

En el Nombre del Estado: Sobre Prácticas Estatales en la Producción del Hábitat (Mar del Plata/Argentina 1983-2009)

María Laura Canestraro*

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Canestraro, María L. (2014) "In the Name of the State. About State Practices in the Production of Habitat (Mar del Plata/Argentina, 1983-2009)"

ABSTRACT

As part of a larger study, we set out to inquire about the process of appropriation of the city, analyzing two axes: the dynamics of access to land and existing perceptions about the scope of individual private property. Here we present the major findings related to a particular actor, the state. Our goal is to analyze the diversity of state actions developed into three production processes habitat in the city of Mar del Plata (Argentina) originating from land occupation. In them, we see a variety of stresses in relation to the application or omission of legal instruments, the definition of regularization or relocation processes, brokering between occupiers and owners, among others. Can hardly maintain that delineated a continuum of state practices, but are fragmentary and far from univocal classified as having a logic, being rather spherical and even counterproductive. In that sense, we consider that the exercise of revealing such mechanisms is the kickoff for the definition of urban policies based on principles of inclusion and social justice.

Key Words: slums, access to land, state actions, urban policies

* María Laura Canestraro is researcher at Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas and professor at Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina (Email: mlcanestraro@gmail.com).

INTRODUCCIÓN: ESTADO Y URBANIZACIÓN CAPITALISTA

Partimos de asumir a la ciudad como socialmente producida y privadamente apropiada. Como sostiene Topalov, “*la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio*” (Topalov 1979, 20). Esta acumulación privada es uno de los rasgos constitutivos del capitalismo, ya sea en su forma originaria (Marx 2003) o más reciente, en palabras de Harvey (2004), como *acumulación por desposesión*, es decir, por el desplazamiento de sectores de menores recursos con vistas a redesarrollar urbanísticamente zonas que potencialmente ofrecerían mayor rentabilidad.

En este contexto, el Estado “*con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos*” (Harvey 2004, 113). En tal sentido, como sostienen Herzer y Pérez (1994), la lógica pública constituye una de las principales formas de producción de la ciudad. A través de disposiciones normativas, políticas y asignación de gasto público en obras de infraestructura, transporte y vivienda, ella condiciona o sustenta a las otras lógicas que intervienen en ese proceso: la *privada*, que está orientada por la búsqueda de ganancias derivadas de la apropiación de las rentas urbanas; y de la *necesidad*, que es llevada a cabo por sectores de menores ingresos, quienes sólo pueden satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda a través de la auto producción.

En ese escenario, el acceso al suelo en forma privada y mercantilizada se ha constituido como la dinámica dominante aunque no la única ni tampoco la mayoritaria¹. Esta afirmación se sustenta en una doble evidencia: por una parte, en que la “*ilegalidad*” en la producción de la ciudad ha pasado de ser excepcional a ser generalizada (Fernandes 2003; Rincón 2006); por otra, que tal proceso no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino que también afecta a sectores medios y altos². Como expresa Panizzi (1989), la mentada “*ilegalidad*” se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, pero también como medio de acción de toda una parte del aparato de producción, que trabaja para y con esta población. Sin embargo, sí es diferencial su asunción como conflicto —principalmente, desde el discurso jurídico—,

1 Con una argumentación similar, Abramo (2003) distingue tres lógicas de acceso al suelo: *de Estado, de mercado, y de la necesidad*.

2 Como lo ejemplifican, muchos casos de urbanizaciones cerradas que han nacido a partir de la transgresión de la normativa vigente.

en función de los intereses que se ponen en juego. Ello devela, parafraseando a Rincón (2006), una “*práctica de negociaciones cotidianas*” sobre las que se erige la ciudad.

Es precisamente en vistas a contrarrestar estas prácticas –denominadas cuasi-indistintamente como “*ilegales*”, “*irregulares*” o “*informales*”³– que, durante la década de 1990, los gobiernos locales hacen foco en la definición e implementación de políticas de regularización que, con diversos flancos débiles, se convierten en un eje de la acción estatal en materia urbana. Sin embargo, se constituyen en esporádicos instrumentos ex post; más orientados a ejercer controles sobre las demandas y necesidades de los sectores populares (Duhau 1998) que a erigirse como un peldaño más hacia la configuración de una política de producción de suelo urbano accesible a todos los sectores sociales⁴.

Es así que desde el Estado que, teniendo un papel central en la dimensión normativa de estos conflictos⁵, se despliegan una multiplicidad de prácticas que inciden en los procesos de producción del hábitat. Con el propósito de abordarlas realizamos un estudio de casos múltiples de diversos procesos de producción del hábitat en la ciudad de Mar del Plata (Argentina): los asentamientos Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura, durante el período 1983-2009⁶.

Nos preguntamos, ¿cómo se caracterizan las prácticas estatales en los experiencias estudiadas?, ¿existen estrategias disímiles que varían en función

3 Para un análisis detallado del tema puede verse Canestraro (2013).

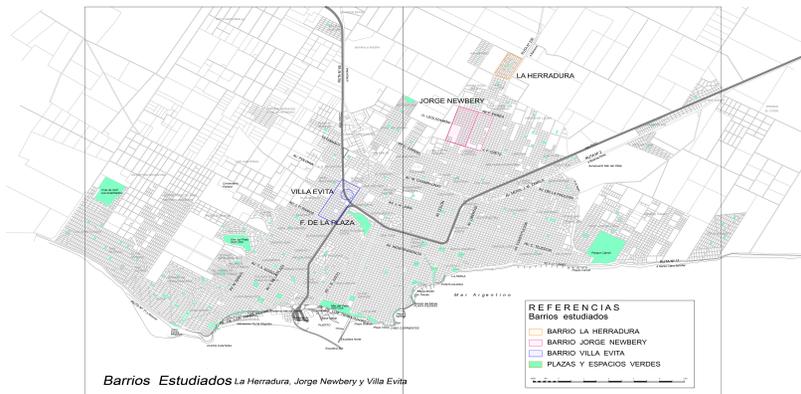
4 En tal sentido, vale destacar que el meollo de las discusiones en relación al acceso al suelo en conflicto con el orden legal estatal se promueve tanto a nivel de políticas públicas de intervención en asentamientos precarios –diagramadas desde organismos multilaterales como macropolíticas para Latinoamérica– como en el ámbito académico. Incluso, ambas esferas aparecen en íntima vinculación. A modo de ejemplo, vale mencionar la influencia que en este tema tuvieron las ideas del economista peruano Hernando De Soto, cuyos argumentos inspiraron gran parte de las acciones de organismos estatales y multilaterales en materia de regularización de asentamientos precarios.

5 Ya Azuela (1999) sugirió “*explorar la forma en que el derecho aparece en los procesos de formación de esos asentamientos*”. Si bien es una perspectiva que ha sido poco indagada encontramos trabajos que la han abordado tanto a nivel local y nacional (Belloc y Núñez 1998; Núñez 2000; Cravino 2001) como regional (Sousa Santos 1977; 1984; Rincón 2006).

6 Si bien los casos seleccionados se originan tanto antes (Jorge Newbery) como después de esta fecha (Villa Evita y La Herradura), sí podemos visualizar a partir de este momento, una “actitud tolerante” a las tomas de tierras (y ocupación de inmuebles) por parte del Estado, a diferencia de las prácticas desplegadas durante gobiernos anteriores (Rodríguez 2005). Los mismos fueron elegidos a partir de una variedad de criterios –*antigüedad de la toma inicial, características sociodemográficas, localización, dominio del suelo, escala, propuesta de regularización o relocalización y estrategias organizativas de los habitantes*– que tuvieron una diferencial incidencia en los procesos estudiados y nos permitieron realizar un análisis comparativo y que se describen sucintamente en cada uno de los apartados pertinentes.

de la escala y la temporalidad o, más bien, hay ciertos parámetros que se mantienen a corto y mediano plazo?, ¿es posible diferenciar estrategias disímiles según los diversos dispositivos institucionales (ejecutivo, legislativo, judicial) y jurisdiccionales (municipal, provincial, nacional)?, etc.

Para abordar esas inquietudes se utilizaron tanto *fuentes primarias* – entrevistas en profundidad, observación participante y no participante, relevamiento fotográfico, etc.– como *secundarias* – normativa existente, información periodística, documentos de planes y proyectos habitacionales, datos estadísticos, planos y fotos aéreas, etc.



Plano. Localización de los casos analizados



Fotos. Asentamiento Jorge Newbery , La Herradura, Villa Evita

ACCIONES Y OMISIONES EN LAS PRÁCTICAS ESTATALES

Jorge Newbery

El barrio *Jorge Newbery* comienza a configurarse hacia 1952 con la

inauguración de las primeras casas en la zona, construidas por la filial local del Sindicato de Empleados de Comercio. A medida que va creciendo, emerge la demanda por servicios y equipamiento colectivo. Con ese espíritu, el Sindicato cede tierras para la creación de una escuela, una comisaría y la Asociación Vecinal de Fomento⁷. Esta última se crea en 1954 y hacia 1965, define su radio de acción abarcado 224 manzanas, tal como se mantiene hasta la actualidad.

Así se va configurando el área central del barrio que paulatinamente se extiende hacia zonas linderas que, si bien posibilitan el desarrollo de un mercado inmobiliario incipiente, no reciben igual atención ni por parte de los vecinalistas ni del municipio. Hacia fines de la década de 1970 –en congruencia con lo que sucede tanto en otras partes del país (Izaguirre y Aristizábal 1988; Merklen 1991; Cravino 1999)⁸ como de la región latinoamericana– muchas de estas tierras, que permanecen ociosas, comienzan a ser ocupadas⁹. Con ello, como expresan los entrevistados, “*la otra parte del Newbery*”¹⁰ va ocupándose de manera progresiva. Desde inicios de la década de 1980, el asentamiento crece sostenidamente (“*de la noche a la mañana se llenó*”), consolidándose de manera diferencial según las zonas y la antigüedad de la ocupación.

Si de acuerdo con los datos disponibles¹¹ analizamos comparativamente la variación de población en el período 1980-2001 observamos un significativo proceso de ocupación. Si bien los entrevistados aluden a la organización de “*las primeras 66 familias*”, en función de los registros fotográficos-aéreos existentes del año 1977¹² ya se evidencia la existencia de una mayor cantidad de viviendas y hogares¹³. En el lapso 1991-2001

7 En adelante, AVF.

8 Nos referimos a la experiencias de las tomas de tierras en el conurbano bonaerense –tal como se denominan a los 24 partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, que sentaron un precedente en las formas de organización y luchas políticas de los sectores populares.

9 “*Tal vez con la intención de edificar allí sus viviendas o como inversión no fue poca la gente que adquirió tierras en el barrio ‘Jorge Newbery’. Y como los compraron, los dejaron. Ahora, personas realmente necesitadas han levantado en esos predios sus humildes casitas, formándose en poco tiempo villas de emergencia [...]*” (Diario La Capital, 9 de junio de 1981).

10 Diferenciándose del “casco central” que diera origen al barrio.

11 Se trabajó con los Censos Nacionales de Población y Vivienda de los años 1980, 1991 y 2001.

12 Para poder aproximarnos a algunas variables, se complementó esta fuente con fotos áreas del lugar, de los años 1988 y 1996: ello nos permitió visualizar el progresivo amanzanamiento y nivel de ocupación; en función de los cual se estimaron los porcentajes correspondientes de esas zonas al radio en su totalidad.

13 Tal como se ha manifestado en otros estudios (Cravino 2008), la complejidad que presenta el fenómeno –que deviene principalmente de la situación “en conflicto con la ley”– trae aparejado diversas estrategias de ocultamiento o invisibilización, que se traducen en un significativo *sub-registro* del mismo.

el crecimiento de la población que habita en el asentamiento es de alrededor de un 87%, mientras que el del barrio es sensiblemente inferior, alcanzando el 24%. En términos absolutos, el proceso de poblamiento del barrio continúa en ascenso y, si bien no existe un registro exhaustivo al respecto, diversas fuentes estiman que para el 2010 su población total se acerca a los 20,000 habitantes¹⁴.

En los orígenes del asentamiento, las redes sociales tienen un lugar preponderante en el acceso al suelo: es a través de familiares, amigos o conocidos que se llega al lugar y se toma el terreno; en general, como parte de una estrategia individual-familiar y aún sin mediar transacciones monetarizadas, como sucede en años posteriores (Azuela 1999; Cravino 2006). Para estos primeros allegados la percepción de que “*era tierra de nadie*” otorga legitimidad a la ocupación, no sólo hacia el interior del propio grupo generando la circulación de diversas normatividades tácitas-sociales (Rincón 2006)¹⁵ sino hacia el afuera, sobre todo, en relación a actores estatales (funcionarios, concejales, jueces, etc.).

En una primera etapa, la intervención estatal se produce a partir de la demanda de los vecinos y se subsume al acercamiento entre propietarios y ocupantes, quienes manifiestan su interés por la compra de las tierras. Así, el requerimiento no hace foco en el reclamo de la garantía del acceso a la vivienda, que forma parte de las obligaciones asumidas por el Estado, sino más bien en la facilitación de su alcance desde la esfera doméstica. Tales acercamientos quedan supeditados a las voluntades personales de los funcionarios de turno, cuya vinculación con el conflicto es percibido por los ocupantes casi en términos de afinidades personales¹⁶.

Es así que en el marco del *Programa Municipal de Vivienda y Asentamientos*

14 Los cálculos oscilan entre 20,000 y 22,000 habitantes. Asimismo, es interesante destacar que hacia 1970 se estimó la población en aproximadamente 3,500 habitantes (*Diario La Capital*, 5 de Julio de 1970), lo cual indica que en casi cuatro décadas el crecimiento fue equivalente a un 470%, superando ampliamente al total del Partido que para el mismo período se acerca al 75%.

15 Rincón refiere a *racionalidades normativas* como “*prácticas producidas y transformadas socialmente a través del tiempo, que circulan en la sociedad, ejercen un control de la acción social dentro del territorio y aspiran a tener el monopolio en la regulación*” (2006, 688). Entre ellas, distingue *normatividad estatal*, *normatividad tácita-social*, desarrollada por prácticas regulatorias comunitarias; y *normatividad paraestatal*, impuesta por grupos armados.

16 “*Eran tierras privadas, entonces qué intente yo, lo que puede intentar un tipo que sueña con que la justicia puede llegar [...] hablar con los dueños, a ver si la gente podía comprar*”. Entrevista a personal a PS, 18 de septiembre de 2008. PS fue concejal, Subdirector del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano y Director General del Ente Municipal de Servicios Urbanos.

Humanos del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR)¹⁷ se intenta un acercamiento entre propietarios y ocupantes con la mediación de funcionarios y concejales municipales¹⁸. Sin embargo, el cese en las funciones de estos últimos marca un quiebre en las negociaciones y, con ello, un repliegue de la lucha por la regularización de la situación dominial. “Solamente se escrituró esa parte y después se dejó. Porque me parece que PS se fue. Nuestra, la cabeza de todo era PS [...]”¹⁹, manifiesta una vecina refiriéndose a un funcionario del IMDUR.

Casi una década después, hacia mediados de la década de 1990, las disputas latentes por las tierras vuelven a hacerse manifiestas. Una vez más el eje del proceso es el conflicto con la *normatividad estatal* (Rincón 2006), materializado en la llegada de un *mandamiento de constatación*, puntapié inicial para un proceso de desalojo. Las familias se autoconvocan en una asamblea donde reclaman por su derecho a la vivienda y piden la suspensión de la medida, acompañados por dirigentes vecinales y eclesiales. Como sucede años atrás, pretenden un encuentro con el propietario para encontrar alguna solución al conflicto. Días más tarde, funcionarios municipales se acercan a la zona para reunirse con las familias afectadas, con la finalidad de tener conocimiento de: la situación de cada una, la antigüedad de la ocupación, la valuación estimada de las tierras, el pago de servicios, la deuda de tasas, etc. Nuevamente, “*expresan su deseo que la Municipalidad adquiera las tierras y se las venda a los ocupantes con un plan de financiación de acuerdo a sus posibilidades*”²⁰. Sin embargo, este acercamiento e incluso la realización de una reunión con concejales, no impide la concreción de un multitudinario abrazo solidario a la manzana en cuestión por parte de vecinos del barrio, como forma de resistir al desalojo.

A raíz del creciente malestar de los vecinos, los funcionarios municipales hacen manifiesta “*una decisión política de encontrar los elementos técnicos*”²¹. En los días subsiguientes, varios concejales promueven un proyecto de ordenanza para autorizar al Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSU R)²² a adquirir la parcela en conflicto y, luego, venderla a sus actuales

17 En 1979, el Instituto Municipal de Crédito y Vivienda (IMCREVI), creado en 1963 con el fin de intervenir en la problemática habitacional previendo la producción de vivienda económica, se transforma en el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR) (ordenanza 4543/79), virando hacia el impulso de obras de infraestructura a gran escala.

18 En paralelo, algunos propietarios inician directamente una demanda en la justicia.

19 Entrevista personal a AL, 25 de mayo de 2008.

20 Expte 1322-V-1997, folio 5.

21 Declaraciones del Director Ejecutivo de Tierras y Vivienda, *Diario La Capital*, 16 de abril de 1997.

ocupantes, mediante un plan de financiación²³. Sin embargo, directivos del Ente manifiestan la imposibilidad de realizar la compra, dado que el municipio no dispone de partidas presupuestarias. El aparente inconveniente para que se financie la operatoria no estriba sólo en razones presupuestarias sino fundamentalmente en la subsunción del problema a su dimensión legal: la tensión con diversas reglamentaciones existentes en su mayoría relativas a la Ley Orgánica de las Municipalidades²⁴.

Finalmente, en abril de 2001, cuatro años después del resurgimiento de la disputa, el Honorable Concejo Deliberante²⁵ declara la “*emergencia del conflicto*”, autorizando al Ejecutivo a adquirir la parcela a justo precio, considerando el interés social que subyace al acto. Sin embargo, el conflicto permanece sin solución.

Mientras tanto continúan sucediéndose nuevas ocupaciones. Las prácticas de acceso al suelo estructuradas a partir de relaciones familiares, de amistad u otras redes sociales van retrocediendo para dar paso a la configuración de un mercado inmobiliario inminente (Azuela 1999); en palabras de Cravino (2006), a la “*mercantilización de las relaciones de reciprocidad*”. Sin embargo, ellas no son excluyentes; sino que se produce una combinación de lógicas vinculadas con la consolidación de diversos procesos organizativos²⁶, que no emergen a partir de la cuestión de la vivienda sino de otras demandas visualizadas con mayor urgencia –centralmente, la falta de trabajo²⁷–; y se articulan tanto hacia fuera del barrio como al interior del mismo generando

22 En 1996, el IMDUR pasa a ser EMSUR (decreto 2340). Si bien formalmente ejerce similares derechos y obligaciones que el primero, profundiza la obra de infraestructura pública, sin desarrollar plan habitacional alguno quedando las escasas acciones en ese sentido, supeditadas al Departamento de Promoción Social de la Dirección de Vivienda, Proyectos e Infraestructura de la Secretaría de Planeamiento Urbano.

23 Se realiza un informe social en donde consta que las familias tienen entre 18 y 11 años de ocupación, están dispuestas a pagar una cuota mensual, y que desde 1982 vienen solicitando la posibilidad de comprar las tierras, incluso han tenido un acercamiento con el propietario frustrado por una diferencia en la cotización de los terrenos (Expte 1322-V-1997).

24 Comprar por medio de una licitación pública o privada, encuadrar la venta a los ocupantes u otorgar un préstamo a estos, realizando una hipoteca a favor del Ente; son algunos de los obstáculos. Las recomendaciones del EMSUR –analizar si los ocupantes comprarían individual o colectivamente– entran en discusión con las de la Secretaría Legal y Técnica de la MGP – que sostiene la posibilidad de enajenación en forma directa. Expte 1322-V-1997, fs 45 y 56.

25 En adelante, HCD.

26 Entre ellos, se destacan la configuración del Movimiento Atahualpa –nacido del seno de la AVF– y el Movimiento Teresa Rodríguez.

27 Hacia mediados de la década de 1990, en el marco de una coyuntura económica y política sumamente crítica, Mar del Plata ocupaba el primer lugar del desempleo en el país (alcanzando casi el 22%)

nuevos entramados de actores y prácticas de acceso al suelo, que resisten a la mercantilización de relaciones extendidas en otros casos – tal como veremos seguidamente en La Herradura.²⁸

Ejemplo de ello es la toma colectiva de “*Empleados de Comercio*”²⁹, en el año 1998. Sobre ella, una vecina expresa “*fue una toma, este... así, todo apurada. Vinimos todos juntos, con la chica de atrás, este, y las otras chicas nosotros fuimos los promotores acá, viste. Le dijimos: nosotros vamos a hacer, pero los que tuvimos que dar, poner la piel, el pecho [...]*”.³⁰

Apenas días después se produce el reclamo de las tierras por parte de los propietarios. Frente a ello, y tal como era esperable en una coyuntura de emergentes procesos de organización barrial; la intermediación entre propietarios de las tierras y ocupantes es llevada a cabo por los líderes de la AVF. Luego de negociaciones, se consensua no desalojar y buscar una solución con la asistencia del Estado municipal: “*se solicita a la Municipalidad arbitre los medios necesarios, la disposición de un agrimensor, dado que los ocupantes de los lotes son familias carenciadas que están dispuestas a regularizar su situación pero no disponen de los medios suficientes que se requieren para la realización de los trámites correspondientes*”³¹, peticionan los vecinos.

Sin embargo, se produce un retroceso en la negociación y el propietario continúa con el juicio por *usurpación de propiedad*. “*Nos hizo una reunión, fuimos toda la gente y nos dijo que nos iba a pasar la topadora y que el que tiene la plata va a tener el terreno y el que no, te echan. Así que eso está latente*”, manifiesta una vecina³². Hasta 2010, no hay novedades y los vecinos continúan viviendo allí.

En los últimos años, algunos actores destacan el auge de ventas fraudulentas que se producen a través de “*dateros*”³³. También se menciona la connivencia de algunos funcionarios con empresas loteadoras en la compra de terrenos en estas zonas y se señala la correlación existente entre este tipo de prácticas monetarizadas y la presencia de punteros políticos, sugiriendo que la intermediación de estos actores alimenta tal fenómeno.

28 Lado y Núñez (2005) señalan que en Mar del Plata fueron las AVF que, ante el crecimiento del desempleo y la pobreza, se vieron obligadas a implementar nuevas estrategias de protesta. Así, en junio de 1997, los primeros piquetes en la ciudad tuvieron como líderes a dirigentes fomentistas y vecinalistas de la zona.

29 Así refieren los vecinos a esa manzana cuyos predios son propiedad del Sindicato de Empleados de Comercio.

30 AL, entrevista personal, 25 de mayo de 2008.

31 Carta de la AVF Jorge Newbery al (entonces) Intendente Elio Aprile, 18 de febrero de 2000.

32 AL, entrevista personal, 25 de mayo de 2008.

33 Así se denomina a quienes teniendo información sobre los lotes ociosos, los venden o pasan las referencias a otros actores que hacen lo propio. En muchos casos, tanto funcionarios como empleados municipales se hallan vinculados a estas prácticas.

ACTORES	ESTRATEGIAS	1970	1980	1990	2000	2010
OCCUPANTES	De accidental auto		Individual familiar, va bilizada por redes sociales		Colectiva	Individual familiar, mercantilizado
	Normativas		Tiempo social, detenida por apropiaciones ilegales en el Estado (referencia hacia el Estado, forma de loteo)	Disposición a compra		Tiempo social, también de redes sociales, organizaciones sociales y políticas Estatal,
	Organizativas		Espontánea, de vecinos. Consignas ligadas al hábitat, intra y extra barrial.	Planificada, ligada a participación en AVF	Resistencia colectiva al desalojo de manzana. <i>Algo Solidario</i>	Resistencia al desalojo solo por parte de los afectados. Disposición a compra.
PROPIETARIOS	Demandas principales		Servicios y equipamiento		Trabajo	
			Reclamos de tierras via judicial (solían un caso, se negocia venta de parcelas a propietarios, como el loteo).		Reclamo de tierras via judicial (toma colectiva del SEQ y otros casos aislados).	
ESTADO (*)			Mediación entre ocupantes y ligas propietarios (INDUS)	Resolución del caso al PROMUEVA (Banco de Tierras)	Mediación entre ocupantes y SEC.	Mediación en casos participaciones viables de regularización (Banco de Tierras) o en efectivizarse.
	ORGANIZACIONES BARRIALES	AVF indiferente al conflicto. Centrada en desarrollo del "caso barrial"		Creciente presencia de la AVF. Intra barrial	AVF a iniciativa progreo para incorporación ley Ferri	Creciente presencia de AVF (planificación)
						Proceso de regularización masiva aunque con resultados

Nota: Se indican hechos percibidos como "disruptivos" en el proceso de apropiación del suelo, emergentes del análisis del corpus de las entrevistas realizadas.
 Venta de parcela a 6 familias ocupantes
 Abrazo Solidario
 Toma manzana de Sindicato de Empleados de Comercio
 (*) entre paréntesis se destaca a qué actor se trata a qué actor se hace referencia (el actor, legislativo, judicial, organizativo, etc.)

Figura 1. Síntesis. Actores y estrategias en la producción del hábitat. Caso Jorge Newbery

La Herradura

La Herradura está ubicada hacia el noroeste de la ciudad, en tierras que originariamente pertenecen al Jockey Club³⁴, que en 1968 concreta la primera etapa de un proyecto institucional que prevé la construcción de un circuito de carreras. Para ello, compra 250 hectáreas para destinar algunas a la actividad ecuestre y reservar otras para la construcción de tres barrios residenciales: San Jorge, La Herradura y San Roque. Sin embargo, los avatares económicos permiten la concreción de un mínimo porcentaje del proyecto originario; aunque ello no impide que el Jockey Club continúe con la venta de tierras, a lo largo de la década de 1980. Sin embargo, la zona se mantiene escasamente poblada (Núñez 2000).

Años después, hacia mediados de 1990, comienzan a producirse las primeras ocupaciones. De acuerdo con las fuentes disponibles, podemos aproximarnos a la situación sociohabitacional de la zona observando los colindantes barrios Hipódromo y La Herradura, que se enmarcan bajo un mismo parámetro censal (fracción y radio). Para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, ambos comparten diversas características vinculadas a su inserción en la dinámica urbana de la ciudad y el Partido de General Pueyrredon³⁵. Progresivamente se diferencian de manera sustancial y, en la actualidad, presentan significativas heterogeneidades en cuanto al nivel de ocupación y consolidación, la situación de tenencia del suelo y las condiciones habitacionales.

En tal sentido, comparativamente podemos analizar cómo evolucionan algunos indicadores sociohabitacionales en la zona durante el período intercensal 1991-2001³⁶. En él se produce una variación intercensal cercana al 50% de la población y casi un 86% en lo que respecta a hogares, superando ampliamente el registro del PGP, que es de un 5.6% y un 12.8%, respectivamente³⁷.

En relación a los nuevos hogares que se conforman en el período se registra un aumento de las situaciones de irregularidad en la tenencia,

34 En la ciudad, la institución se crea en 1963 orientando su actividad al turf.

35 En adelante, PGP.

36 Esta es la información disponible para analizar la evolución de la ocupación de la zona, considerándose ambos barrios en un mismo radio y fracción censal. Si bien no ofrece datos específicos del caso, contribuye a aproximarse al estado de situación que se complementa con la información relevada en el Censo realizado en el barrio, en los años 2004-2005.

37 El poblamiento del Hipódromo y La Herradura acompañó esa dinámica, como parte del proceso de periurbanización que coadyuva a la extensión de la mancha urbana y además aumenta los flujos de movilidad (trabajo, escuela, etc.) (Sagua 2008).

incrementándose de un 27.2% a un 34.3% – y, como contrapartida, disminuyendo las formas regulares; a diferencia de los que sucede a nivel del PGP. A partir de las fuentes consultadas podemos inferir que el incremento de este indicador obedece, en gran medida, al aumento de la densidad poblacional en La Herradura, cuya ocupación se realiza mayoritariamente “de hecho”. Esa importancia relativa del progresivo proceso de ocupación de la zona también queda evidenciada en los datos el tipo de vivienda, en donde se produce un significativo aumento de las situaciones deficitarias – pasando de 35.5% en 1991 a 46.8% en 2001, para el total del radio. También consideramos que esta estimación se halla sensiblemente afectada por el crecimiento señalado, sobre todo a partir del comienzo de esta década.

Con la crisis del 2001, La Herradura crece acentuadamente. De acuerdo con el Censo realizado por los profesionales de la Posta Sanitaria durante los meses de octubre 2004-abril 2005, se estima que desde el origen del asentamiento hasta el año 2000, se asientan entre 2 y 3 familias por año; mientras que a partir de allí, tal fenómeno oscila entre 25 y 30 grupos familiares. Para el año 2005, se registran 864 personas, de las que casi el 90% presenta necesidades básicas insatisfechas, un 7% se encuentra bajo la línea de pobreza y sólo un 3% no es pobre. Para el año 2006, se calculan 960 habitantes, mientras que en 2007 se estiman 1,200 personas, nucleadas en 300 familias. Para el año 2009, el asentamiento se extiende en 52 manzanas y se calcula que viven en él alrededor de 3,000 habitantes³⁸.

Tal como dijéramos, es hacia mediados de la década de 1980 que, al verse frustrado aquel proyecto de barrio residencial, muchos de quienes han comprado tierras al Jockey se deshacen de ellas, vendiéndolas a precios relativamente accesibles que facilitan el acceso a familias de escasos recursos³⁹. Tal transacción se ubica en una zona difusa y de superposición entre prácticas formales e informales de acceso al suelo: si bien media un boleto de compra-venta, se realiza por fuera de la normativa vigente de uso de suelo⁴⁰, en tanto no existe ningún tipo de infraestructura acorde con

38 Portal Cazador de Noticias, 25 de Agosto de 2009.

39 Como en otros barrios de la ciudad, muchos lotes son comprados desconociéndose el lugar, a bajos precios y en cuotas, percibiéndose como una inversión interesante en una ciudad turística. Una vez en la zona, los propietarios descubren que las condiciones no son las esperables (terrenos de mala calidad, ubicados en zonas lejanas, etc.) y prefieren deshacerse de las tierras.

40 Nos referimos al decreto – ley provincial 8912/1977, que fija las condiciones para la producción del suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura.

las exigencias de aquella⁴¹. Sin embargo, esta cuestión no se percibe como un problema hasta años posteriores; sea por cierto desconocimiento de la normativa, o bien porque la regularización dominial no constituye una prioridad para aquellas familias⁴².

A inicios de la década de 1990, se destaca la conformación de una junta vecinal en la que participan la mayoría de las familias que habitan la zona, que pugna por la gestión por la infraestructura de servicios y el equipamiento colectivo. Cabe señalar cierto grado de *invisibilidad* del proceso de producción del hábitat en La Herradura en ese entonces; principalmente, en relación a las intervenciones estatales. Ella se evidencia no sólo en cuanto a las demandas asociadas a la reproducción cotidiana –básicamente, por alimentos– que sólo son atendidas frente a la presión de los vecinos sino en relación específicamente al acceso al suelo. No se visualizan ni funcionarios estatales ni redes sociales que intervengan para allanar posibles soluciones al conflicto.

Hacia mediados de esa misma década, el proceso se complejiza y, con ello, La Herradura va tornándose visible en la escena local. Ello no obedece a un viraje en la intervención estatal en la zona sino en el inicio de un acelerado proceso de ocupación que, según coinciden varias de las fuentes consultadas⁴³, es impulsado por líderes políticos. Tal cuestión adquiere estado público en un contexto electoral en el que dos candidatos a intendentes denuncian a una aspirante a diputada de promover la “radicación ilegal” en tierras de la zona, provenientes del conurbano bonaerense.

El HCD se hace eco del conflicto y debate la cuestión: los argumentos centrales giran en torno a los supuestos traslados de familias del conurbano a la ciudad, a las bandas organizadas que actúan como dateros, las denuncias penales vinculadas al conflicto, la creación de planes de provisión de tierra e, incluso, la reciente sanción de la ley 24374⁴⁴, etc. Todo ello

41 Tal formalidad es cuestionable en tanto se evidencia que el Jockey Club vende boletos de compra-venta pero no escritura a favor de aquellos propietarios: se desprende de la cosa (terreno) y de su posesión, pero no de la propiedad. Por tanto, en ese círculo –en donde estos compradores luego vendieron a otros– la precariedad es una constante.

42 En relación a ello, un funcionario del Banco Municipal de Tierras, expresa que “*puedo presuponer que en el Barrio La Herradura el 90% son situaciones ilegales, digamos de usurpación ó sea los tipos fueron y se metieron. Pero hay un 10% o un 15% que tienen los boletos de compra-venta del Jockey Club*” (Entrevista personal, 30 de abril de 2009).

43 Nos referimos tanto a entrevistados como a fuentes periodísticas y debates de sesiones del HCD.

44 Crea el *Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos*, en favor de ocupantes que acrediten la posesión de las tierras, con cinco condiciones: publica, pacífica, continua y con causa lícita, originariamente anterior al 1989, luego modificada a “tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009” (Ley 26493/2009).

atravesado por una coyuntura preelectoral que, para muchos, actúa más bien como telón de fondo de una disputa política que de un conflicto urbano por la apropiación del espacio.

Con ese trasfondo, emergen las desmentidas por parte de los acusados, sosteniendo que la adquisición de tierras por parte del gobierno bonaerense estaría destinada a los sectores más necesitados de la ciudad –y no a familias provenientes de otras zonas– en el marco de la ejecución del Programa Familia Propietaria. Propuesta que en los hechos no se concreta⁴⁵.

Luego de la crisis del 2001, en la ciudad se acentúa el proceso de movilidad hacia zonas periurbanas; entre ellas, La Herradura. A diferencia de años anteriores, ahora el allegarse supone una transacción monetarizada que viabiliza la ocupación (Azuela 1999; Cravino 2006). Asociada a ella aparecen nuevamente diversos punteros políticos⁴⁶. Incluso, se destaca el procesamiento penal de un funcionario del Banco Municipal de Tierras⁴⁷ por su confuso accionar en relación al acceso a un lote⁴⁸.

En paralelo, se evidencia una creciente *visibilidad*, tanto desde diversos actores estatales, que comienzan a hacerse eco de diferentes demandas; como desde actores políticos (Pérez 1995)⁴⁹, que lo ven como espacio de construcción y cooptación de militantes; en particular desde las organizaciones de base territorial. En tal sentido, se visualiza una presencia esporádica del Estado a través de la satisfacción de ciertas demandas básicas⁵⁰; mientras que en lo relativo al problema habitacional, sólo existen algunas ayudas en materiales por parte del municipio u organizaciones sociales o filantrópicas, pero no hay una política sostenida en ese sentido⁵¹.

45 Por entonces el concejal Pultí (hoy intendente) manifiesta haber presentado un proyecto solicitando al gobernador Duhalde la aclaración pertinente en cuanto a la adquisición de 180 hectáreas para radicar a familias carentes, provenientes del conurbano bonaerense (*Diario La Capital*, 14 de octubre de 1995).

46 FL relata que “*por algunos datos se habla de que fin del 2000, inicios del 2000, hay actores políticos que fomentan el ingreso al barrio. Estos son datos de informantes clave, viste, que se comenta donde hay actores políticos que, que fomentaron la toma de la posesión [...]*” (Entrevista personal, 18 de julio de 2008).

47 En adelante, BMT.

48 “*simulando contar con el conocimiento y la autorización de su legítimo propietario, señor SHT, con los que no contaba, firmó un boleto de compraventa de un terreno que vendió en el barrio La Herradura de la ciudad de Mar del Plata al señor JCC, a sabiendas de que tal transmisión no podía llevarse a cabo [...]*” (Acta Sesiones HCD, 23 de febrero de 2006).

49 Nos referimos, en sentido amplio, a quienes llevan adelante estrategias político-partidarias, ligadas más bien a intereses personalistas –sobre todo, con fines electoralistas– que a la construcción a partir de instancias colectivas

50 Se destaca en 2002, la creación del Centro de Desarrollo Infantil, que funciona como espacio propicio para la realización de diversas actividades, que exceden a los objetivos propios de esta operatoria nacional. Han funcionado allí el proyecto de Almacenes Culturales del municipio, la Posta Sanitaria, entre otros.

En el año 2005, a raíz de la inquietud planteada por profesionales de la Posta Sanitaria y el Consejo Vecinal de Salud; y en conjunto con otros profesionales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, se elabora el proyecto: “*Corralón Solidario para una Vivienda Solidaria*” que es financiado por la Universidad local y tiene la contribución de diversas empresas y organismos gubernamentales. Su finalidad es la creación de un espacio para acompañar el mejoramiento de las viviendas y, con ello, de la calidad de vida de quienes allí habitan. Además la puesta en funcionamiento de un emprendimiento productivo previendo la capacitación en el oficio de la construcción: la producción comunitaria de bloques de cemento, destinada tanto a las viviendas de los vecinos como a la comercialización, aunque esta última no puede realizarse.

En este contexto, las inquietudes en torno a la titularización de las tierras no emergen a partir de los ocupantes⁵² sino del grupo de profesionales que coordina el proyecto. Las tareas tienen un buen inicio: se realiza un relevamiento de las manzanas, se organiza una reunión general, se eligen delegados, etc. En definitiva, se crea una coyuntura propicia para viabilizar la resolución del conflicto a favor de los ocupantes. Por un lado, que de los 300 lotes que originariamente vende el Jockey Club no se presenta nadie a hacer el reclamo para regularizar la situación. Por otro, que en 2002 se decreta la quiebra de aquella institución⁵³, obligándola a cesar con las actividades y a liquidar sus bienes. Sumado a ello, al momento ningún acreedor quiere esos lotes. Con ese dato, se considera viable algún mecanismo para legitimar el traspaso a favor de los ocupantes⁵⁴. Sin embargo, se destaca no sólo el incumplimiento de una medida –en tanto que a pesar de que el fallo de la quiebra queda firme, la institución continúa funcionando– sino, además, la omisión de la aplicación de instrumentos favorables para viabilizar la seguridad de la tenencia a favor de los ocupantes.

51 Sólo en 2004 se define la inclusión del barrio en el Programa Federal de Emergencia Habitacional (“Techo y Trabajo”), determinándose la construcción de dos viviendas. Tal proceso, incluida la definición de los beneficiarios, estuvo a cargo de la Federación de Tierra y Vivienda. Claro está que constituye una cifra irrelevante frente a la crítica situación que atraviesa el barrio.

52 Tampoco existieron ni mandamientos de constatación ni órdenes de desalojo por parte del principal propietario (Jockey Club) ni los secundarios. Sólo existieron ciertos rumores que movilizaron de manera casi individual a algunos vecinos – por ejemplo, yendo a averiguar la situación impositiva del inmueble.

53 Mediante un fallo que se ratifica hacia fines de 2006, dejando firme la medida.

54 Por ejemplo, a través de un plan de pago de cuotas mensuales bajas, que podría realizarse a través del juzgado y que difícilmente encontrara oposiciones en tanto sería dinero que entraría a la quiebra.

A medida que crecen los obstáculos, el fervor inicial por la participación en el Corralón Solidario decae marcadamente, quedando atrás el esbozo de alguna estrategia colectiva, no sólo en relación a la cuestión de la regularización sino también en cuanto al emprendimiento productivo.

Paralelamente, el municipio baja al barrio desde una doble estrategia en tensión: por momentos, parece limitarse a intermediar entre propietario y ocupantes; y, por otros, asume un papel protagónico en vistas a aplicar directamente instrumentos legislativos existentes para alcanzar la regularización. Tal acercamiento se produce a raíz de la expansión de un rumor en torno a la venta de las tierras del Jockey y el Hipódromo –en sentido estricto, de la quiebra– que moviliza a algunos vecinos a acercarse al BMT para cerciorarse sobre tales entredichos.

Hasta fines del 2010, sólo continúan diseminándose los rumores.

Villa Evita

Villa Evita se ubica también hacia el noroeste de la ciudad aunque en una localización intermedia en relación al centro de la ciudad y los dos otros casos. Se origina hacia mediados de la década de 1980 cuando se asientan allí las primeras familias provenientes de la vecina Villa Cariño que son obligadas a desalojar dicho predio en virtud de que allí se construiría el Hospital Español. Si bien el proyecto no se realiza, las familias permanecen en el predio e impulsan a sus parientes a allegarse a la zona. También algunos vecinos manifiestan haber llegado previamente a ese episodio.

El asentamiento se extiende mayoritariamente sobre terrenos linderos a las vías del Ferrocarril Roca, dentro de los límites del Barrio Fortunato de la Plaza. Muchas de las tierras ocupadas son de dominio del Estado nacional, administradas por la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, aunque hay una minoría de familias que se ubican en predios de dominio privado, adyacentes a las vías. Ninguno de ellos está loteado y aún hay algunos espacios libres.

Al momento de hacerse este estudio, el único censo realizado en la villa data del año 1994⁵⁵, y en él se calcula que habitan el lugar 52 familias, constituidas por aproximadamente 300 personas, quienes en su mayoría (73%) tienen una antigüedad en la residencia allí de entre 4 y 9 años. Se destaca además el alto porcentaje de niños que habitan el lugar: alrededor de un 60% se hallaba comprendido en la franja que va de 0 a 12 años. De acuerdo con el testimonio de algunos vecinos y de diversos grupos que realizan intervenciones en el barrio actualmente se estima que viven

55 El mismo fue realizado como parte de una beca de investigación (Colombo 1994).

en ella aproximadamente 400 familias.

A mediados de la década de 1980, el asiento de los ocupantes originarios impulsa progresivamente a otros familiares, con una similar trayectoria de precariedad, a allegarse a la zona; conformando así un entramado de relaciones de vecindad en donde el parentesco es el patrón que prevalece. Con el paso de los años se evidencia un proceso de densificación y, en menor medida, de recambio de la población – es decir, se produce un crecimiento más bien sustentado en el ciclo de vida de las familias que en la llegada de nuevos grupos familiares. Bajo una u otra modalidad, a medida que avanza el nivel de ocupación las relaciones de reciprocidad van mercantilizándose, al igual que en las otras dos experiencias estudiadas.

Si bien el conflicto por la ocupación de las tierras tiene un punto de inflexión en el año 1990, los rumores de desalojo de la traza del ramal se remontan a décadas anteriores. Ya hacia fines de la década de 1970 se inician algunos procesos de desalojo en las áreas ocupadas, impulsados por Ferrocarriles Argentinos, que afectan principalmente a las aldeañas Villa Vértiz y Villa Cariño y, en menor medida, a Villa Evita. Específicamente, en 1979, se produce un caso que cuenta con la intermediación de los asesores letrados del Sindicato de Obreros de la Industria del Pescado⁵⁶, al que acuden los habitantes en calidad de trabajadores de aquella industria. Entonces logra frenarse el desalojo, en tanto el juez interviniente falla a favor de los pobladores, cuyos patrocinantes reclaman por errores en el proceso. Así, las resistencias puntuales impiden “*arrasar con la topadora*”; y, como contrapartida, la ocupación aldeaña a las vías continua creciendo significativamente, siendo hoy la Villa Vértiz una de las más grandes de la ciudad.

En 1990, la amenaza de desalojo se hace presente nuevamente, reflatándose la sentencia caída en el juicio de 1979. Los habitantes se movilizan y recurren otra vez a la intermediación del SOIP. Desde el municipio, diversos funcionarios parecen desconocer la situación que ahora afecta a 143 familias y se manifiestan en contra de una acción de erradicación⁵⁷, sobre todo por la imposibilidad de allanar una solución para esos vecinos⁵⁸.

56 En adelante, SOIP.

57 PS, entonces funcionario dice, “*Los terrenos del ferrocarril, los quisieron desalojar, y nosotros hablamos con la gente del ferrocarril y pararon el desalojo. Eso con (el entonces intendente) Roig, lo hicimos [...] Todo lo que es la vía y pertenece al ferrocarril, nosotros hicimos gestiones [...] y nosotros lo paramos*” (Entrevista personal, 18 de septiembre de 2008).

58 La Subsecretaría de Acción Social y el directo del Menor, la Familia y la Tercera Edad, manifiestan que “*si el Ferrocarril no las necesita (las tierras) en forma urgente para qué se realiza el desalojo en este momento tan difícil para la gente?*” (Diario *La Capital*, 2 de noviembre de 1990).

Finalmente, el desalojo no se ejecuta.

Tan sólo dos años después, en virtud del proceso de privatización de los ferrocarriles argentinos se pone en discusión la relocalización de Villa Evita. El debate central gira en torno a la recuperación del ramal extendido desde el Puerto hacia la Estación de Cargas, que afecta no sólo a los habitantes de esta villa sino a otros tantos asentados a lo largo de gran parte de la extensión de la traza, alrededor de 500 familias. A diferencia del conflicto inmediatamente anterior en el que algunos funcionarios municipales manifiestan su disconformidad con el avance del desalojo iniciado desde Ferrocarriles Argentinos; ahora la propuesta emerge de la propia MGP, que actúa a favor de la empresa de ferrocarril, impulsando un proceso de relocalización. La misma, realizada a la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales/Programa Arraigo en el año 1992, contempla la consolidación del área, a partir del desarrollo lineal de algunos lotes cercanos que admitan la relocalización de aquella población que se ubica sobre la traza casi sin alterar su ubicación original. El municipio asume la intermediación entre Ferrocarriles-Programa Arraigo, solicitada por funcionarios de la empresa, quienes manifiestan incluso la posibilidad de disponer de otras tierras para llevar adelante la relocalización.

En ese contexto, en 1993, se conforma una Comisión de Vivienda que es integrada por vecinos, la AVF y el Servicio Social Municipal del (aledaño) barrio Bosque Grande, con la finalidad de analizar el problema y elaborar propuestas alternativas. Así, el grupo realiza una presentación ante el HCD en donde se destaca *“la grave de la situación habitacional”* y la amenaza latente del desalojo *“que si bien en este momento se encuentra detenido, desconocemos en qué momento se hará efectivo”*. Por ello, solicitan ser encuadrados dentro de algunos de los programas existentes – Arraigo, Solidaridad, Reconstrucción de Barrios, etc.; y elevan algunas propuestas como la venta de tierras con o sin servicios, la venta de tierras con las bases de una vivienda tipo, la construcción por ayuda mutua con dirección técnica municipal –teniendo en cuenta la disponibilidad de mano de obra existente en la villa–, la venta de tierra con vivienda terminada, entre otras. Asimismo, expresan tener conocimiento de *“que las tierras aledañas a la villa pueden llegar a ser vendidas por sus dueños; de esta forma no se produciría el desarraigo de las familias del lugar”*; y dan cuenta de la escasa dimensión del problema, que por entonces afecta sólo a 60 familias. Finalmente, invitan a funcionarios a participar de las reuniones semanales de la Comisión, con la finalidad de allanar una solución conjunta a la crítica situación planteada⁵⁹.

59 Nota 385/93.

ACTORES	ESTRATEGIAS	1970	1980	1990	2000	2010
OCCUPANTES	De acceso al suelo		Familias desahiliadas de Villa Curfio. Táctico social: algunos actores organizan y/o habilitan la ocupación. Estatal.	Familias desahiliadas habilitada por redes de parentesco	Creciente merca-tilización	
	Normativas		esporádicamente se venen en cuenta para el acceso a ella (sobre todo, interesados en posterior regularización).			Táctico social = estatal; mercado primigenio, con parámetros similares al estatal.
PROPIETARIOS	Organizativas		Olla Popular	Movilización por desalojo de FECC. Cooperativa de cartoneros	Comedor infantil y Centro Comunitario "La Esperanza" creación de "Olla Popular" para el sueldito y apertura del finca de disposición final de residuos. Participación en cortes de Julio 88.	
	Demandas principales		Alimentos		Subsidio a través de ONGP para las habilitaciones. Trabajo (Subsidio, Plan, etc).	
ESTADO (*)		Se inician demandas de desalojo del ramal por parte del FECC.		Resurgen demandas de desalojo detendidas en 1979.	Propuesta de gestión de Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (Banco de Tierras).	Bumer de relocalización de habitantes, por proyecto de reactivación del ramal ferroviario (Comegales).
				Manifestación en contra de una acción (funcionarios) Estudios para consolidar zona en el marco del Programa Arriago (Banco de Tierras).		
ORGANIZACIONES BARRIALES			Histórica presencia de vecinos-militantes		Creciente presencia de organizaciones extra barriales con referentes allí (Barríos de Pie).	
Proceso autogestivo: construcción centro infantil y comedor.						

Figura 3. Síntesis. Actores y estrategias en la producción del hábitat, Villa Evita

Por su parte, el municipio no inicia ningún tipo de diálogo y, hacia fines de 1993, archiva la solicitud.⁶⁰ En paralelo, si bien en principio se mantienen ciertas gestiones para llevar adelante el proyecto iniciado desde el municipio en 1992; luego, se dilatan las decisiones y, finalmente, la propuesta declina.

Entre 1994 y 2002, desde el BMT se realizan sucesivas presentaciones para implementar el Programa de Mejoramiento Barrial –financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo– con el objetivo de consolidar o relocalizar parcial o totalmente diversos asentamientos y barrios precarios de la ciudad, entre los que se incluye Villa Evita⁶¹, pero no prospera.

A mediados de 2009, se plantea nuevamente la posibilidad de relocalizar a los habitantes de Villa Evita a partir de la creación de un proyecto de reactivación del ramal ferroviario que atraviesa la zona. Asimismo, desde el BMT se indica la reciente firma de un convenio con el intendente Pulti para elevar a la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social el proyecto de regularización de tenencia de terrenos de cinco jurisdicciones marplatenses, entre ellos Villa Evita. Cabe destacar que, si bien fuera del período observado, hacia fines del 2010 se aprueba el “*Programa de Urbanización, Regularización Dominial, Mejoramiento Habitacional y Desarrollo Social del asentamiento denominado ‘Villa Evita’*” (ordenanza 1994/2010), impulsado desde una organización no gubernamental local y la filial zonal de un partido político.

A MODO DE CIERRE: REPENSANDO LAS INTERVENCIONES ESTATALES

“Regularizarlo se puede. Todo se puede [...] Sobre los que están sobre las vías sí, y acomodar los que no están sobre las vías. Eso se podría hacer, hace falta plata y voluntad política, nada más. [...]”

Palabras de funcionario del BMT en relación al caso de Villa Evita.
Entrevista personal, 30 de mayo de 2008.

60 GM, entonces presidenta de la AVF barrial (desde 1993), “*trabajamos con tres asistentes sociales. Trabajamos en la villa, en el comedor, nos juntábamos, a la tarde, todos... estábamos soñando la mejora de todo esto. Le entregamos al intendente Russak, lo metió adentro de un cajón y no nos lo devolvió más el proyecto*” (Entrevista personal, 29 de abril de 2008).

61 Entre otros, también se presenta a La Herradura como parte de una estrategia de consolidación.

Como expresamos inicialmente, hacemos referencia al Estado bajo sus diferentes dispositivos institucionales (ejecutivo, legislativo, judicial) y jurisdicciones (municipal, provincial, nacional); alejándonos de una mirada unívoca. Partiendo desde esta perspectiva, las acciones desplegadas en relación a los conflictos estudiados no pueden ser menos que complejas y oscilantes. No sólo en función de las directrices de la *lógica pública* sino además en las múltiples relaciones –difusas, complementarias, superpuestas, etc.– que establece con la *lógica privada* y la *lógica de la necesidad* (Herzer y Pérez 1994).

Ya en un trabajo preliminar sostuvimos la imposibilidad de visualizar una intención política sostenida desde el Estado local, en vistas a avanzar en procesos de regularización; y observamos una discrecionalidad en su accionar, que depende de la correlación de fuerzas existentes en los diversos escenarios, tanto en relación a los sectores populares como a otros actores que presionan sobre el Estado en función de la primacía de sus intereses (Arqueros y Canestraro 2011). En definitiva, tal como sostiene Duhau (1998) es el Estado quien controla las demandas –y sus respectivas respuestas– de los sectores populares, haciéndolo a partir de amplios márgenes de discrecionalidad.

Si volvemos de manera sintética a las experiencias analizadas observamos que ninguna fue objeto de política pública de vivienda: sea un programa⁶² o la aplicación de un instrumento normativo⁶³. Sólo han existido diversos –y escasos– intentos de allanar posibles vías de resolución de la problemática, a partir de un proceso de regularización dominial.

Es el en caso del Newbery donde encontramos, de manera más inmediata, la intermediación estatal. En una primera etapa, se produce a partir de la demanda de los vecinos y se subsume al acercamiento entre propietarios y ocupantes, quienes manifiestan su interés por la compra de las tierras; es decir, reclaman al Estado municipal la facilitación de la garantía del derecho a la vivienda, para alcanzarlo desde la esfera doméstica. Luego, en un segundo momento, la intermediación estatal es más oscilante y residual respecto de la problemática del acceso al suelo, en particular, y a una vivienda, en general. En principio, reaparece en dos coyunturas

62 Excepto el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”, por el cual se hicieron dos viviendas en La Herradura, con beneficiarios seleccionados por las cooperativas que construyeron. Por eso, creemos no constituye una política proactiva sino que más bien es el resultado de otro tipo de debate y no al propio de los vecinos del barrio.

63 No hacemos referencia aquí a la provisión de los servicios, si bien es una instancia contradictoria dado que arbitrariamente en algunos casos se realiza y en otros no, independientemente de quién sea el proveedor – el Estado o empresas privadas.

críticas (*abrazo solidario* y de *Empleados de Comercio*), e intenta intermediar en sendos casos. Al igual que sucediera en la primera época, si bien la calidad de la misma dista de ser idéntica, fracasa – en un caso, luego de una sucesión de debates, se sanciona una ordenanza que luego no se cumple; y, en el otro, la negociación no llega a buen puerto. Es decir, no se producen los desalojos pero tampoco se soluciona la “amenaza latente”; e, incluso, de nuevo se asume la misma consigna que otrora –el alcance del status de propiedad a través de la viabilidad aportada por el Estado–, sugiriéndose, como sostiene Cravino, que “*la disposición a la compra los coloca fuera del espacio del delito*” (Cravino 2001, 23). A diferencia del momento de la apropiación originaria, ahora se espera, ante una eventual materialización del desalojo, algún tipo de compensación en la transacción en virtud del valor agregado al suelo. Sin embargo, el argumento de defensa de los derechos posesorios que han adquirido los ocupantes brilla por su ausencia y, en última instancia, se subsume la cuestión a la transgresión de la normativa estatal.

Siguiendo una suerte de gradiente en la intervención estatal, podemos visualizar que Villa Evita se ubica en una situación intermedia en relación a las otras dos experiencias. Al igual que en Newbery, el Estado se hace presente en una coyuntura tensa que gira alrededor de un posible desalojo; sin embargo, ante un mismo reclamo judicial las acciones son diametralmente opuestas. La cuestión se plantea en torno a las demandas iniciadas desde Ferrocarriles Argentinos para reactivar el ramal – que no sólo incluye a Villa Evita, e incluso es una discusión precedente a su configuración, sino a otros asentamientos vecinos. En un primer momento, diversos funcionarios se expresan en contra de una acción de erradicación – fundamentalmente, ante la imposibilidad de allanar una solución para esos vecinos– y el desalojo no se ejecuta. Sin embargo, dos años más tarde, la propuesta de relocalización emerge de la propia MGP, que actúa a favor de la empresa de ferrocarril, recientemente privatizada. No sólo entonces queda a la deriva la garantía del derecho a la vivienda, sino que incluso algunos actores gubernamentales, haciendo uso de la lógica estatal –y aparentando su pretendida universalidad– se posiciona del lado de una de las partes. Incluso, el Estado –bajo sus diversos dispositivos– no hace las veces de intermediario bajo la recurrente excusa de ser un conflicto entre privados –en virtud del dominio de las tierras– sino que decididamente asume la defensa de unos intereses por sobre otros, poniendo en evidencia nuevamente lo sostenido por Azuela (1999), respecto de la protección de los intereses del propietario.

Por su parte, en el caso de La Herradura dimos cuenta de cierto grado

de *invisibilidad* que históricamente signó el proceso de producción del hábitat en la zona. Si bien, en momentos en que la ocupación es aún primigenia y comienza a producirse un poblamiento significativo, se discute en el HCD la llamada “conurbanización de la zona” –cuyo origen aparente remite al accionar de redes política en la viabilidad del acceso al suelo en el lugar–, esto no tiene correlato alguno con el crecimiento y consolidación de La Herradura, puesto que es una discusión que se hace desde lo político-institucional – más allá de las dimensiones simbólicas que sugiere el acople que a la oposición del proceso realizan vecinos de barrios aledaños. Recién de manera tardía el gobierno local comienza a hacerse eco de diversas demandas –sobre todo relativas a la provisión de servicios–; e incluso se realiza alguna gestión de averiguación de datos para viabilizar la regularización, a pedido de un grupo de extensionistas de la universidad que en algún momento pretendió llevar adelante ese proceso, aunque no ha habido avances significativos en tal sentido.

Sintetizando los tres casos estudiados, observamos que las escasas intervenciones llevadas a cabo desde el Estado son oscilantes y residuales, en tanto se activan en momentos de tensión – fundamentalmente, cuando las amenazas de desalojo se vuelven manifiestas y los vecinos ponen en acción diversas estrategias de resistencia. Sin embargo, pareciera existir una respuesta que se replica: una vez distendida la situación, replegadas las acciones defensivas de los vecinos, el Estado se retira y vuelve a quedar latente el estado de vulnerabilidad que supone el acceso precario –en sus diversas formas: legal, material, simbólico, etc.– al hábitat. Como sostiene Sousa Santos (1984), las mencionadas intermediaciones del Estado se constituyen en *mecanismos de dispersión*; cuyo objetivo es mantener el estado de relativa latencia las contradicciones subyacentes, de forma de que sean compatibles con los límites estructurales del modelo de acumulación. Entre las posibles estrategias, aquí se apunta a la *trivialización/neutralización* del conflicto. Es ese el mecanismo que se activa desde el Estado para hacer frente a la irresuelta necesidad de garantizar la seguridad en la tenencia. Si echáramos un vistazo a las diversas experiencias de regularización –dominial y/o urbana– implementadas en América Latina observaríamos que, aún bajo nominaciones diferentes, los resultados son cuasi-idénticos.

Pareciera que estos mecanismos se han visto facilitados por la existencia de diversas dificultades para que los ocupantes se constituyan como una fuerza social organizada con base territorial, que logre desarrollar una estrategia sostenida; desbalanceando así tal estado de situación o, al menos, abriendo diversos intersticios que posibiliten alternativas de resolución

a la problemática de la precariedad jurídica en la que se hallan inmersos. Por tanto, aún bajo objetivos disímiles, las acciones u omisiones de estos últimos coadyuvan a la reproducción de los intereses de los primeros.

Sin embargo, como contrapartida sí logran constituirse entramados de actores que efectivamente despliegan estrategias de mediación en el proceso de apropiación del suelo y consolidación del hábitat, configurando una estructura que viabiliza esta “*política de las no políticas*”. Es decir, frente a un Estado que sólo esporádicamente diluye los potenciales conflictos pero no define una política en tal sentido (provisión de suelo urbano, acceso a la vivienda digna, etc.), son estos actores quienes sostienen el proceso del habitar. Son estas grietas las que nos obligan a (re)pensar estrategias frente a una lógica estatal que dista de ser unívoca. Tal como ya planteaba Oszlak décadas atrás, en relación al patrón de distribución espacial, pero que bien podríamos hacer extensivo al proceso de producción del hábitat en general, “*es el resultado de la lucha permanente por el derecho al espacio urbano, que ofrece alternativas variadas y que se resuelve casi nunca definitivamente*” a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por parte de los actores involucrados” (Oszlak 1991, 26).

Alejarnos de una mirada unívoca respecto del Estado, contemplar las lógicas de los diversos actores que pugnan por la definición de las acciones estatales —más allá de la evidente influencia cotidiana de los intereses particulares de los sectores dominantes, que delinear proyectos y modelos de ciudad sustentados en complejos procesos de valorización—; y, en definitiva, comprender el entramado que subyace a la construcción de las políticas habitacionales; se convierte en un ejercicio necesario para (re)pensar y practicar estrategias tendientes a incidir en procesos políticos que coadyuvan al desarrollo de ciudades más equitativas, basadas en principios de inclusión y justicia social.

REFERENCIAS

- Abramo, P.(2003), “Eu já tenho onde morar... a cidade da informalidade,” en P. Abramo(org.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- Arqueros, Mejica S. y M.L. Canestraro(2011), “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones” en Di Virgilio M. *et al.*(comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.
- Azuela, A.(1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, primera reimpression, México: El Colegio de México.
- Belloc, C. y A. Núñez(1998), “Odisea del espacio...,” *Temas y Debates*, No. 2, enero-julio.
- Canestraro, M.L.(2010), “Entre el hecho y el derecho... De actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009),” Tesis para obtener el título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires, Ciencias Sociales.
- _____ (2013), “¿Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo,” *Nómadas*. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Número especial: América Latina, Universidad Complutense de Madrid, pp. 249-270.
- Clichevsky, N.(1990), “Política y mercado de tierras,” en N. Clichevsky(coord.), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo Grupo Editor Latinoamericano.
- Cravino, M.C.(2001), “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires,” ponencia presentada al SLAS Conference, Land Tenure Issues in Latin America, Birmingham.
- _____ (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Duhau, E.(1998), *Hábitat popular y política urbana*, Azcapotzalco(ed.), México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____ (2002), “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares,” Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.
- Fernández, E.(2003), “Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil,” en P. Abramo(org.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- Harvey, D.(2004), “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión,” *Socialist Register*, Buenos Aires: CLACSO.
- Herzer, H. y P. Pérez(1994), *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago, Chile: CEPAL.

- Lado, S. y A. Núñez(2005), “Identidad espacio-temporal vecinal y violencia simbólica,” en J.P. Rozé, S. Murillo y A. Núñez, *Nuevas identidades urbanas en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Núñez, A.(2000), *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990*, Tandil: Ed. Grafikart.
- Oszlak, O.(1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: CEDES – Humanitas.
- Panizzi, W.M.(1989), “Entre a cidade e Estado, a propriedade e seus direitos,” *Revista Espaço e Debates*, Vol. 26, ano IX, pp. 84-90.
- Pérez, P.(1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad,” *Ciudades 28*, RNIU, octubre-diciembre, México.
- Rincon, Patiño A.(2006), “Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades,” *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. V, No. 20, México.
- Sagua, M.(2008), “Habitar las localidades menores del Partido de General Pueyrredon. Perfil poblacional y socio-económico en el 2001,” en P. Lucero(dir.), *Territorio y calidad de vida, una mirada desde la geografía local. Mar del Plata y el PGP*, Mar del Plata: EUDEM.
- Sousa, Santos B.(1984), “O Estado, o direito e a questão urbana,” en J.A. Falção(org.), *Conflito de direito de propriedades: invasões urbanas*, Río de Janeiro: Editora Forense.
- _____(1997), “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada,” <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura1d.html>.
- Topalov, C.(1979), *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México: Ed. Edicol.

Article Received: 2013. 10. 13

Revised: 2014. 07. 03

Accepted: 2014. 07. 26