estigmatizaciones que traen aparejadas el término “villa”.

Según Fara, (1988) para los propios asentados esta es la única alternativa habitacional que les quedaba y ellos son unánimes discursivamente en su disposición a legalizar su situación mediante la compra del lote ocupado. Sostenemos que la idea de la propiedad privada está presente: la predisposición a asumir el pago de los lotes ocupados, en condiciones acordes a sus posibilidades, aparece también como una legitimación frente a la situación de ilegalidad. Es decir, no se cuestiona el estatuto de la propiedad privada de la tierra, sino sólo sus alcances. Se propondría con los hechos un uso social de la misma, sin que se presentara un discurso en ese sentido.

Los primeros asentamientos aparecieron durante el régimen militar que gobernó a la Argentina entre 1976-1983, el cual provocó profundas transformaciones socio-económicas que sumado al autoritarismo político (desapariciones, encarcelamiento, etc.), arrojó como saldo más visible el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país. La desindustrialización, la destrucción del aparato productivo, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural, son claros indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población. (Paz, Jozami, Villarreal, 1986).

Estos cambios impactaron duramente sobre las estrategias que históricamente los sectores populares habían desarrollado para acceder a la vivienda. La ausencia de una economía en crecimiento y el proceso de desregulación que se abre en los distintos mercados, crea las condiciones para la emergencia de un sistema aún más excluyente que desmantela la protección estatal hacia los sectores populares (otorgada a través del salario indirecto: servicio de salud gratuitos, préstamos para la vivienda, jubilación, ayuda social, etc.) y las obliga a "negociar" solos en el mercado de acceso a los bienes básicos (Cravino, 1998).

Respecto a la vivienda, las nuevas condiciones emergentes eliminan las estrategias adoptadas tradicionalmente por dichos sectores para la resolución de su situación habitacional: autoconstrucción en lote propio, alquileres subsidiados, créditos estatales, etc. Así, una serie de iniciativas públicas provocaron un panorama de profundas heterogeneidades en lo económico y social, expresadas entre otras por las siguientes medidas respecto a la ciudad (Izaguirre-Aristizabal, 1988)

A nivel municipal (ciudad de Buenos Aires):

- Promulgación del Código de Ordenamiento de la ciudad de Buenos Aires.
- Ley de Locaciones Urbanas, sancionada en junio de 1976 que provocaron la liberación general de alquileres.
- Erradicación compulsiva de Villas de Emergencia por Ordenanza Municipal en el año 1977
- Destrucción de viviendas para la construcción de autopistas.

A nivel provincial (Gran Buenos Aires):

- Suspensión de loteos en el año 1976.
- Sanción de la ley Provincial 8912, de Ordenamiento Territorial, que reguló la producción de loteos, obligando a la provisión de infraestructura y por lo tanto encareció el costo de las urbanizaciones.
- La indexación de las cuotas en los loteos (medida de nivel nacional) implicó que muchos no pudieran seguir pagando su terreno.

Por su carácter de impulsor de la construcción para el consumo colectivo urbano, planificador –en teoría- del crecimiento de la ciudad, el Estado es generalmente el actor al que se enfrentan directamente los movimientos de pobladores.

El problema de la vivienda aparece a la conciencia de los pobladores como una demanda de consumo habitacional y de consumo colectivo de la ciudad (lotes, servicios públicos, etc.) (Alonso, 1980). Sin embargo, aunque no de forma necesaria, el impacto de algunos casos o de la suma de ellos puede derivar en cuestiones vinculadas al juego político, incluso llegando a cuestionar el núcleo de algunas políticas sociales de vivienda.

Los primeros casos registrados nos remiten a 1981, y al sur del Conurbano Bonaerense. Este fue el momento fundacional de los asentamientos, muy vinculado a una coyuntura de crisis del último gobierno militar y al apoyo de un sector de la Iglesia católica local, que fue condición necesaria (desde nuestro punto de vista) aunque no suficiente para la sobrevivencia de la experiencia.

Luego de 1983, el fenómeno de las tomas de tierras se reprodujo, debido a que a pesar de la recuperación de la democracia en el país, las condiciones materiales de vida de los sectores de menores ingresos no mejoró sustancialmente. El juego democrático permitió cuestionar la legitimidad de la represión aplicada anteriormente o contemporáneamente a los ocupantes de predios vacantes.

Desde los comienzos de las tomas de tierras organizadas, los ocupantes manifestaron su objetivo de lograr ser propietarios "legales" de sus tierras mediante la compra al dueño o al Estado (en cuotas). Este último siempre debía actuar como mediador, ya sea expropiando o adquiriendo los predios a los privados. Es decir, el objetivo era el recurrente pero la metodología para obtenerlo podía ser diversa. Contradictoriamente violan la propiedad privada para defenderla.

Así se extiende el fenómeno hacia otros distritos de la zona sur, el oeste y en menor medida al norte –zona donde se concentran los sectores de altos ingresos-. Las coyunturas políticas electorales no son ajenas a la aparición de las tomas: un gobernante que se está por ir o uno recién llegado al cargo, muchas veces no tiene la fuerza política para ordenar un desalojo de sectores que pueden acceder a los medios de comunicación para sensibilizar a la población en su favor. En algunos casos los gobiernos municipales o bien corrientes internas perdedoras de los partidos políticos gobernantes alentaron (o dejaron hacer) la formación de asentamientos en el juego del clientelismo político. También alentaron tomas en otras jurisdicciones como forma de “sacarse” de encima el problema. En otros, desde los gobernantes provinciales se intentaron cooptar a los dirigentes de los asentamientos una vez consolidada la toma. (Cravino, 1998)

Las causas confluentes o distintos tipos de explicaciones que ayudan a comprender la aparición de este nuevo tipo de ocupación son, entre otras :

a) La falta de políticas actividad de vivienda hicieron que creciera la brecha de las necesidades entre los sectores de bajos recursos. El mercado no permitió el acceso a la tierra o la vivienda por parte de estos sectores. Las políticas locales o provinciales permitieron, por omisión, por aliento directo, con la participación de agentes políticos o gubernamentales, la aparición de tomas –lo que generó casos de manipulación o especulación política-.

b) las capacidades autoorganizativas de los pobladores que permitieron conformar y planear la toma (en los casos que así sucedieron). Izaguirre y Aristizábal (1989) encuentra en su trabajo una matriz de organización sindical, aplicada a un experiencia territorial. Si bien sugerente, no encontramos pistas suficientes en nuestro trabajo de campo para acompañar esta idea.

c) las condiciones materiales en general, de los sectores populares y de los sectores medios estaban en un proceso de deterioro, que llegaron a su máxima expresión en los períodos hiperinflacionarios que llevaron a "estallidos", "revueltas sociales", etc. (dependiendo el término de la perspectiva teórica).

d) coyunturas específicamente críticas en cuanto a las condiciones materiales de vida, en particular de algunos partidos o zonas: inundaciones en Partido de Quilmes o de La Matanza. Estas últimas fueron rastreadas por Denis Merklen (1991) en su trabajo

Las organizaciones barriales

En casi todos los casos, los vecinos iniciaron al poco tiempo de formarse el asentamiento, gestiones ante diferentes instancias del Estado a fin de obtener el título de la tierra, solicitando por lo general, la compra –vía varias alternativas- y el pago en cuotas accesibles. Para este fin, se fueron constituyendo formas organizativas en todos los barrios, delegando la representación a alguno de sus miembros.

Las primeras organizaciones de asentados presentaban una gran complejidad y una estructura piramidal que garantizaba que las decisiones partían de la base para llegar a la comisión ejecutiva barrial. Presentamos aquí, esquemáticamente, las instancias organizativas que se podían observar en los primeros años de creado un asentamiento.

- Asamblea de manzana: elige el delegado¹⁷ “manzanero” Se renovaba periódicamente. Este mediador elevaba las decisiones y “bajaba” la información o la marcha de la gestión. Junto a la búsqueda de una toma de decisiones horizontal estaba el objetivo de las mejoras en su manzana (en cuanto al agua, veredas, basura, etc.)
- Asamblea, o plenario barrial que era el órgano máximo donde se tomaban las decisiones de todo el barrio. Aquí se elegían los representantes barriales, que conformarían una comisión. Algunos sintetizaban a las asambleas como el “poder legislativo” y las comisiones internas como el “poder ejecutivo”, que eran elegidas en la asamblea barrial. (Merklen,1997)

En esta etapa inicial la política partidaria debía quedar afuera de las organizaciones a fin de no interferir en las decisiones colectivas . Esto sucedía más allá de que los miembros de éstas contaban con identidades políticas definidas; sin embargo, todo debía funcionar como una organización autónoma y aislada de los partidos. Esta característica es sobre todo es aplicable para aquellos asentamientos que surgieron en los años 80 y se vincula a un acuerdo entre las organizaciones sociales surgidas en los últimos años del gobierno militar (1976 al 83), que valorizaban el consenso desde el punto de vista pluripartidario, etapa donde además estaba prohibido el funcionamiento de los partidos políticos. Paradójicamente, hoy muchos recuerdan los comienzos de su barrio a partir de la presencia de actores políticos que apoyaron, decidieron o acompañaron la toma de tierras. En la década del 90 el entramado político se encuentra más presente desde el inicio, menos oculto y más legitimado.

Estos dilemas organizativos que se plantearon, fueron reconstruidos por nuestros entrevistados:

"Vimos que teníamos que hacer trámites en la Municipalidad , íbamos a necesitar el alumbrado y teníamos que hacer trámites en Segba (Empresa de electricidad) . Eran demasiadas cosas para que funcione un delegado y entonces ahí se Crea la Comisión Vecinal del Barrio. En ese momento se forma por los que eran delegados por manzana, o sea nueve. Después se integran por lo

¹⁷ En muchos casos también se elige un subdelegado en caso de ausencia del titular o para colaborar en las tareas del delegado.

nuevos delegados por manzana. [...] La Comisión Vecinal se nombra provisoria porque realmente lo que queríamos que haya una comisión representativa, elegida por el barrio. Al año de haber formado esa comisión provisoria y que el barrio estaba asentado podíamos tener tiempo como para armar una elección. Se lleva a cabo y resulta electa la que hasta ese momento era provisoria, que bueno después de ciertos problemas de cada compañero se llama a elecciones al año siguiente ." (Juan, El Pajonal)¹⁸

Estas formas organizativas de reivindicación de la tierra fueron desapareciendo con los años y en cambio las distintas organizaciones barriales, tales como comedores, guarderías, etc., fueron fortaleciéndose, profesionalizándose y adquiriendo personería jurídica a partir de convertirse en vehículos y gestores de programas asistenciales. En algunos casos aparecieron asociaciones como las Sociedades de Fomento, esto es organizaciones barriales con carácter formal, con área de influencia en todo el barrio, pero cambiando netamente los niveles y modalidades de participación de los habitantes.

En el comienzo, uno de los primeros objetivos de la organización, además del reconocimiento estatal, era no generar conflictos con los barrios vecinos, que de hecho fueron inevitables. Despejar la imagen externa de "villa" era fundamental.

"Para evitar la carga de los barrios laterales que decían que esto iba a ser un villerío, cueva de ladrones. Por suerte, yo escuche de boca de otros vecinos por radio y todos hablaban rebién. Al principio hubo conflictos con los vecinos: hasta hubo una asamblea en la sociedad de fomento de al lado porque había un sector de ese barrio que pretendía que nosotros seamos echados. Se hizo la asamblea y se voto favorable hacia nosotros. Los dirigentes de esa sociedad de fomento de solidarizaron con nosotros.[...] El rechazo era por miedo a que se forme un barrio que podía ser cuna de ladrones. La otra actitud es porque veían nuestra actitud, que éramos toda gente de trabajo, que lo único que pretendía era un lugar para vivir. A parte que se depuro un poquito. Este barrio cualquiera que viene de afuera viene tranquilo. La gente de al lado en varias oportunidades nos dijo, gracias a ustedes. nos vino el progreso ." (Martín, Las Cañas)

En cuanto a lo interno, el objetivo prioritario era lograr que se quedara sólo la gente necesitada y que estuviera dispuesta a luchar por su lote. Se intentaba así evitar la especulación, fantasma que generaría conflictos internos y externos. Este lado oscuro de las tomas era y es reconocido desde la perspectiva de los pobladores como un sector minoritario, aunque presente en casi todos los casos:

"Se había hecho un estatuto para el funcionamiento del barrio, lo que se quería evitar era la villa. Pero, no desde el punto de vista despectivo hacia la villa sino como organización: porque si vos en un terreno pones 5 o 6 familias después es imposible que vos puedas regular. Como podes pretender que se de un lote de familia. Se habla entonces en el estatuto que no se permitía mas de una casa por lote. Para evitar eso. Hubo muy pocos casas de dos familias en un lote, que eran los padres con el hijo de uno de ellos y el cónyuge. Pero son parte de una misma familia, de un titular." (Martín, El Pajonal)

¹⁸ Los nombres de los informantes y sus barrios son de fantasía, a fin de preservar su identidad.

Fue recurrente en los relatos de los asentados que luego de conformada la toma y surgidas las formas organizativas, ya sea como de comisión interna o junta vecinal, etc. aparecieron los intentos de cooptación por parte de los partidos políticos que se encontraban en el gobierno –en los distintos niveles- o en su defecto estaban bajo el paraguas de las pujas de dichos partidos por "dirigir" el barrio.

Si bien los organismos provinciales intervinieron e intervienen en las organizaciones barriales, los municipios parecen ser el ámbito natural donde los dirigentes o militantes barriales son contenidos políticamente. La cuestión de la tierra emerge como un tema prioritario en los inicios de las tomas, sin embargo en la actualidad otros temas ocupan la agenda de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales. El ejemplo siguiente muestra como la regularización dominial pretende ser un espacio para la acumulación política:

"Cuando el diputado Pierri sacó el plan de "cada familia en su lote" en Matanza. Acá el 70% del barrio hacía cola a las 8 de la noche para ser al otro día los primeros, creyendo que eso les favorecía. Yo me tomaba el trabajo de decirles en la cola de la Municipalidad no lo hagan que eso no les sirve, nosotros no hemos pagado el terreno, nosotros no somos titulares no figuramos en ningún lado. Se decía que se iba a dar escritura pero no se decía que era para aquellos que tenían el boleto de compra-venta o que hubiesen pagado el terreno. Los punteros políticos de la municipalidad mandaban paquetes de formularios. Se ponían en la vereda y los hacían llenar y la gente llenaba el papel lo firmaba y lo entregaba. Se lucró con eso políticamente y se lucró con eso económicamente. El papel solo lo cobran un peso, para llenarlo otro peso y los que venían con el sello de la municipalidad lo cobraban tres pesos. La gente era advertida, pero creyendo en lo que decía el parlante, que el diputado Pierri iba entregar las escrituras. la gente se hacía una ilusión más. Fue así que le dije a la gente, sabía la situación en que estaban las tierras que Municipalidad no tenía ingerencia en esto. La municipalidad se cerró un poco al nosotros estar trabajando con la Provincia directamente. Se sintieron como que nosotros los pasamos por arriba. Pero ellos nunca nos dieron una respuesta. Esa fue la causa de nosotros buscáramos un camino mas adecuado. Yo uso un dicho, que no se de quien es "lo importante no es el objetivo que uno se marca sino el camino que uno toma para llegar a ese objetivo". El objetivo que yo me marqué era ser propietario de un terreno y tenía que buscar el camino apropiado para eso y creo que la parte principal ya está. El camino era adecuado. Hoy estamos trabajando con el Ministerio de Obras Públicas y logramos respuestas. (Pedro, Los Hermanos.)

Los primeros obstáculos muestran las diferentes estrategias que se postulaban entre los miembros de las organizaciones barriales para lograr la mejor articulación con los partidos políticos y gobiernos locales. A su vez, estas decisiones se daban el marco de gran inseguridad y temores acerca de cómo reaccionaría el Estado ante la situación de ilegalidad, lo que era aprovechado por ciertos actores con poder:

"Hubo bajones en los compañeros porque ellos veían que si no transaban con los políticos no iban a lograr nunca nada, entonces estaba en seguir peleándola o renunciar y dejar que otra gente que a lo mejor tenía relación política con los

partidos que estaban en el poder, que tenían representación parlamentaria y dejarlos a ellos. Porque ellos desde afuera arengaban que si ellos manejaban el barrio iban a poder lograr las leyes y por eso fue que hubo un momento de desgaste...."

Los vecinos creían que resultaría más fácil que sus dirigentes tuvieran buenas relaciones políticas con el partido gobernante y el mecanismo del rumor y la incertidumbre dieron resultado.(...)

Eran las presiones políticas que recibíamos esos meses por las elecciones: todo el mundo le calentada la cabeza a todo el mundo. Decían que íbamos a perder la tierra, que esto que aquello, que el juzgado, todas boludeces que la gente... Ahora no sé, pero antes bajaba un tipo de traje con una carpeta en la mano hablaba dos pavadas y la gente si no la agarrabas se te iba a la mierda, se asustaba. Cualquier tipo que viniera de fuera en un auto y con una carpeta debajo del brazo, si abría la boca era un peligro. Vino Cruz, que era candidato a concejal en una interna de la Democracia Cristiana, y otros." (Martín , El Pajonal).

Se construyeron organización de segundo y tercer grado, siendo las más importantes aquellas que aparecieron en la gobernación de Antonio Cafiero (1987-91). Se creó el Consejo de Asentamientos que actuó como interlocutor ante el Poder Ejecutivo Provincial, pero al tener un vínculo netamente político, desapareció junto con el cambio de autoridades.

Uno de los graves problemas que sufrieron los pobladores fue el de los servicios públicos, en particular cuando fueron privatizados a comienzos de los años 90. La relación con estos entes es conflictiva desde el inicio a raíz de su situación de ocupantes ilegales, ya que esta condición de no-propietarios los excluía de poder solicitarlos legalmente. Pero, en la actualidad, a partir de la mediación del Estado, cuentan con luz eléctrica medida a través de contratos con las empresas proveedoras de electricidad (Edenor o Edesur), o telefónicas (Telecom. O Telefónica de Argentina).¹⁹ La expansión del agua corriente y la red de gas es un tema en debate en la agenda del Estado a nivel central, aunque ocupando un lugar marginal. En algunos casos los municipios han asumido el tema como problema.

Políticas de regularización dominial en el Area Metropolitana de Buenos Aires en la década del 90

En los años 80, luego de recuperada la democracia, la problemática de la vivienda, que se había agravado en la segunda mitad de la década del 70, aparecía a la luz de la opinión pública a partir de múltiples movilizaciones de los habitantes de la ciudad. Los altos costos de los alquileres, los problemas por la indexación de cuotas que habían crecido geométricamente, los antiguos habitantes de las villas de la Ciudad que habían sido erradicados, aquellos que vivían aún en conventillos o habían tomado casas, etc eran los temas a los que debían enfrentarse los gobiernos locales del Area Metropolitana. Por otra parte, la justicia actuaba de forma variada frente a los reclamos de los propietarios de tierra y/o vivienda ocupada, lo que provocó varios casos de intentos de desalojo –algunos con éxito-. Desde el Estado nacional la respuesta fue un

¹⁹ Existen algunas excepciones como las villas de la Ciudad de Buenos Aires, donde el gobierno se hace cargo del pago a la empresa de electricidad y no cuentan con medidores individuales.

discurso con propuestas innovadoras respecto a la cuestión de la vivienda. Sin embargo, el saldo fueron pocas acciones concretas y discontinuas en el tiempo.

En los 90, se producen fuertes transformaciones en el mercado de la tierra urbana provocadas en gran parte por el aumento de los costos del transporte y los servicios a partir de su privatización a comienzo de la década y por la aparición de nuevas modalidades residenciales destinadas a las clases medias altas. Emprendedores capitalistas comenzaron a construir viviendas para estos últimos sectores en la periferia del Área Metropolitana en urbanizaciones cerradas –de diferente tipología-, que encarecieron en general el valor de la tierra y provocaron un movimiento de especulación. En esta década el Estado actuó facilitando la actuación del mercado inmobiliario y en el caso de las tierras ocupadas por los sectores de bajos ingresos creó programas que cubría parcialmente la problemática y que tuvieron una actuación fragmentada, puntual y teñida de lógica de acumulación política.²⁰ Es de destacar, en este sentido, la falta de datos oficiales respecto a estas acciones y las diferencias entre lo ocurrido en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires., que responden a problematizaciones distintas de la cuestión de la tierra y la vivienda. Sin embargo, podemos encontrar puntos de contacto en cuanto a los objetivos propuestos en ambos territorios que nos permiten referirnos a un nivel de generalidad común.

Durante esta última década en el Gran Buenos Aires continuaron las tomas de tierra por parte de sectores de bajos o casi nulos ingresos. Sobre este fenómeno no existen datos certeros²¹, pero nuevas ocupaciones son registrados por los medios de comunicación; a su vez de ellos también dan cuenta los funcionarios municipales y provinciales y las organizaciones sociales barriales, las organizaciones no gubernamentales (ongs) y lo observado en nuestro trabajo de campo. En la Ciudad de Buenos Aires las “villas miseria” crecieron en densificación a partir de la construcción en altura y excepcionalmente en la ampliación del suelo ocupado. Las cifras del crecimiento son imprecisas, girando desde un aumento de casi el 100% entre 1991 y 1999 según datos oficiales y 200% según cifras manejadas en algunos ámbitos políticos u de organizaciones villeras de segundo grado. Tampoco se cuentan datos certeros durante el período acerca de la presencia de casas tomadas e inquilinatos, pero hay indicios de que se mantendrían en niveles estables. Se han observado desalojos (bajo diferentes metodologías²²) en algunas zonas de reconversión urbana de la ciudad, como por ejemplo en el barrio del Abasto.

Las intervenciones del Estado en el área metropolitana, fueron casi exclusivamente sobre la tierra ya urbanizada –quedando la cuestión de la vivienda relegada a un espacio marginal- y por lo tanto fueron *ex post*. Esto significó que los sectores de bajos ingresos fueron los protagonistas de la política habitacional, autourbanizando y autoconstruyendo la ciudad. Esto acentuó la tendencia que signó los años 80 y significó el abandono de ciertas experiencias incipientes, también durante la misma década, en la

²⁰ Resulta llamativo, a su vez, la escasez de trabajos de investigación sobre la cuestión de la tierra y la vivienda.

²¹ Hay datos que indican, aunque no con claridad, que se estarían produciendo procesos de densificación a partir del hacinamiento, la construcción de una segunda vivienda para parientes o allegados en un mismo lote, a la vez que cierta expansión de las tomas en porciones de tierra vacante cercanas a tomas anteriores a partir de la necesidad de las nuevas generaciones de obtener un lugar para habitar.

²² Nos estamos refiriendo a la entrega de dinero por parte de los emprendedores a los ocupantes para que se retiren “por propia voluntad” y sin conflictos y también a las acciones judiciales que se ampararon en una nueva legislación que endureció las penas en caso de “usurpación”.

Provincia de Buenos Aires que había intentado pasar a una política activa, produciendo lotes con servicios para sectores populares.

Esta intervención ex post se centraría en la regularización dominial y urbana de estos loteos irregulares. Los procesos y pasos necesarios para este fin son más complejos, arduos y conflictivos en el caso de las villas, debido a su urbanización más densa y desordenada, es decir, más alejadas de las normas urbanas vigentes. Para esta regularización se requería de la participación de las organizaciones sociales para negociar la intervención del estado, las etapas y dirimir los conflictos suscitados.

En el año 1990 se dictaron leyes de implicancia nacional²³ y se crearon sus consiguientes organismos de aplicación, que permitieron de forma más amplia su transferencia a ocupantes de hecho, pero sólo para una minoría de casos, lo que se asentaban sobre tierras fiscales nacionales. En 1996, la primera Constitución de la Ciudad le dio estatus de “cuasiderecho”²⁴ a la radicación, cambiando el escenario para la emergencia de políticas, actores y demandas. En el Gran Buenos Aires intervinieron diferentes organismos públicos, que por medio de varios instrumentos favorecieron el tratamiento caso por caso. Es notorio en el Área Metropolitana la escasísima construcción de viviendas con fondos públicos, justamente donde se concentra más de la tercera parte de la población nacional.

A diferencia de las políticas predominantes durante las tres décadas anteriores a los años 80²⁵, la propuesta estatal para las ocupaciones irregulares fue en la década de los 90 la radicación, para lo cual se fijaron las normas jurídicas, aunque parciales o insuficientes, que permitieron el comienzo de la prosecución de este objetivo. Esto habilitó a estos habitantes a aspirar a ser propietarios de sus tierras, lo que implicó el reconocimiento de que las villas y los asentamientos no constituían ya una escala en un virtual ascenso social, sino que por el contrario, eran seguramente el único tipo de hábitat que podían esperar. Se asumió, sin mediaciones, que la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como “propietarios”²⁶. Esto presuponía una cristalización de las situaciones muy desiguales y de hecho una secundarización de la cuestión de la vivienda.

²³ Podemos mencionar, entre otras: a) la Ley 23.967/89, que autorizó la transferencia de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional o entes descentralizados, que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión, a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para posterior venta a sus actuales ocupantes o para planes sociales de tierra y vivienda. b) el Decreto 1.001/90, que permitió la transferencia de la tierra a sus “actuales ocupantes” o a sus “formas asociativas”.

²⁴ El artículo 31 en un párrafo dice: “Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.”

²⁵ Cabe recordar todos los intentos frustrados o éxitos de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁶ Resulta paradójica la afirmación de quien fuera la titular del Banco Hipotecario, perteneciente a la UCEDE (partido de derecha) de “convertir a cada proletario en propietario”.

Escapa a los objetivos de la presente ponencia analizar esta compleja situación que genera la contradicción de que para acceder a la propiedad se la haya violado y que para acceder a un bien individual se deba recorrer un camino colectivo, que requiere necesariamente de la presencia de organizaciones sociales. En otro trabajo (Cravino, 2000) analizamos los factores que favorecieron la aparición de las políticas de radicación (reivindicaciones de pobladores, el fracaso de las políticas estatales “llave en mano”, la profunda reforma del Estado, que se desprendió de tierras como medida de ajuste y las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito que propusieron políticas sociales focalizadas y “soluciones habitacionales” que apuntaban a estándares mínimos de hábitat).

Los programas de radicación permitieron algunos avances, pero la falta de datos sistemáticos para el área impiden una precisa evaluación. Algunos barrios obtuvieron su boleto de compra-venta, otros fueron comprados por un ente provincial pero no fueron aún transferidos, otros obtuvieron leyes de expropiación –pero en algunos casos éstas caducaron, algunos obtuvieron la transferencia en bloque, muchos no cuentan con acreditaciones legales y sólo unos pocos poseen actualmente escritura. A su vez, se observó una disputa por la legitimidad de las intervenciones, tanto dentro de los actores estatales como de las organizaciones sociales que en algunos momentos paralizaron o produjeron contradicciones en las acciones estatales. A todo esto se deben sumar problemas presupuestarios²⁷ o de falta de ejecución de los gastos previstos, en algunas situaciones, por las modalidades organizacionales adoptadas para llevar a cabo las políticas de radicación.

Los municipios y las organizaciones sociales en un marco de políticas de descentralización, aparecen como los actores relevantes que en la actualidad asumen los conflictos o la cuestión, muchas veces sin capacidad de gestión, incumbencias legales o presupuesto acorde. El contexto de crisis económica y ajuste estatal agudiza la problemática que crece, a veces en el mismo espacio que crecen las urbanizaciones de la clase media alta –la beneficiaria de las transformaciones económicas nacionales-.

SEGUNDA PARTE

1. Introducción: la construcción de la identidad

En Antropología el estudio de las identidades estuvo muy ligado a la construcción misma de su objeto de estudio, “el otro cultural”, en un contexto sesgado por el “contacto” entre distintos pueblos (léase occidental e indígenas). Estas fueron en algunos casos construidas como inmanentes a los sujetos, prescindiendo del contexto histórico. Oponiéndonos a la reificación, consideramos a las identidades como “construidas”, por tanto no son unas características que se adhieran a una persona o a un grupo por su propia naturaleza. Por lo tanto, no son espontáneas ni mecánicas: “... *la semejanza es fruto de un proceso de aprehensión de lo real, de operaciones de identificación y discriminación (...)*” *los procesos de aprehensión de semejanzas y diferencias presuponen criterios, y esto remite a esquemas de percepción/interpretación que no son innatos, sino adquiridos (Guerreiro, 1985: 90), vale decir social y culturalmente construidos*” (Penna, 1992)

²⁷ El caso más destacado es el Programa Arraigo que actualmente carece de presupuesto.

La mirada desde el exterior de las villas/asentamientos puede tornarse homogeneizante porque los esquemas interpretativos son simplificadores, clasificatorios. Los prejuicios son parte de los esquemas interpretativos que constituyen el llamado *sentido común*. Los villeros/asentados son tomados desde su pertenencia territorial y de allí se le asocian características sociales que son construidas como “típicas” o esencializadas (“todos los villeros son...”). Pero, al mismo tiempo, en la construcción de las reivindicaciones de los pobladores *muestran su identidad* como unívoca y como una “bandera”, esto es como parte de una estrategia de lucha (“las villas”, “los asentamientos” reclaman...). La identidad es parte, entonces de la disputa por el espacio territorial: físico, social y político. Tal como sostiene Penna (1992) “... *las representaciones de identidad cumplen funciones organizacionales en el grupo: demarcan sus límites... creando simbólicamente una unidad en torno de intereses (materiales y/o simbólicos) o mismo de un proyecto común*”.

En esta construcción nosotros –ellos, pueden las identidades tener un valor de uso y un valor de cambio. En algunos casos son prenda de un intercambio clientelar, es decir se intenta cooptarla y/o manipularla por los grupos de poder.

“La comisión fue muy manejada desde afuera con fines político-partidario, por lo general es el Estado que se quiere meter. Entonces arma otras comisiones. Se peleaban vecinos contra vecinos, una cosa muy jodida.” (Marta, El Zanjón)

Como afirma Penna (1992) de forma sintética, implica un proceso de representación en un doble sentido: como forma de autorreconocimiento y como *imagen* para los otros junto a una representatividad de carácter político.

Consideramos que en los últimos años se dieron *corrimientos* con respecto al sentido social atribuido a la categoría “habitantes de las villas”, para lo cual lo que sucede entre el “afuera” y el “adentro” de estos barrios por un lado, y las diferenciaciones en el interior de estos por el otro, parecen ser, a nuestro criterio, dos elementos primordiales para el análisis. Sin duda, el papel que juegan en esta disputa material y simbólica las autoridades, la sociedad local y los mismos villeros es determinante.

La categoría “villero” en los años 50, 60 y 70⁵ se asociaba al término “cabecita negra” (cuyos usos políticos no podemos tomar aquí por razones de espacio) que tenía una connotación étnica difusa, es decir aludía aquellos provincianos de distinto origen venidos del interior del país y que eran “producto” de un mestizaje entre europeos e indígenas. Luego de dos o tres generaciones este origen provinciano se desdibujó y perdió por lo tanto su connotación casi “racial”, aún cuando a veces se sigue ampliando el calificativo de “*negro villero*”. Este último puede ser aplicado aún a quien no corresponda empíricamente como alguien de tez oscura, pero contiene la misma carga valorativa negativa que su primer uso.

Así como durante décadas era sinónimo de migrante rural hace ya un tiempo lo es de “*pobre*”, mejor dicho aquel que es “muy pobre” y además tienen ya un carácter claramente *urbano y que convive con iguales*. El contexto histórico fue fuertemente modificado, como lo tratamos anteriormente.

En la segunda mitad de la década de los 80 emergió como actor social el villero que reivindicaba como hábitat permanente su barrio y para el que reclamaba la titularidad de la

tierra y mejorar urbanas. Para esto reconstruyó y resignificó las organizaciones que se habían formado en la década del 70.

Los años noventa encuentran a los habitantes de las villas con más esperanzas que logros en sus objetivos de radicación e integración a la ciudad y con organizaciones fragmentadas. Los funcionarios en la formulación de proyectos –muchas veces incumplidos-, utilizan una serie de alquimias terminológicas para evitar las palabras “villas” y “villeros” por su carga valorativa negativa.

Creemos que coexisten todas las visiones acerca de los villeros que describimos en décadas pasadas en una construcción conflictiva de sentido donde los mismos actores manipulan su propia identidad, intentando corrimientos de sentido hacia una imagen positiva: aquel que está dispuesto a ser un vecino más, que paga impuestos, integrado a la vida social de una ciudad y cuyo barrio ya no es más un escalón hacia un anhelado ascenso social sino el hábitat posible a partir de su inserción productiva y ciudadana.

En nuestro caso, tanto en las villas de la Ciudad de Buenos Aires como en los asentamientos del Conurbano observamos que esta construcción de las representaciones propias y ajenas lleva muchas veces procesos contradictorios. Ambas imágenes tienden a ser homogeneizantes. Por un lado, se encuentran las autovaloraciones positivas de las relaciones interpersonales establecidas dentro del barrio, presentando como virtudes la condición de “vecindad” entre los habitantes del mismo:

"Y lo que sentí cuando llegaba acá que me trataban como una persona. En los hoteles no sos persona. Todos son entes que vienen a dormir. Están todos insatisfechos, y viven años, años y años ahí, creyendo que alguna vez le va a tocar el prode y se van a salir del hotel. Sueldos enteros dejan y todos tienen eso: vas a cocinar y se apuran dos pasos para cocinar, para usar la hornalla. El baño lo usas de tal hora a tal hora. Se te meten en tu vida privada y acá no. Acá tenemos libertad, pese a vivir 5 meses de casa en casa. Hilda, le decíamos, ya nos vamos y ella decía "yo me voy a lo de Guillermo, quedense". Se juntaban dos familias para dejarnos la casa. Acá todo el mundo se preocupa por el otro. Es una historia que no la viví en ningún barrio". (Marta, El Zanjón)

La visión estigmatizante de "los otros" (grupos diferenciados pero que comparten una imagen semejante) construye al "villero/asentado", como sinónimo de “delincuente”. En este sentido, y casi como un rito de pasaje, dos entrevistados nos relataron “los costos” de vivir en un asentamiento:

"Gané una [el terreno], pero perdí cosas importantes. A veces tuve que perder el contacto con la familia. A veces he tenido que soportar discriminaciones de la familia por el hecho de haber venido a vivir en un barrio carenciado. Pasó con mi hermano, con mi cuñado, me discriminaron por vivir en un asentamiento. Son cosas que a uno le tocan, pero uno no le da tanta importancia por el hecho de que uno mira un solo objetivo (...). Con decirte que las navidades las pasaba con ellos, ahora hace cinco navidades que la paso solo a raíz de eso. Se revirtió un poco tratando yo de revertirlo para reinsertarme como antes." (Pedro. Los Hermanos)

"Nuestro barrio es el de allá donde está el colegio nuevo y ese barrio es medio así.. (en referencia a que se creen de buen nivel socioeconómico). Cuando nos

vinimos al asentamiento ellos decían uy... estas viven en la villita. Hubo gente que nos dejó de saludar. Pasamos de ser allá alguien conocido, de una familia buena a ser negritos de la villa." (Marta, El Cañaveral)

La coyuntura actual que prioriza como preocupación la “seguridad”, signa como “sujetos peligrosos” a todos aquellos que cruzan la “frontera” y habiten las villas o asentamientos. Se le adscribe a su condición de “ilegalidad” habitacional una “ilegalidad” en su identidad.

Los habitantes de las villas se ven a sí mismo con mayor fragilidad, con menor capacidad de presión y con una gran fragmentación interna. Esto los posiciona en una actitud defensiva ante los “otros”, incluyendo los medios de comunicación o el gobierno. En entrevistas realizadas en 1998 algunos vecinos nos decían “*todos nuestros dirigentes se venden*”, “*la droga trajo la división*”, “*siempre nos mienten*”, etc. Con esto no queremos hacer generalidades, sino mostrar síntomas de debilitamiento de una autovaloración identitaria positiva, existente en décadas pasadas.

Este discurso lo encontramos recurrentemente en los habitantes de las villas de la Ciudad de Buenos Aires visitadas, y se observa materializado con la aparición de puertas enrejadas en los pasillos y en las ventanas de las viviendas. Los vecinos sostuvieron que “*ya ni se respeta a las mujeres solas con chicos*”... (En referencia a que cuando habitaban delincuentes, éstos respetaban a sus vecinos)¿Habría que vincular este fenómeno de enrejamiento con las políticas de radicación que desean incorporar el concepto de propietarios a los habitantes de estos barrios? Quizás, podríamos ampliar la pregunta y pensar en la introyección de valores y preocupaciones propios de la clase media?¹⁶ O ¿nos encontramos con la reproducción de las miradas negativas del exterior dentro de las villas, de las que los propios sujetos se piensan como excepciones, ampliando los espacios de la desconfianza?

A su vez, se observa procesos que ponen al otro “cercano” (el vecino) como el portador de los atributos negativos, lo que produce un mapa de diferenciaciones internas complejas en cada uno de los barrios. El espacio de este trabajo no nos permite reconstruir las complejas relaciones y victimizaciones que ocurren dentro de los barrios.

2. Las concepciones de la propiedad

Las políticas de regularización dominial buscaron a lo largo de la década del 90, con logros parciales, integrar a los villeros/asentados a la ciudad adscribiéndole el carácter de propietarios, considerando la titularidad de la tierra como la variable fundamental de éstas.

Esto implica dejar de lado, en los objetivos planteados por el Estado, aspectos estructurales de su situación de pobreza, mientras se desdibuja entonces las políticas de mejoramiento del hábitat con carácter integral. Al mismo tiempo, se descartan otras modalidades habitacionales frecuentemente utilizadas en otros países (como alquiler de vivienda social, comodato, etc.).

Se observa entonces una metamorfosis donde el derecho al espacio urbano quedó reducido al otorgamiento de un título de propiedad, suponiendo que las externalidades

positivas y el mejoramiento de la vivienda, se van a dar en un proceso derivado de la tenencia de la tierra, esto es de la desaparición de la condición de “ilegalidad”.

Se parte de la suposición que de subsanarse la irregularidad jurídica los habitantes pasarán a ser en teoría “iguales” ante el Estado, con sus consecuentes obligaciones, en particular el pago de impuestos. Se asemeja a los postulados de Hernando de Soto (1986) en su libro “El otro sendero” donde supone a los trabajadores informales como futuros empresarios exitosos en el modelo capitalista. La frase de la titular del Banco Hipotecario que quería hacer de los “proletarios” “propietarios” sintetiza la orientación ideológica de estos postulados. A su vez esto “igual” a todos los pobres: pagan lo mismo aquellos que tienen un ingreso que lo permite y aquellos que tienen una condición muy precaria e inestable.

Por otra parte, la doble orientación: regularización dominial para potenciar las posibilidades de los pobres y penalizar más duramente a aquellos que violen la propiedad privada es parte de una mayor valorización del concepto de propiedad, estatuto del que se postula no se debe ser limitado. Resulta sugerente, en este sentido una política de hecho, aplicada en un municipio del Conurbano, que alienta la “delación” de las ocupaciones para que este organismo alerte a los propietarios de esa situación y la impida.²⁸

En este proceso de regularización dominial los ocupantes se hicieron cargo de los servicios privatizados y comienzan a pagar sus terrenos. Los habitantes muchas veces no logran incorporar a la agenda del Estado otras variables que no sea la tierra y obtener así una visión más integral de su hábitat.²⁹ A su vez, sus reivindicaciones no siempre coinciden con las capacidades reales de resolución de problemas o de pago.

Postulamos la existencia de procesos diferentes en cuanto a sus representaciones de la propiedad entre las villas y los asentamientos porque tienen origen en históricos diferentes, pero que sin embargo tienen como punto de llegada situaciones similares.

En el caso de las primeras, las villas, sus habitantes ocuparon la tierra sin importar en sus orígenes la cuestión de la propiedad. Esta preocupación surgió décadas después a raíz de intentos de erradicación por parte de distintos gobiernos. Sin embargo, en entrevistas recientes realizadas a pobladores aparece reivindicaciones respecto al derecho a permanecer en dichas tierras –porque es su única vivienda–, siendo secundario en el discurso–afirmándolo con cierto cuidado– el título “perfecto” de propiedad. Sí, en cambio, adquiriría importancia cualquier tipo de documentación que acreditase su condición de ocupantes “legítimos”, en particular los “papelitos” de los censos que constituirían algo similar a un símbolo en el rito de pasaje para el largo y arduo camino a su condición de propietario. Estos últimos, podríamos decir era resignificados como acreditación de “amnistías” Si bien no encontramos rechazos –sólo excepcionalmente– al derecho de ser propietarios, luego de pasado el peligro del desalojo (en particular a comienzos de los años 80) aparece una sensación, (con excepción de la Villa 31-Retiro,

²⁸ Por otra parte, implica un rol de mediación ya que en el caso en que los propietarios no tienen interés en el lote, el municipio se coloca en negociador. Esto coadyuva a que se complete la trama urbana en zonas residenciales.

²⁹ Existen programas a nivel nacional, financiados por organismos internacionales de crédito, que presuponen una intervención integral de asentamientos irregulares, pero éstos no tienen aplicación en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

que sufrió desalojos parciales y que merece un tratamiento aparte) de que no serán expulsados de sus tierras. A esto hay que sumarle una década de políticas de radicación sin resultados efectivos³⁰, que trajo descreimiento y desconfianza a esta posibilidad de obtener el título de la propiedad.

Por otra parte, las villas en la Ciudad de Buenos Aires son en su inmensa mayoría ocupaciones en tierras fiscales, en donde el Estado, en nuestro país no es previsible de que inicie la erradicación. A su vez las viviendas son compradas y vendidas en un mercado informal que no es sancionado por el Estado. Se puede distinguir posiciones diferentes de los distintos actores que intervienen en el proceso de regularización. En primer lugar, respecto a los pobladores en general: si bien se dio un proceso de transformación de la concepción de este hábitat de transitorio (en los orígenes de este fenómeno) a definitivo en las últimas dos décadas, nos parece que todos los factores mencionados, nos parece, inciden en la conformación de un desgaste/desinterés en la reivindicación activa –lucha- por la cuestión. En segundo lugar, debemos distinguir, la posición de los dirigentes que proponen, negocian o se enfrentan a los diferentes gobiernos a fin de obtener para sus barrios la propiedad de la tierra a lo largo de la década del 90. Esto se vincula al espacio de acumulación política de estos mediadores y sus concepciones acerca de la sociedad en general y del barrio en particular. Ellos han sostenido más permanentemente las reivindicaciones. Por último, los programas estatales tiene un tratamiento diferenciado para los asentamientos ubicados en tierras fiscales nacionales de aquellos situados en tierras del Gobierno de la Ciudad. Esto dificultan la asociatividad entre los actores barriales de ambos tipos de barrios.

Por el contrario, los asentamientos surgen con una fuerte reivindicación del derecho a la propiedad de la tierra –colectivamente- por parte de sus habitantes, con la concepción de que constituirían su hábitat permanente. Esta demanda de tierra urbana mostraba contradicciones respecto a la ausencia de reivindicaciones de la vivienda en sentido estricto. Esta última era asumida –en forma individual- como una tarea/obligación por parte de las unidades domésticas y a la vez que la obtendrían a través de mecanismos de autoconstrucción (Cravino,1998). Para esta reivindicación de la tierra comenzaron las primeras organizaciones que ya fueron descritas y que desde una estructura piramidal garantizaba la participación de todos los habitantes en las acciones y tomas de decisiones (lo que no significaba la ausencia de conflictos). En este caso, la seguridad en la tenencia estaría posibilitada para los habitantes por su predisposición a asumir el pago inmediatamente producida la toma. Esta situación le daba un espacio de legitimación y se contraponía a la imagen de usurpadores que esgrimían otros actores. Fueron así muy pocos los casos en que los propietarios de la tierra lograron hacer valer su derecho. Es más, en algunas ocasiones, los propietarios fueron cómplices o propiciadores de ocupaciones de terrenos que por normativa o problemas morfológicos eran imposibles de colocar en el mercado. Aquí también una década de políticas de radicación no efectivas trajeron desazón y descreimiento, el desgaste de los dirigentes y la desarticulación de las estructuras organizativas, donde los tiempos de los programas no eran compatibles con la política al interior del barrio. Sin embargo, encontramos en las entrevistas un interés –en algún sentido latente- por la titularidad de la tierra. No sostienen una posición activa, porque en su inmensa mayoría no sufren la amenaza del desalojo a pesar de estar asentados en tierra privada –muchos comenzaron los pasos de

³⁰ A pesar de que trascurrieron más de diez años de las primeras políticas de radicación sólo uno de cerca de 15 barrios obtuvieron la escrituración. Algunos tienen boleto de compra venta y la mayoría no tiene papeles que acrediten la titularidad en trámite.

la regularización dominial- . Por último, la falta de una metodología única de radicación, es decir, siempre el tratamiento desde el Estado es caso por caso, dificulta una asociación entre actores involucrados. Es decir, hay programas que contemplan de forma genérica las ocupaciones en tierras fiscales, pero no los casos de ocupación en tierra privada.

Hacia el interior de los barrios encontramos diferencias entre las villas y los asentamientos. En el caso de las villas observamos una heterogénea conceptualización de la propiedad de la tierra. Así, están aquellos que se reafirman en la posibilidad de fracciones indivisas (esta posición solo la registramos en el discurso de algunas dirigentes), los que sólo reivindican el lote individual y aquellos que descreen de la posibilidad de ser propietarios y priorizan su condición de permanencia (es decir, el no desalojo). En los asentamientos es más homogénea su posición de obtener el título de propiedad, pero no todos le otorgan el mismo nivel de prioridad. En aquellos que no contaron con organizaciones fuertes en los inicios, muchas veces, la protección de algún dirigente político se constituye en la garantía para evitar conflictos con la titularidad de la tierra. Para los pobladores no siempre es claro el proceso a seguir, y también observamos información confusa sobre quiénes son los propietarios legítimos o acerca del estado del proceso de regularización dominial. Cuanto más mediados son las gestiones de la regularización más impreciso es concebido el proceso a seguir. En algunos casos los habitantes optaron por gestionar directamente a nivel provincial y en otros un buen vínculo con el municipio se presenta como la mejor negociación posible. Aquí el entramado político es un factor que interviene en el tipo de relaciones entre los distintos actores.

En todos los casos los ocupantes ven esto como un proceso que les permite habitar en el hoy y ahora un lugar en la ciudad, con cierta legitimidad a pesar de su condición de ilegalidad. La disposición a la compra –aunque esta se presente como lejana- según la representación de los habitantes, tanto de las villas como de los asentamientos, los coloca fuera del espacio del delito.

En los casos en que el procesos de regularización tiene ciertos avances, observamos conflictividades entre vecinos. Encontramos situaciones donde la normativa – especialmente concebida para las villas- habilitó “homogeneizar para bajo” el tamaño de los lotes, ya que la superficie mínima fue utilizada como máxima. Esto trajo aparejado fuertes conflictos, que muchas veces agudizó otros preexistentes, generando casos de “competencia” entre vecinos por trozos de las parcelas. Por su parte, estas propuestas por parte del Estado entran en colisión con la lógica del mercado -de hecho- de la tierra y vivienda en las villas, que complejiza aún más las negociaciones y búsquedas de consenso.

El Programa Arraigo que actúa tanto en Capital como en el Gran Buenos Aires prefirió hasta hace unos años hacer la transferencia en formas “colectivas” en bloque a todo el barrio. En este caso, la metodología elegida fue que las organizaciones barriales son las responsables hacia afuera, de forma global del pago de las cuotas del valor de la tierra al Estado (de acuerdo a la cotización del Ministerio de Economía). Esto las coloca en una situación de fragilidad, debiendo resolver en función de este objetivo, los conflictos internos derivados.

Para estas prácticas urbanas –ambas modalidades de ocupación estudiadas-, el contexto puede ser caracterizado por un desplazamiento ideológico, vinculado al pensamiento neoliberal que oblitera en sí mismo la concepción de derechos sociales y consecuentemente, propone un endurecimiento jurídico de las penas a las ocupaciones de tierra y vivienda., tal como sucedió con la modificación al Código Penal.. En este sentido, la Constitución de 1994 no aportó avances ni significó retrocesos respecto al derecho a la vivienda, sí en cambio la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 , que le otorga un status de cuasi derecho a la radicación. A su vez, en términos generales, se fue instalando la "naturalización" de las desigualdades; esto es, la pobreza es un fenómeno natural y de larga data, de la cual se desprenden como lógicas las diferencias habitacionales. Estos supuestos subyacentes tuvieron repercusiones en las políticas respecto a las villas y los asentamientos.

Sin embargo, para aquellos que ya están ubicados de una forma u otra en la ciudad, la radicación puede ser un paso para la legalidad en su condición de vecinos. Para que los planes de radicación tengan consenso entre la sociedad y el Estado se dan tres coincidencias en el *plano ideológico*:

- a) la *valoración de la propiedad* en un marco neoliberal, que es colocada por sobre cualquier otra situación habitacional como alquiler, comodato, etc.
- b) el interés del Estado de desprenderse de bienes inactivos para acercarse al modelo ideal de "*estado mínimo*", que sólo se ocupa de aspectos indelegables como la seguridad.
- c) la construcción de *una moral* de reivindicación en los villeros/asentados en la que se considera que *pagar "dignifica"*. Esto es visto como necesario para "legitimar" la radicación de las villas/asentamientos. Esta concepción no implica que existan "reflexiones racionales" (costo-beneficio; medios-fines; factibilidad) acerca de la viabilidad de pagar el proceso de regularización y de sus consecuencias por parte de sus habitantes. Por el contrario, todo indica una contradicción entre las posibilidades reales y la voluntad de pago de los villeros/asentados. Las orientaciones distintos actores relevantes en la formulación de programas sociales, tales como los organismos internacionales de crédito, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias –en particular la católica- , coadyuvaron a la construcción de la necesidad de "merecer" el derecho a la vivienda

El Estado daría una oportunidad para que los villeros/asentados pasen a ser propietarios, así el futuro depende entonces del "esfuerzo" propio. Aquellos habitantes que no paguen –más allá de sus posibilidades reales- son los que deben ser relegados por "indolentes".

Considerar que los "propietarios" son iguales, éste es el ámbito de ocultamiento ideológico (en el sentido que Marx daba a alienación) de las desigualdades sociales. Responde a la "utopía" neoliberal de igualdad de oportunidades y optimización de las fuerzas productivas por el mercado. Es consecuente con el postulado de que el Estado ya no debe responsabilizarse por la reproducción de la fuerza de trabajo, ni las condiciones de su reproducción, por el contrario sólo debe facilitar la reproducción del capital.

Pareciera que fuera un derecho de *amnistía* para aquellos que cometieron ese "error" contra el mercado. Pero esto significa que no puede ser cometido en el futuro. Todo esto marca una fuerte contradicción dentro de las políticas estatales. Nada garantiza el acceso a la vivienda para los sectores populares, pero no se les permite violar la propiedad privada. La dureza de las sanciones puede ser observada en la represión de intentos de tomas de tierras en el Gran Buenos Aires y Capital Federal (la excepción la constituye el asentamiento Agustín Ramírez que logró vencer la resistencia en setiembre de 1995).

Los sectores populares muchas veces se incorporan y reivindican esta modalidad, no procesando las consecuencias o los conflictos derivados de políticas de radicación. Para lograr un discurso que sea aceptado se postulan como dispuestos a pagar las obligaciones que implica ser propietario: por un lado la compra del terreno y por otro del futuro pago de servicios e impuestos. Los servicios, como vemos, significan un fuerte problema, que en algunos casos implican el deterioro en la calidad de vida debido a que sufren los cortes de estos servicios básicos por parte de las empresas privadas ante el no pago de las facturas. Es un buen ejemplo lo sucedido con las empresas de electricidad.

En síntesis, como afirma un entrevistado:

“ Las reivindicaciones siguen siendo prácticamente las mismas, las históricas. Ser propietario de nuestra tierra y ser un vecino más de la Capital. No que nos lleven a la provincia, porque yo nací en la Capital y no quiero ir a la provincia. Lo que si pueden reubicarnos pero dentro de la capital, pero no hacer el desarraigo de la gente ”.

“Los primero que queremos es la tasación, el parcelamiento y la venta de tierra (...) de forma individual, colectivo no queremos nada, cada uno que se haga responsable de lo suyo. Yo no puedo comprometer a la familia de una tira de la villa de 16, donde 8 paguen y los otro 8 no paguen, por culpa de los otros ocho los otros no hacen nada. Hacemos reivindicaciones colectivas, pero después que cada uno tenga lo suyo.” (Raúl, Villa 108)

A modo de cierre

La necesidad de crear organizaciones barriales como condición previa para la transferencia de la tierra condiciona fuertemente a aquellas. Esto implica mecanismos de legitimación mutua, entre los dirigentes, sus propuestas, los programas y sus avances. En algunos casos encontramos cierto clientelismo encubierto, es decir en nombre de la autonomía de las organizaciones villeras/asentados, se las inscribe en relaciones de tipo clientelares. En otros las organizaciones son culpabilizadas de los obstáculos en las negociaciones internas en los barrios para el avance de las acciones. En otros, por último, se produce un aprendizaje mutuo, que fortalece a ambos actores.

Debemos resaltar que no existe un único organismo público encargado de la regularización dominial, por lo tanto las metodologías son diversas. Para el caso de tierras fiscales nacionales ocupadas el responsable es el Programa Arraigo, de nivel nacional, actualmente vaciado de presupuesto por lo que sus acciones aparecen más

como arreglos informales dentro del Estado, que una política firme en este sentido. Para el caso de las tierras pertenecientes a la Ciudad de Buenos Aires, existen otros organismos de aplicación. Por último, para las tierras privadas ocupadas el tratamiento es caso por caso y la vía depende de los actores que la impulsen.

Creemos que es necesario un debate acerca de cuáles son las formas más apropiadas y en cada caso para transferir la tierra a ocupantes de hecho. La utilización de un instrumento legal o social inapropiado puede llevar al fracaso del proyecto. Las organizaciones barriales pueden resentirse y con ella los objetivos de la política cumplirse parcial o más lentamente.

Encontramos una fuerte vinculación entre los procesos históricos en los que surgen los dos tipos de ocupaciones de tierra vacante y las prácticas y representaciones que acompañan a los ocupantes. La forma organizativa de representación social y política construida incidió en el sostenimiento de reivindicaciones y formas de asumir el proceso complejo de búsqueda de la propiedad de la tierra. Los programas de radicación mostraron fenómenos contradictorios: por un lado legitimaron las aspiraciones de acceder a un lugar en la ciudad por parte de los pobladores, pero por otro lado, en la práctica generaron o acentuaron conflictividades y alejaron el anhelado título de propiedad a un futuro que es visto por los habitantes como incierto. Por otra parte, la hegemonía del pensamiento neoliberal, valoriza la propiedad e introyecta estos valores en los habitantes de las ocupaciones, pero propone a su vez mayores penalizaciones para aquellos que violen el estatuto de la propiedad privada. Los dirigentes y sus organizaciones se mueven en un espectro de va de la lucha a la negociación y hasta ahora no lograron con éxito participar de los procesos de gestión en un proceso continuo.

Aunque en la actualidad no se observan luchas colectivas de alcance público, los barrios que conformaron organizaciones fuertes de reivindicación de la tierra en sus inicios sus, actualmente sus habitantes manifiestan mayor preocupación por el logro (siempre visto como futuro no muy cercano) de la propiedad de su tierra. En cambio, aquellos que en sus orígenes dependieron para sentir seguridad de dirigentes políticos de fuera de los barrios, depositan en relaciones políticas su esperanza de obtener los títulos de propiedad. De todas formas la imagen predominante es de cierta confusión.

En todos los casos la idea de la propiedad privada está presente como un proceso y como la predisposición a asumir el pago de los lotes ocupados, en condiciones acordes a sus posibilidades. Esto se convierte en el principal elemento de legitimación frente a su fragilidad por su ilegalidad. Como decíamos, contradictoriamente violan la propiedad privada para defenderla.

Las intervenciones del Estado en la cuestión de la tierra fueron *ex post*, mientras el problema crece por los procesos de pauperización, por las nuevas generaciones nacidas en estos barrios y migraciones internas y en menor medida de países limítrofes. Esto es, los ocupantes son algunos de los actores que construyen la ciudad. Los escasos resultados de las políticas de regularización dominial no nos permite referirnos a las consecuencias de los mismos en la vida cotidiana de los sujetos.

Una fuerte dificultad constituye que la problemática en la actualidad está teñida por la cuestión de la “inseguridad” que signa como “sujetos peligrosos” a aquellos que habitan las villas o asentamientos. En este contexto estos habitantes se ven a si mismo sin

demasiada capacidad de presión o negociación con el Estado y en el día a día prima la urgencia de la vida cotidiana y en particular el creciente problema de la desocupación.

BIBLIOGRAFIA

Agostinis, Silvia (1998) “Ciudad: exclusividad y pobreza. El signo de los noventa” (mimeo).

Alonso, Jorge (editor) (1980) Lucha urbana y acumulación de capital. Ediciones de la Casa Chata. Méjico.

Azuela de la Cueva, Antonio (1993) Los asentamientos populares y orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. En Revista Mexicana de Sociología 3/93. México.

Bellardi, Marta - De Paula, Aldo (1986) Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares, CEAL. Buenos Aires.

Clichevsky, Nora (1997) “Regularización dominial” ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?. En: Cuenya, Beatriz - Falú, Ana Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. Ediciones CBC. Buenos Aires.

Constitución de 1994 (1994) Documentos Página 12. Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (1998) “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”. En: Neufeld, M.R. et. Al (comp.) Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento. Eudeba, Buenos Aires

Cravino, María Cristina (2000) “La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia al seminario gestao da terra urbana e habitacao de interesse social. 7 al 9 de diciembre 2000. Campinas, Brasil.

Cravino, María Cristina, Fernández Wagner, Raúl, Varela, Omar (2000) “Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90”. En: Andrenacci, Luciano (org.) Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. (en preparación)

CTA. (1997) Hacia una política nacional comunitaria de tierra, vivienda y hábitat. La propuesta de los trabajadores argentinos. 1997 (material de debate y de organización)

Cuenya, Beatriz (1993). Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de Buenos Aires de Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz - Falú, Ana (1997) Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. Ediciones CBC. Buenos Aires.

- Dávolos, Patria - Jabbaz, Marcela - Molina, Estela (1987) Movimiento villero y Estado (1966.-1976). CEAL. Buenos Aires.
- Fara, Luis. (1985) "Las luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de Francisco Solano" en "Los nuevos movimientos sociales" tomo 2 dirigido por Elizabeth Jelin. CEAL. Buenos Aires.
- Izaguirre, Ines – Aristizabal, Zulema (1988) "Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires" Cuadernos Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea. CEAL. Buenos Aires.
- Grassi, Estela - Hinzte, Susana - Neufeld, María Rosa (1994) Políticas sociales . Crisis y ajuste estructural. Editorial Espacio . Buenos Aires.
- Gruner, Eduardo (1991) “Las fronteras del (des)orden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemismo”. En: AA.VV. El menemato. Letra Buena. Buenos Aires.
- Lighezzolo, Luis Angel (1993). Las organizaciones intermedias de las villas. Informe final. MCBA. Buenos Aires.
- Martuccelli, Danilo - Svampa, Maristella (1997) La Plaza vacía. Las transformaciones del peronismo. Losada. Buenos Aires.
- Mato, Daniel (comp.) (1994) Teoría y política de la construcción de identidades y diferencias en América Latina y el Caribe. Editorial Nueva Sociedad. Unesco, Caracas.
- Merklen, Denis. (1991) "Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro". Buenos Aires. Catálogos editora.
- Merklen, Denis (1997) “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires”. En: Nueva Sociedad N° 149, mayo-junio. Venezuela.
- Mouzelis, Nicos (1995) “Populismo y clientelismo como modos de incorporación de las masas en sistemas políticos semiperiféricos. En: Vilas, Carlos (comp.) (1995) La democratización fundamental. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1991) La población residente en villas en la Ciudad de Buenos Aires. Su magnitud. Localización y características. Transformaciones en el período 1960-91. Serie Metodológica N° 8, Buenos Aires.
- Offe, Claus. (1980) Contradicciones del Estado de Bienestar. México, Alianza.
- Oszlak, Oscar (1991) Merecer la ciudad. Estudios Cedes. Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- Palermo, Vicente, Novaro, Marcos (1996) Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.

Penna, Maura. (1992) O que faz ser nordestino. Identidades sociales. Cortez Editora. Brazil.

PROHA (1990) "Los asentamientos del Gran Buenos Aires". Cuadernos Proha N°1. Buenos Aires

Przeworki, Adam (1984) Teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre el trabajo de la Comisión y Desarrollo de CLACSO. En: Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones de población. El Colegio de México. México

Ratier, Hugo (1975) Villeros y villas miseria. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Ratier, Hugo (1984) En torno a la identidad social villera. ponencia al Simposio Flacso. octubre de 1984. Buenos Aires.

Reynals, Cristina Giglio, Mónica Komkle, Nelda (1992) "Programa de radicación de villas y barrios carenciados de Capital Federal: de la marginalidad a la integración". En Cambios. Año 2 N° 3. Buenos Aires. Agosto 1992.

Secretaria General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.(1990) Informe sobre la problemática estructural del conurbano bonaerense La Plata.

Sigal, Silvia (1981) Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. En Revista Mexicana de Sociología. Año XLII. México.

Thawties Rey, Mabel (1989) "El fin de los espacios estatales nacionales. En: Realidad Económica N° 90. 5to bimestre de 1989. Buenos Aires.

Topalov, Christian. (1979) La urbanización capitalista. Editorial Edicol. México.

Yuvnosky, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.