

# Acceso al suelo y legalidades

SOBRE LAS PRÁCTICAS NORMATIVAS EN LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT\*

ACCESS TO LAND AND LEGALITIES

About Regulatory Practices in Processes of Production of Habitat

**María Laura Canestraro**

Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora asistente del CONICET. Docente, investigadora y extensionista de la UNMDP. Argentina  
 mlcanestraro@gmail.com

**Recibido:** 13 de junio de 2012  
**Aprobado:** 10 de octubre de 2012

## Resumen

La ciudad capitalista es socialmente producida y privadamente apropiada (Topalov, 1979), y en la disputa por el espacio urbano que de ello se deriva se articula lo económico, lo político y lo jurídico, siendo este último el que posibilita tal engranaje. Aquí se pretende contribuir a la comprensión de la dinámica que adquiere tal mediación, materializada en el derecho (Sousa Santos, 1984), en el acceso al suelo por parte de los sectores populares. En definitiva, se considera esencial revisar el papel de la dimensión jurídica en los procesos de apropiación del espacio urbano, develando qué lugar tiene la producción y transformación del orden jurídico en la dinámica de las relaciones de clase, que se manifiestan en las condiciones de producción del hábitat. Para ello, en el artículo se analizan comparativamente tres procesos de producción social del hábitat en asentamientos precarios en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, durante el período 1983-2009, y se indaga sobre las prácticas desplegadas por los diversos actores intervinientes (ocupantes, Estado, organizaciones sociales, propietarios de suelo ocupado, etc.) desde dos ejes de análisis: la dinámica de acceso al suelo y las percepciones existentes en torno al alcance de la propiedad privada individual.

**Palabras clave:** acceso al suelo, propiedad privada, legalidades.

## Abstract

The capitalist city is socially produced and privately appropriate (Topalov, 1979). On the dispute over urban space articulates the economic, political and legal, being the latter, the tool that allows such gear. This paper aims to contribute to the understanding of the dynamics of such negotiation process, materialized in the law (Sousa Santos, 1984), in access to land by the low income population. It considers essential to review the role of the legal dimension in the processes of appropriation of urban space, revealing what place has the production and transformation of legal order in the dynamics of class relations, manifested in the conditions of production of habitat. Thus, it analyzes comparatively three processes of social production of habitat in slums in the city of Mar del Plata (Argentina) during the period 1983-2009. It researches on the practices deployed by the different actors involved (occupants, state, social organizations, owners of land occupied, etc.), analysing both the dynamics of access to land and the existing perceptions about the scope of property private laws.

**Key words:** access to land, private property, legalities.

## Resumo

A cidade capitalista é socialmente produzida e privadamente apropriada (Topalov, 1979), e na disputa pelo espaço urbano que de isso deriva-se articula-se o econômico, o político e o jurídico, sendo este último o que possibilita tal engrenagem. Aqui pretende-se contribuir à compreensão da dinâmica que adquire tal mediação, materializada no direito (Sousa Santos, 1984), no acesso ao solo por parte dos setores populares. Em definitiva considera-se essencial revisar o papel da dimensão jurídica nos processos de apropriação, desvelando que lugar tem a produção e transformação da ordem jurídica na dinâmica das relações de classe, que se manifestam nas condições de produção de habitat. Para isso, no artigo analisam-se comparativamente três processos de produção social do habitat em assentamentos precários na cidade de Mar del Plata, Argentina, durante o período 1983-2009, e se indaga sobre organizações sociais, proprietários do solo ocupado, etc.) desde dois eixos de análise: a dinâmica de acesso ao solo e as percepções existentes em torno ao alcance da propriedade privada individual.

**Palavras-chave:** acesso ao solo, propriedade privada, legalidades.

\* Este artículo presenta los principales resultados de *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 en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

## A modo de introducción

Este artículo sintetiza los principales resultados de un trabajo de investigación cuyo objetivo fue el de comprender el papel que tiene la dimensión normativa en los procesos de producción del hábitat en asentamientos precarios<sup>1</sup>. Para ello se indagaron las diversas prácticas desplegadas por quienes entran en conflicto por la apropiación de un espacio en la ciudad, a partir de dos ejes de análisis: la dinámica de acceso al suelo y las múltiples percepciones existentes en torno al alcance de la propiedad privada individual.

En función de ese propósito, se analizaron tres procesos de producción social del hábitat en asentamientos precarios<sup>2</sup> de la ciudad de Mar del Plata, Argentina, durante el período 1983-2009<sup>3</sup>. Tales experiencias tuvieron origen en la ocupación de tierras, transgrediendo la forma hegemónica de acceso a la ciudad (mercado, primero, Estado, luego), e invirtiendo el proceso dominante de producción del hábitat (acceso a la propiedad del suelo, seguida de la construcción de la vivienda, la provisión de servicios e infraestructura, etc.)

Los casos estudiados (asentamientos Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura) fueron seleccionados a partir de una variedad de criterios, como la antigüedad de la toma inicial, la localización, el dominio del suelo, la escala, la propuesta de regularización o relocalización y las estrategias organizativas de los habitantes, que se asumieron con una diferencial incidencia en tales procesos y permitieron realizar un análisis comparativo. En cada uno se reconstruyó su historia desde su configuración, se hizo hincapié en las formas de acceso al suelo y en los conflictos que se derivan de él: las eventuales amenazas de desalojo y las estrategias frente a ellas, las percepciones sobre la propiedad privada y, con ello, la demanda o no de la regularización del dominio. Para ello se hizo foco en las diversas prácticas y entramados de actores emergentes (ocupantes, Estado, propietarios de suelo ocupado, organizaciones barriales, etc.) y se utilizaron tanto fuentes primarias<sup>4</sup> como secundarias<sup>5</sup>.

### María Laura Canestraro

Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Magíster en Ciencia y Filosofía Política Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Miembro del Grupo de Estudios Socio-Históricos y Políticos (UNMDP). Ex Becaria Doctoral del CONICET y del Lincoln Institute of Land Policy. Su investigación se centra en los conflictos por la apropiación del espacio urbano y en la producción social del hábitat. Integra la Asociación Civil Hábitat y Vida (Mar del Plata), que promueve la producción integral del hábitat.

- 1 Retomamos la inquietud de Azuela (1999) de "explorar la forma en que el derecho aparece en los procesos de formación de esos asentamientos (las colonias populares)". Si bien es una perspectiva que ha sido poco indagada en el campo académico, encontramos otros trabajos que, con recorridos disímiles, han hecho hincapié en ella, tanto en el caso de Argentina (Belloc y Núñez, 1998; Núñez, 2000; Cravino, 2001) como en otras regiones latinoamericanas (Souza Santos, 1977; 1984; Rincón, 2006).
- 2 Se enmarca en el concepto de *producción social del hábitat*, como lo definen Rodríguez et al.: "es un recorte dentro del conjunto de modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos, como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista y la demanda social e históricamente generada de vivienda y hábitat" (2007: 7).
- 3 Si bien los casos seleccionados se originaron tanto antes como después de esta fecha, es a partir de este momento que se visualiza una actitud tolerante a las ocupaciones por parte del Estado, a diferencia de las prácticas desplegadas durante gobiernos anteriores (Rodríguez, 2005). Cabe agregar que sobre todo, a partir de los años noventa, las políticas de regularización se convirtieron en un eje de la acción estatal, que con diversos flancos débiles, se constituyeron 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 sociales.
- 4 Entrevistas en profundidad a ocupantes, vecinalistas, funcionarios estatales, entre otros; observación participante y no participante de diversas actividades barriales y de encuentro con los vecinos; notas de campo; relevamiento fotográfico, etc.
- 5 Material bibliográfico; normativa existente (leyes, ordenanzas), información periodística, documentos de planes y proyectos habitacionales, datos estadísticos, planos y fotos aéreas, documental sobre la historia barrial, revistas, boletines, folletos y fotografías tomadas por vecinos, etc.

## Algunas consideraciones teóricas

Como afirma Topalov (1979), “la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio” (1979: 20). Por tanto, la ciudad es socialmente producida y privadamente apropiada. Esta acumulación privada es uno de los rasgos constitutivos del capitalismo, sea en su forma “originaria” (Marx, 2003) o más reciente, lo que Harvey (2004) ha dado en llamar “acumulación por desposesión”<sup>6</sup>.

En relación con la apropiación del suelo, la que se evidencia explícitamente en la “renta”<sup>7</sup>, está fundamentada en la existencia del derecho de propiedad. Es aquí donde el Estado “con su monopolio de violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos” (Harvey, 2004: 113). Así lo demuestran las diversas subdivisiones, usos y ocupaciones del suelo que son normadas por aquel, y luego reglamentadas, transgredidas o exceptuadas, hechos que han influido decisivamente en la estructuración de las ciudades. La valorización del suelo es el eje que vertebrata tales prácticas y ordena la localización de funciones y de las diversas clases en la ciudad (Portillo, 1991), a partir de la configuración de un proceso en donde las lógicas de su producción *pública*, *privada* y de la *necesidad* (Herzer y Pérez, 1994) se hallan estrechamente condicionadas y retroalimentadas<sup>8</sup>.

En esta disputa se articulan múltiples dimensiones: *económica*, *política* y *jurídica*, siendo esta última la que hace las veces de articulador de la tríada. Como plantea Sousa Santos, el Estado “se caracteriza por la exterioridad de lo político (reducido a lo estatal) a lo económico y por la subordinación del primero, en cuanto expresión del interés común, al segundo, expresión de los intereses particulares. Esta relación entre lo político y lo económico presupone una mediación que sea simultáneamente exterior y superior tanto a lo político como a lo económico. Esa mediación es el derecho” (Sousa Santos, 1984: 18)<sup>9</sup>.

Si bien el acceso al suelo en forma privada y mercantilizada, que hace viable el alcance de la institución de la propiedad privada individual otorgando un status de legalidad a tales prácticas, se constituye como el dominante, no es ni ha sido el único, incluso, tal carácter no supone que sea el mayoritario. Esta afirmación se sustenta en una doble evidencia: por una parte, en que la (controvertida) “ilegalidad” en la producción de la ciudad ha pasado de ser excepcional a ser generalizada (Fernandes, 2003; Rincón, 2006)<sup>10</sup>, y por otra, que tal proceso no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino que también alcanza a sectores medios y altos<sup>11</sup>. Como expresa Panizzi (1989), la mentada “ilegalidad” se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, pero también es un medio de acción de toda una parte del aparato de producción, aquella que trabaja para y con esta población. Sin embargo, sí suele ser diferencial su asunción como conflicto, en función de los intereses y actores que se ponen en juego. Se devela así una “práctica de negociaciones cotidianas” sobre las que se erige la ciudad (Rincón, 2006).

Con esta práctica dominante coexisten otras que se sustentan en superposición y complementariedad con las transacciones mercantiles, y, por ende, hacen lo propio con la normativa vigente. Ello se evidencia en el acceso al suelo, y por la intervención, directa<sup>12</sup> o indirecta<sup>13</sup>, del Estado, como por la apropiación individual o colectiva, como consecuencia de una necesidad concreta que no encuentra asidero en las otras lógicas, y que es posible mediante diversas redes sociales. Estas últimas prácticas, denominadas alternada e indiferenciadamente como “ilegales”, “irregulares” o “informales”<sup>14</sup>, evidencian los complejos procesos de segregación social que atraviesan la producción de nuestras ciudades.

Como se sostuvo antes, detrás de estas inquietudes subyacen al menos dos dimensiones. En primer lugar la del acceso al suelo como una necesidad que no puede satisfacerse ni mediante el mercado ni por la intermediación del Estado, y que es resuelta por la *lógica de la necesidad* (Herzer y Pérez, 1994), sea en forma colectiva o en forma comunitaria (solidaria) y que configuran la *autoproducción de la ciudad* (Pérez, 1995).

Abramo (2003) sostiene que tanto este tipo de lógica como la del *mercado informal*, e incluso las dos combinadas, han sido el patrón mayoritario de ocupación del suelo urbano

6 Dice Harvey (2004) “El capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego. Esta es la historia de la destrucción creativa (con todas sus consecuencias sociales y ambientales negativas) inscripta en la evolución del paisaje físico y social del capitalismo” (2004: 103).

7 Topalov (1984) define la renta como las sobreganancias “generadas en un proceso de valorización del capital que involucra condiciones externas que este último no puede reproducir, condiciones externas a las que el capital no tiene libre acceso, pues son objeto de apropiación privada” (1984: 24).

8 Herzer y Pérez (1994) reconocen tres lógicas de producción de la ciudad: privada, orientada a la obtención de ganancias a través de rentas urbanas; de la necesidad, realizada por sectores que satisfacen sus necesidades de suelo y vivienda a través de la autoproducción de su hábitat; y pública, que a través de disposiciones normativas, políticas y asignación de gasto público pone límites, condiciones o sustentos a las otras dos. Recientemente, Abramo (2003) distingue tres lógicas de acceso al suelo: de Estado, por la cual los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de mejorar el bienestar social; de mercado, en donde se encuentran posibles consumidores de tierra urbana y quienes disponen de ella y la ofrecen; y de la necesidad, materializada en ocupaciones de terrenos e inmuebles por parte de quienes no acceden a través del mercado y no obtienen respuesta del Estado.

9 La traducción es nuestra.

10 Ya hace casi una década, Fernandes (2003) calculó que entre el 40 y el 80% de los habitantes de América Latina accedían al suelo “ilegalmente”.

11 Como dice Rincón, “la ilegalidad en la producción de la ciudad se expresa tanto en las construcciones precarias en zonas de alto riesgo, en los loteos clandestinos e irregulares y en el control armado del espacio público ejercido en los barrios periféricos, como en el cercamiento de quebradas para uso privativo de urbanizaciones cerradas, en el cerramiento de parques recreativos de uso público y en la ocupación ilegal de andenes por el comercio y los vehículos, o en la eliminación de éstos por nuevas urbanizaciones en los estratos medios y altos” (2006: 674).

12 Por ejemplo, la expropiación con una finalidad pública y/o favoreciendo intervenciones privadas.

13 Mediante regulaciones al mercado tales como subsidios a la demanda.

14 Si bien aquí solo se hace mención a ello, en la tesis se profundiza en especial este debate.

en las grandes ciudades latinoamericanas. Sin embargo, cabría preguntarse si es posible encasillar estas dinámicas bajo una tipología: por un lado, la necesidad se presenta en todas las formas; por otro, el Estado, en última instancia, no solo está presente en su lógica sino también en las otras dos: regulando (o no) el mercado y posibilitando (o no) que los sectores más vulnerables accedan al hábitat; y, finalmente, que la *lógica de la necesidad* progresivamente va fusionándose y superponiéndose con la del *mercado*, que si bien podría considerarse como dentro de los cánones de lo considerado como *informal*, funcionaría con mecanismos propios del *formal*, estableciendo límites borrosos entre las mismas<sup>15</sup>.

Esta coexistencia también se visualiza respecto de las múltiples legalidades presentes en el proceso, y constituyen la otra dimensión del análisis. Esto supone asumir al derecho como práctica social (Cárcova, 1993) alejándose de su acepción más corriente que la interpreta como externalidad<sup>16</sup>, que se sintetiza en los postulados de la concepción civilista del derecho, y cuya máxima expresión se visualiza en la normatividad estatal (Rincón, 2006) o el orden estatal legal (Azuela, 1990).

Alejándonos de esta interpretación, pretendimos indagar la coexistencia de lo que Rincón llama *racionalidades normativas*; es decir, “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”. Esto implica la comprensión del papel que juega no solo la *normatividad estatal*, expedida y aplicada mediante la institucionalidad legal-estatal, sino también la *normatividad tácita-social*, desarrollada a partir de prácticas regulatorias comunitarias (Rincón, 2006: 688). Rincón avanza en este camino y postula la producción de *legalidades fundantes* y *territorialidades emergentes*, que devienen de la generación de prácticas normativas sociales-tácitas, consolidándose en el tiempo un agente regulador comunitario que establece reglas de ocupación del espacio, la delimitación de lo público y privado, los procedimientos de las transacciones comerciales, etc.<sup>17</sup>

Fue el interés de esta investigación problematizar esta última cuestión en sus diversas implicancias; por ello se creyó viable una exploración al respecto a partir de la indagación sobre cuáles son las posibles prácticas que pugnan por la materializa-

ción de legalidades fundantes, como punto de partida, y si ello se evidenciara, cuáles eran los obstáculos que se presentaban en los intentos de la construcción de un pluralismo de situaciones jurídicas que pudieran ser reconocidas e incorporadas al Estado<sup>18</sup>. Así, estos intersticios de producción de contrasentidos respecto del paradigma dominante del derecho<sup>19</sup> y las acciones propositivas en relación a ellos, adquirieron una relevancia ineludible en nuestras indagaciones.

## Aproximación comparativa a los casos estudiados

### Breve caracterización

El primer caso es un asentamiento en el barrio Jorge Newbery, ubicado al noroeste de la ciudad de Mar del Plata, que se originó hacia fines de la década de los años setenta, a partir de la ocupación de tierras privadas por parte de un grupo de familias<sup>20</sup>. Presenta un mayor nivel de consolidación en relación con los otros dos casos analizados, aunque tal como lo ilustra la foto 1, varía sensiblemente según la zona que se ocupe. Ello se debe, en parte, a su antigüedad y, por ende, a las estrategias habitacionales (Di Virgilio, 2007) de sus habitantes<sup>21</sup>, primero, aquellas vinculadas a la gestión de la infraestructura de servicios, y hacia mediados de la década de 1990 de otras demandas que trascienden la esfera barrial. Tanto la Asociación Vecinal de Fomento<sup>22</sup> como otros movimientos barriales han intermediado alternadamente en el conflicto por el suelo. Históricamente se han producido diversas mediaciones estatales para que los propietarios de este suelo lo vendieran a los ocupantes, pero ninguna ha prosperado. Si bien nunca se ha planteado la relocalización de sus habitantes, sí han existido amenazas de desalojo, que en su mayoría han sido resistidas.

El segundo caso es Villa Evita, emplazada en el barrio Fortunato de la Plaza de Mar del Plata; nació a mediados de 1980 y

15 Para Jiménez Huerta (citado en Cravino, 2006), el mercado de suelo no puede estudiarse a través de sub mercados definidos en forma autónoma sino en su conjunto, considerando a estos segmentos como un continuo dentro del cual se encuentran fronteras difusas y, en diversa medida, complementarias.

16 En ese sentido, para Rincón (2006), en América Latina se ha dado una preeminencia de una *aproximación epistemológica del fenómeno*, que en una de sus dimensiones constituye “una visión empirista o descriptiva que considera el derecho como un objeto de estudio dado, con independencia de los sujetos que lo analizan”.

17 Aclara Rincón que “podría interpretarse como el aval de ciertas prácticas ilegales. Se insiste, sin embargo, en que su explicación no está dentro de los marcos de la ley estatal sino como lectura e interpretación de una ciudad real, en la que históricamente se han consolidado prácticas normativas paralelas o simultáneas al derecho del Estado” (2006: 696).

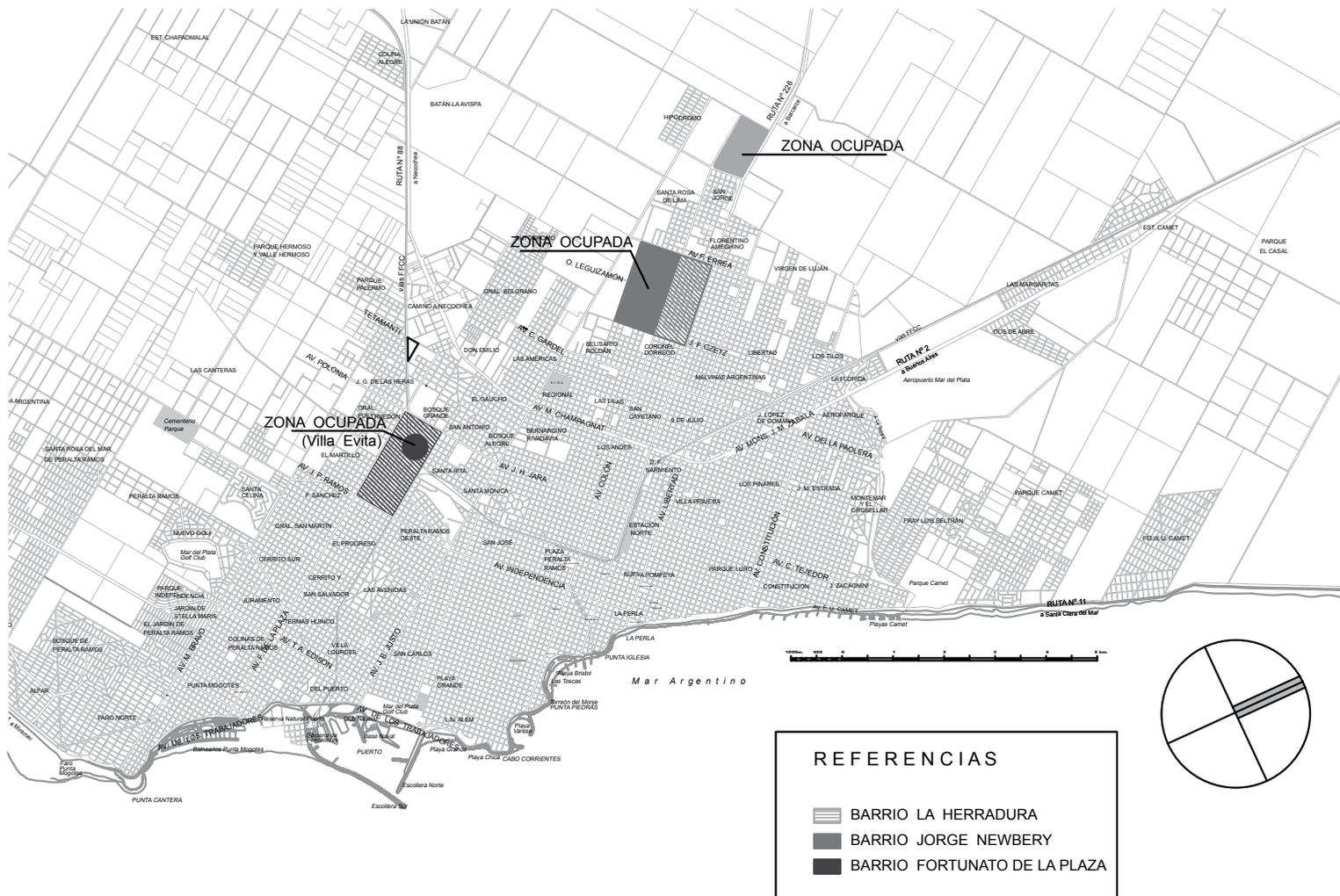
18 Se cuestionó la visión que plantea la flexibilización del derecho para incorporar la *ciudad informal/ilegal* a la *ciudad formal/legal* (que recorre un amplio espectro y cuyo máximo exponente es Hernando De Soto); y se profundizó la comprensión de la ciudad real para pensar en otra configuración jurídica posible.

19 El paradigma jurídico dominante halla sus fundamentos en el derecho civil y enfatiza el incumplimiento de la normativa vigente que se realiza a partir de la ocupación de suelo, transgrediendo el derecho a la propiedad privada. A esta mirada individualista y las acciones que de ella se derivan, tal como se determina en la mayoría de los códigos civiles de los países de la región, quedan subsumidas la mayoría de las decisiones jurídicas. En esta perspectiva, la ciudad es vista como un conjunto de lotes de propiedad privada (y algunas áreas públicas), lidiando el derecho con las relaciones entre individuos (Fernandes, 1998).

20 El barrio nació hacia mediados de la década del cincuenta, en torno a un plan de viviendas del Sindicato de Empleados de Comercio, el cual conformó “el casco” del barrio.

21 Estas aluden a las decisiones que toman las familias/unidades domésticas y los objetivos que ellas persiguen en materia de hábitat, y forman parte del espectro más amplio de estrategias familiares de vida.

22 En adelante, AVF.



Plano 1. Localización de los casos de estudio. Fuente: autor, 2010.

se ubica en tierras de dominio del Estado nacional, administradas por la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, aunque hay una minoría de familias que ocupa tierras privadas adyacentes a las vías del ferrocarril. En relación con los otros casos, tiene una localización intermedia, aunque es menos accesible y tiene un mayor nivel de precariedad. En ella habitan aproximadamente 400 familias.

En 1992, en el marco del Programa Arraigo se realizaron estudios para relocalizar el asentamiento, pero según el Municipio el proyecto no era viable por cuestiones técnicas. Mientras tanto, algunos ocupantes se movilizaron por tentativas de desalojo. En 1994 se hicieron nuevas gestiones para posibilitar la relocalización, pero tampoco se avanzó. En ese mismo contexto se llevó a cabo un proyecto autogestivo para la construcción de un comedor comunitario, pero la problemática del suelo y la vivienda no apareció como cuestión prioritaria. Recién en los últimos meses ha reflatado el rumor de reactivación del ramal del ferrocarril, y con ello, la intervención sobre la zona.

El tercer caso es La Herradura, que se ubica hacia el noroeste de Mar del Plata en tierras que originariamente pertenecieron al Jockey Club. Con un ambicioso proyecto, en 1968 aquel compró 250 hectáreas para implantación de un circuito de carreras de 73 hectáreas, mientras que las restantes serían loteadas y destinadas a un complejo urbanístico. Sin embargo, hacia mediados de los años setenta, los avatares económicos permitieron concretar solo un mínimo porcentaje de aquel. Ello no impidió que el Jockey continuara la venta de tierras, aún sin tener la mínima infraestructura, pero la zona se vio escasamente poblada (Núñez, 2000). A partir del año 2000 comenzó a producirse un masivo allegamiento de ocupantes. Hoy en día el asentamiento se extiende en 52 manzanas que albergan una población calculada de 3.000 personas, y el crecimiento sigue en ascenso. Si bien la relocalización no se ha presentado como una posibilidad certera, se han generado diversos rumores que van desde la expulsión de las familias para el desarrollo de un gran proyecto urbano hasta la venta de los lotes a aquellas y la urbanización de la zona.



Foto 1. Disímil consolidación del asentamiento Jorge Newbery, febrero 2009. Fuente: autor, 2010.

### Sobre las prácticas de los ocupantes

Tanto en Newbery como en Villa Evita, el acceso al suelo de los ocupantes originarios se hizo posible a partir de redes sociales. Con la llegada de nuevas familias, se fueron desplegando prácticas de organización y jerarquización del espacio que autorizaron la ocupación a partir de prácticas regulatorias comunitarias (Rincón, 2006). En la construcción de estas racionalidades normativas aparecen parámetros propios de la normatividad estatal, como sugieren Rolnik (1997) y Azuela (1993): la ubicación en los terrenos se plantea siguiendo una trama similar a la que establece la ley, su división en lotes por grupo familiar, a pesar de que las tierras no están subdivididas, etc. Estas prácticas son más visibles a medida que avanza el nivel de ocupación y emerge un primigenio mercado de suelo. Al decir de Cravino (2006), se produce una “mercantilización de las relaciones de reciprocidad”.

En el caso de La Herradura, la emergencia de un inminente mercado inmobiliario por fuera de la normativa estatal ha predominado en la dinámica de ocupación. En virtud de las tierras vacantes existentes, muchos ocupantes se fueron apropiando de varios terrenos para luego venderlos. Al igual que en Newbery y Villa Evita, quienes han abandonado la zona para irse a otros lugares, han vendido el terreno y, en algunos casos, lo construido sobre él. Tal transacción es legítima aun conociendo, quien compra, que no se inserta en la normativa estatal vigente, pero sí pone en juego mecanismos de intercambio enmarcados en racionalidades tácitas-sociales (Rincón, 2006) que reactualizan, bajo códigos diferentes, elementos propios del orden legal formal (Azuela, 1993; Rolnik, 1997)<sup>23</sup>. En definitiva, del acto fundante que se reconoce como legítimo, sea cual fuere la transacción que prime, devienen otros mecanismos considerados como válidos para la acción. Parafraseando a Carman (2006)<sup>24</sup>, una “sumatoria

de legitimidades” que genera la circulación de ciertos códigos y normativas y que median en prácticas de apropiación posteriores. Cabe destacar además, que en estos procesos no solo se entremezclan la “lógica de la necesidad” (Herzer y Pérez, 1994) o del “mercado informal” (Abramo, 2003), sino que también se hace presente la “lógica política” que, bajo estrategias diversas, orienta las prácticas de diferentes actores (Pérez, 1995)<sup>25</sup>.

Por otra parte, a excepción de la primigenia organización de las familias ocupantes del Newbery a principios de la década de 1980, no se ha encontrado alguna estrategia colectiva orientada exclusivamente a la resolución de la necesidad de vivienda. Entonces aparecieron ciertas demandas al Estado en el marco de una acción conjunta de habitantes de diversas zonas, ligados al Movimiento Villero Marplatense, quienes solicitaban el deteni-miento de desalojos, mejoramiento de calles, provisión de agua, etc.<sup>26</sup> Ello puso en evidencia que las prácticas, que en la esfera barrial se orientaban hacia regulaciones comunitarias, presentaban ciertos límites para sustentarse en una instancia de interpelación ante el Estado, en las cuales solo aparecía como válida cierta negociación enmarcada en la racionalidad estatal. Incluso, casi paradójicamente, en estas prácticas hacia fuera no emergía tanto la exigencia del derecho a la vivienda sino más bien la contravención del derecho de propiedad y el pedido de intermediación para la reparación de tal transgresión, a través de la compra y el traspaso del dominio a favor de los ocupantes<sup>27</sup>.

ilegalidades: de la situación originaria de “romper candado”, que los convierte en “ocupantes ilegales” devienen otros estigmas: delinquir, consumir o traficar drogas, etc.; trasladando así la “ilegalidad” a otras esferas.

- 25 En general, desde una práctica de corte clientelista, ciertos actores facilitan el acceso al suelo a cambio de garantizarse determinadas lealtades.
- 26 Parte de la demanda derivó en la creación de la Comisión de Vivienda del Honorable Concejo Deliberante local y en la intermediación por parte del Estado entre los ocupantes y los propietarios del suelo ocupado, con el objetivo de comprar las tierras, colocándose así por fuera del estigma del delito penal (Cravino, 2006).
- 27 Si bien desde el entonces Instituto Municipal de Desarrollo Urbano se hicieron intentos de regularización, el “éxito” de la estrategia alcanzó solo a 6 familias que, ante la amenaza de desalojo, compraron al propietario bajo la figura del condominio y a la fecha no han podido finalizar la subdivisión.

23 Se compra-vende tanto lo construido y el valor agregado al suelo como el acceso a la infraestructura y el equipamiento barrial, tal como sucede bajo la normatividad estatal; aunque también es probable que sea transable la “creación” de ese suelo, bajo mecanismos alternativos.

24 Carman (2006) sostiene, en relación al estudio de la identidad de los ocupantes de casas tomadas, que estos son estigmatizados a partir de una sumatoria de

Más allá de esta acción planificada, no se encontraron otras similares que se hayan desarrollado en coyunturas de distensión. En el mismo caso del Newbery, los momentos más críticos (amenazas de desalojo) trajeron consigo instancias de organización y negociación colectiva que, una vez distendidas (no necesariamente resueltas de manera definitiva), se replegaron. Algo similar ocurrió en Villa Evita ante una amenaza de desalojo, la acción se limitó a la resistencia pero no se constituyó como escenario para la negociación de una salida al conflicto: la resistencia se manifestó bajo diferentes formas<sup>28</sup> pero no trascendió esa esfera. En La Herradura, si bien no existieron ni mandamientos de constatación ni órdenes de desalojo, sí tuvieron lugar algunos rumores que movilizaron de manera casi individual a algunos vecinos, quienes una vez logrado el clima de distensión al no haber desalojo o por haberse desmentido el rumor, cesaron sus prácticas defensivas.

En las tres experiencias se observa un doble contraargumento vinculado a la organización por la cuestión del suelo: por un lado, la existencia de necesidades que se perciben con mayor urgencia (alimento, trabajo, etc.) y por otro, la prioridad de otras esferas organizativas (la central, el trabajo) en detrimento de la organización alrededor del problema de la vivienda. Sin embargo, la inexistencia de un desarrollo organizativo en torno a lo habitacional no obstaculiza la puesta en juego de otras instancias colectivas (extra y/o inter barriales) que asumen un sentido propositivo en relación a dimensiones de la vida cotidiana, como el trabajo. Esto es más evidente en Newbery y Villa Evita, y en menor medida en La Herradura, donde históricamente existieron mayores niveles de fragmentación social. En Villa Evita se destaca un proceso organizativo relacionado con la construcción de un centro comunitario barrial y, con mayor relevancia, la participación de varios vecinos en cooperativas de recuperadores de residuos. En Newbery se evidencia un progresivo proceso de organización, en principio vinculado a la AVF barrial, y luego a la configuración de redes más amplias a partir de la creación o la inserción en movimientos sociales como el Movimiento Atahualpa<sup>29</sup> y el Movimiento Teresa Rodríguez<sup>30</sup>, respectivamente. De manera disímil, ambos tienen vinculación colateral con la cuestión habitacional en función de las demandas que van surgiendo entre sus militantes o simpatizantes (desde el detenimiento de una demanda de desalojo hasta la ayuda material o física para levantar la vivienda), pero no una acción programática en tal sentido<sup>31</sup>.

Finalmente, en torno a la propiedad privada y las demandas de regularización se encuentra una diversidad de situaciones. Por momentos aparece discursivamente la idea de alcanzar el estatus de propietario, como parte de una estrategia de salida de una trayectoria habitacional inestable asociada a la posibilidad de “dejar algo” a los hijos. En otros casos, con base en el orden legal estatal, se apela a la primacía del derecho de propiedad privada sobre los derechos adquiridos por los años de ocupación,

lo cual podría derivar en un proceso de adquisición por prescripción, pero que se supedita a que ante un eventual desalojo se reconozcan las mejoras. Tal percepción se refuerza en momentos en que los motivos de conflicto se manifiestan y luego se desdibuja quedando solo como algo que se quiere alcanzar, pero que no confluye en prácticas concretas. Paradójicamente, la solidaridad que prima en las acciones colectivas frente a las eventuales amenazas no encuentra un correlato en la demanda por figuras legales ancladas en una misma lógica (“que cada uno defienda lo suyo”). Ello evidencia, como sostiene Baumann (2002), que las concepciones sobre vivienda están orientadas, en gran medida, por la ética del individualismo posesivo. Tampoco persisten aquellas inquietudes personales por acceder a alguna información dominial del lote, que permita regularizar la situación<sup>32</sup>. Además, la regularización se percibe como un proceso burocrático que resulta ajeno, difícil de entender y costoso<sup>33</sup>. Se produce, parafraseando a Bourdieu (2000), una fetichización de las normas concebidas en el marco de la normatividad estatal, que refuerza la situación de vulnerabilidad de los ocupantes y obstaculiza la posibilidad de resoluciones alternativas del conflicto. En algunos casos emerge cierta exigencia al Estado para una posible intermediación que posibilite la compra.

Por otra parte, algunos ocupantes manifiestan abiertamente su oposición a la regularización. En principio, en virtud de que es un obstáculo para continuar con el desarrollo de un mercado de venta de terrenos<sup>34</sup>, pues limita las posibilidades de que, quienes originariamente se apropiaron de diversos lotes, puedan hacerlos circular, como sucede en La Herradura. Quienes participan en organizaciones sociales cuestionan la legitimidad del Estado en exigir el acceso a la propiedad privada, entre tanto aquel no garantiza el derecho a la vivienda: el discurso más radical (“estamos contra la propiedad privada”) aparece en quienes lideran las organizaciones territoriales; sin embargo, en él se repite la lógica de otras instancias colectivas que luego devienen en la búsqueda de soluciones individuales (de la resistencia colectiva contra el desalojo y al acceso a la propiedad privada individual). Además, no aparecen acciones que promuevan otras formas, ya sea la seguridad en la tenencia o la propiedad colectiva/cooperativa. En otros casos, el hecho de “tener un papel” ni siquiera es una prioridad en esta la lucha. Finalmente, emerge otro argumento que se percibe de manera contradictoria y pone en juego los efectos de la regularización: el acceso al crédito. Algunos ocupantes visualizan la necesidad de alcanzar el estatus de propietario para obtener un crédito<sup>35</sup>; sin embargo, en otros casos, funcionan diversas redes y mecanismos solidarios de préstamos para avanzar en la construcción de la vivienda, como se observó en el caso de Villa Evita. Además, quienes han avanzado en la regularización no la vinculan con la posibilidad de acceso al crédito, que incluso han materializado con anterioridad. Ambas experiencias ponen en cuestión la doble naturalización sostenida por De Soto: por un lado, que la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para invertir en mejoras en su vivienda, y por otro, que la seguridad en la tenencia y el consecuente acceso al crédito

28 Junta de firmas, movilización de capital político a través de punteros, aparición en la prensa, etc.

29 En adelante, MA.

30 En adelante, MTR.

31 Han existido algunos intentos de la AVF para encauzar un proceso de regularización (Ley 24374/94), pero no ha sido una acción sostenida ni ha prosperado aún.

32 En general, divulgada a través de redes políticas.

33 Por ejemplo, la agrimensura de terrenos.

34 En tanto permitiría el acceso solo a un terreno destinado a vivienda única.

35 Sea para arreglar la vivienda o para acceder a diversos bienes de consumo.

vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos (Fernandes, 2002)<sup>36</sup>.

En definitiva puede matizarse la mirada de Cravino de que “contradictoriamente violan la propiedad privada para defenderla” (Cravino, 2001: 26): el “tener papeles” no se percibe como una prioridad sostenida en el tiempo, aunque sí se manifiesta discursivamente, pero no condice con estrategias que confluyan en ese camino. Mayoritariamente, la cuestión de la regularización emerge ante posibles desalojos; por tanto, es demandada por los propietarios de suelo ocupado, y es cuando se hace eco en el Estado. Distendida la situación, las acciones se repliegan.

### Sobre las acciones estatales<sup>37</sup>

Ninguno de los casos estudiados fue objeto de política pública de vivienda: sea un programa<sup>38</sup> o la aplicación de un instrumento normativo. Tampoco ha existido una decisión firme para relocalizar ni, contrariamente, para consolidar las zonas. Tan solo se encontraron diversos (y escasos) intentos de allanar posibles vías de resolución de la problemática, a partir de un proceso de regularización dominial.

En Newbery se encontró de manera más inmediata alguna intermediación estatal que, en una primera etapa, se produjo a partir de la demanda de los vecinos y se subsumió al acercamiento entre propietarios y ocupantes, quienes manifestaron su interés por la compra de las tierras. La demanda al Estado municipal remitió a una ayuda en ese sentido; es decir, no partió del reclamo de la garantía al acceso a la vivienda como derecho sino de la facilitación de su alcance en la esfera doméstica. Tales acercamientos quedaron supeditados a las voluntades personales de los funcionarios de turno, cuya vinculación con el conflicto fue percibido por los ocupantes casi en términos de afinidades personales<sup>39</sup>.

En un segundo momento, la intermediación estatal fue más oscilante y residual respecto de la problemática del acceso al suelo, en particular, y de una vivienda, en general, reapareció

en coyunturas críticas (intentos de desalojos). Al igual que en la primera época, si bien dista de ser idéntica, fracasó, no se produjeron los desalojos pero tampoco se solucionó la amenaza latente. La consigna fue alcanzar el estatus de propietarios 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” (2001: 23).

Villa Evita se ubica en una situación intermedia en relación con las otras dos experiencias. Como en Newbery, el Estado se hizo presente en una coyuntura de tensión ligada a un posible desalojo; sin embargo, ante un mismo reclamo judicial las acciones fueron diametralmente opuestas. En un primer momento, Ferrocarriles Argentinos inició una demanda para reactivar el ramal, pero diversos funcionarios se expresaron en contra de una acción de erradicación, y el desalojo no se ejecutó. Dos años más tarde, la propuesta de relocalización emergió del propio municipio, que actuó a favor de la empresa de ferrocarril, recientemente privatizada. No solo quedó a la deriva la garantía del derecho a la vivienda sino que incluso algunos actores estatales se pusieron del lado de una de las partes. Así se asumió la defensa de unos intereses por sobre otros, poniendo en evidencia, como dice Azuela (1999), que la propiedad privada es una institución que “protege, sobre todo (pero no solo), los intereses del propietario”.

En La Herradura recién, de manera tardía, el municipio comenzó a hacer eco de diversas demandas, como el tendido de la red de agua<sup>40</sup>, y ha realizado diversas averiguaciones de datos para lograr la regularización. Sin embargo, si bien se ejecutó la obra de infraestructura no se avanzó en la cuestión dominial. En relación a ella se han generado diversos rumores que van desde la expulsión de las familias para el desarrollo de un gran proyecto urbano hasta la venta de los lotes a aquellas y la urbanización de la zona.

Coincidimos con Duhau (2002) en cuanto a que la introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización, en el sentido de que implica la aceptación del asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado. Sin embargo, agregaríamos que la cuestión de la dotación de servicios públicos se vincula además con la búsqueda de rentabilidad por parte de quienes proveen los servicios, en función de la incorporación de nuevos clientes. En definitiva, reconocen que si no brindan el servicio, los ocupantes se conectarán clandestinamente a él sin erogación alguna.

Finalmente, las tres experiencias ponen en evidencia que ha habido intentos de encasillar el conflicto bajo la normativa estatal a partir de un proceso de regularización con diversas gradientes que alternadamente van desde la relocalización hasta urbanización<sup>41</sup>.

36 Ostuni y Van Gelder (2008) sostienen que los habitantes expresan querer sus escrituras, perciben la propiedad como un modo de escapar al etiquetamiento de haber recurrido a la informalidad, y con ello lo asumen como medio de ascenso social, visualizan la escritura como un elemento que aporta a la valorización de la vivienda a través de la conversión de la fuerza de trabajo del ocupante en capital, y finalmente vinculan la realización de mejoras con la calidad de vida, el bienestar y las necesidades del grupo familiar, ligándolo más bien a la existencia de recursos económicos que a algún tipo de seguridad en términos de propiedad.

37 Nos referimos al Estado bajo sus diferentes dispositivos institucionales (ejecutivo, legislativo, judicial y jurisdicciones: municipal, provincial, nacional). Parten desde esta mirada, las acciones desplegadas en relación a los conflictos estudiados no pueden ser menos que complejas y oscilantes.

38 El Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” construyó dos viviendas en La Herradura; sin embargo, dado que la selección de los beneficiarios estuvo a cargo de las cooperativas que participaron en las obras, se considera que no constituye una política proactiva para la zona, sino que más bien es el resultado de un debate que excluye a los vecinos del barrio.

39 Incluso, el cese de las funciones estatales de aquellos actores marcó un quiebre en las negociaciones y, en este caso, un repliegue de la lucha por la regularización de la situación dominial.

40 A través del programa “Agua más trabajo”, recientemente finalizado.

41 Los tres se presentaron para el Programa de Mejoramiento Barrial. Además, en Newbery solicitaron la incorporación al Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos (Ley 24374). En Villa Evita, se propuso un Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica pero también se planteó una posible relocalización para reactivar el ramal ferroviario. En La Herradura, se plantea

## Sobre las organizaciones barriales

La vinculación de las organizaciones vecinales, ya sea la AVF o las juntas vecinales, con los sucesivos conflictos en torno a la cuestión del suelo en las experiencias estudiadas es, por lo menos, disímil en cuanto a la inserción de los ocupantes en esas instancias<sup>42</sup> y en el tipo de estrategias alternativamente desarrolladas por quienes las lideraron. Ambas cuestiones son sensiblemente diferentes a lo largo del período estudiado, no solo en los procesos entre sí, sino dentro de cada uno de ellos.

En el caso del barrio Newbery se detectaron dos grandes momentos: uno inicial, cuando la AVF permaneció al margen del conflicto, haciendo foco en el “otro lado” del barrio. El otro fue recién hacia la década de 1990, en una coyuntura económica crítica, cuando se destacó el nivel de organización barrial que, si bien no atañía a la totalidad de los habitantes ni se generaba como estrategia exclusivamente ligada al problema de la vivienda, asumió un papel significativo.

En función de estos múltiples frentes que se ponderan como con mayor urgencia que la problemática habitacional, y que incluso plantean estrategias que trascienden la esfera barrial, ésta queda desdibujada luego de momentos de efervescencia. Así, la asunción de otras problemáticas relacionadas con la salida del barrio marca la impronta de diversos líderes vecinales que ponen en juego estrategias de lucha compartidas. Éstas también se articulan, en parte, en Villa Evita, aunque en discordancia con la postura de su AVF.

En relación al problema del suelo, la AVF en Newbery se ha limitado a la intermediación entre propietarios y ocupantes, y así es percibida por la mayoría de éstos. Sin embargo, también ha emergido alguna tensión surgida por datos relacionados con el otorgamiento de permisos para asentarse en terrenos aún vacíos, con lo cual se han reactualizado prácticas en las cuales aparece la figura de un líder que “habilitaba” la ocupación.

En el caso de Villa Evita, la vinculación es más esporádica y, en general, se encuentra asociada a la resolución de necesidades inmediatas: provisión de viandas para los almuerzos o ropa, evacuación ante inconvenientes climáticos, etc. En vinculación al conflicto por el suelo, la AVF formó parte de la Comisión de Vivienda del centro comunitario, creada en 1993, y a partir de ésta los vecinos peticionaron al municipio su inserción en alguno de los programas habitacionales existentes en ese entonces, lo que no prosperó. En la investigación no se encontró ninguna otra estrategia vinculada a la cuestión.

---

resolver el conflicto con la condonación de la deuda del Jockey Club con el fisco, a partir de la transferencia de las tierras a título del municipio (Ley provincial 11622), viabilizando la regularización domínial. Sin embargo, la quiebra de la institución y la aparición de otros acreedores, complejiza ese proceso. Recientemente, se ha diseminado un rumor sobre la existencia de un potencial comprador de tierras en la zona que desarrollará un gran proyecto urbano, expulsando a las familias.

42 Siendo socio o partícipe activo, participando solo de algunas demandas o actividades, acudiendo solo a ella ante conflicto, desconociéndola, etc.

A diferencia de los otros dos casos en los que las AVF eran preexistentes a los asentamientos, en La Herradura la junta vecinal surgió de las inquietudes y demandas de los primeros ocupantes, y a través de ella se desarrollaron las gestiones centrales para dotar de infraestructura de servicios al barrio; sin embargo, la problemática del suelo no apareció como una prioridad. Esta organización primigenia se diluyó al fallecer su líder y solo hacia el año 2000 se impulsó la creación de su AVF. Con una gestión controvertida ella ha tenido injerencia directa en el acceso al suelo, ya que no solo ha habilitado diversas ocupaciones, sino que, además, en reiterados casos ha solicitado una erogación por la transacción. En consecuencia, coadyuvando a la reproducción de un proceso por fuera de la normativa estatal, sus referentes no han mostrado intención alguna de hacer posible algún tipo de regularización, aunque sí han desarrollado prácticas asociadas a la reproducción cotidiana, sustentadas en las redes políticas en las que se insertan sus líderes.

Recién hacia 2008 se encaró un proceso de reactualización de viejas demandas relativas a la consolidación del barrio. Tímidamente hubo un acercamiento con el municipio para trabajar sobre el conflicto por la tierra, aunque a poco andar se evidenciaron tensiones. Si bien en ese momento se planteó una posible regularización, ante la quiebra del Jockey Club y, con ello, la amenaza de liquidación de sus bienes<sup>43</sup>, también se abrió la puerta a una posible compra de las tierras para el desarrollo de un gran proyecto urbano.

Más allá de las AVF, es dable observar la presencia de otros colectivos de base territorial con diversas incidencias en los conflictos analizados, sobre todo desde mediados de la década de 1990, cuando aquellas asumieron un papel significativo en la reproducción de la cotidianeidad de estos barrios. En Newbery se evidenció cierta centralidad de los dirigentes de las organizaciones que mayor nivel de participación han tenido (MA y MTR) y la reivindicación del derecho a la vivienda en cuanto a hacer una exigencia al Estado, pero no se construyó una acción propositiva en ese sentido y solo existieron ciertos intentos que no perseveraron. De aquí deriva una cuestión central en torno a cómo se percibe la propiedad privada: se pugna por la regularización en el marco de una acción propositiva o solo constituye una acción defensiva frente a una amenaza de desalojo. Tanto la AVF y el MA, nacido de aquella, como el MTR legitimaron la acción que se sostuvo en un primer momento, pero luego ese discurso alternativo a la racionalidad estatal (Rincón, 2006) y anclado en procesos de resistencia no tuvo un sentido propositivo. Es decir, de promoción de otras legalidades acordes con las consignas que subyacen a esos discursos, y que son más evidentes en quienes asumen su liderazgo o militan en ellas.

Sin embargo, aun reconociendo las diferencias con el discurso hegemónico, se pugna por quedar enmarcado en la normativa estatal, accediendo a la propiedad del suelo. Ni siquiera hay un esbozo de promoción de otras “formas”, ya sea la seguridad en la tenencia o la propiedad colectiva/cooperativa. Es llamativo cómo en los casos del MTR o el MA no se pudo extrapolar a este campo una figura que ha sido defendida en otros, como el acceso al trabajo, en donde ambos han conformado cooperativas

43 Entre ellos, gran parte de estas tierras que nunca dejaron de ser “formalmente” propiedad de la institución.

para la construcción de viviendas o para la realización de trabajos de limpieza y desmalezamiento de diversas zonas de barrio.

En el caso de La Herradura, aunque más tardía, también se destaca la creciente presencia del MTR. Si bien éste no ha tenido ningún tipo de injerencia en la cuestión del suelo, quizás porque no han existido amenazas de desalojo tal como ha sucedido en Newbery, tampoco se han encarado estrategias de resistencia<sup>44</sup>.

Por su parte, en Villa Evita, más allá de los históricos punteros políticos, entre ellos el de quien dio nombre al asentamiento<sup>45</sup>, se destacó la presencia del Movimiento Barrios de Pie, ligada a la figura de un vecino que fue visto como proveedor de diversos satisfactores.

### Sobre los propietarios del suelo ocupado<sup>46</sup>

Sus prácticas ligadas a la reivindicación de sus derechos de propiedad han sido disímiles. En Villa Evita y Newbery han existido intermitentemente amenazas de desalojo, que impulsaron a los vecinos a organizarse y resistir. En La Herradura no ha habido ni mandamientos de constatación ni órdenes de desalojo por parte del principal propietario ni de los secundarios, solo presentaron algunos rumores que movilizaron de manera casi individual a algunos vecinos; por ejemplo, "yendo a Rentas"<sup>47</sup> a averiguar su situación. En ambos casos las acciones han tenido un sentido defensivo y no propositivo, y una vez se logra el clima de distensión o es desmentido el rumor, se diluyen.

Paradójicamente bajo estas estrategias disímiles subyace una homogeneidad: el incumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a la propiedad. En su mayoría, quienes reclaman sus deberes, no cumplen con sus obligaciones; sin embargo, este argumento casi no es puesto en cuestión.

### Sobre otros actores intervinientes

Además de los actores ya descritos, se visualizan otros tres grupos: políticos que se vinculan alternadamente tanto a las AVF como a los organismos estatales, y cuyas acciones tienen como propósito central la acumulación de poder para (re)posicionarse en el campo político; las organizaciones territoriales que emer-

gen en un contexto de crisis e intentan, bajo diversas estrategias, hacer frente a ellas; y actores ligados a intervenciones de índole técnico-política, como extensionistas universitarios.

En los dos primeros casos las acciones están orientadas por la lógica política aunque con diversos gradientes: en el primero ésta aparece de manera más clara, y en el segundo se combina con la lógica de la necesidad, que es decisiva al momento de la configuración de la organización, e impulsa a la participación de los vecinos en ella. Tal vez la estrategia de los líderes/referentes de las organizaciones difiera de la de estos últimos, en tanto "encauzan" el alcance de determinados satisfactores a partir de la construcción de un proyecto político, priorizando estrategias vinculadas a este tipo de lógica.

Sumado a ello, tanto el accionar de los políticos como de las organizaciones territoriales resulta esporádico, sobre todo el de los primeros, ligado a coyunturas propicias para la obtención de réditos para lo cual recurren a mecanismos clientelares. Para ambos "el 'barrio' puede ser también una unidad de acumulación y de representación política, y así puede determinar comportamientos en torno al poder" (Pírez, 1995: 6).

Respecto de los actores que privilegian una intervención técnico-política, las lógicas son más difusas en cuanto a sus propósitos y el tipo de vinculación con los procesos que van desarrollando los vecinos, tanto con anterioridad a su presencia en el barrio, o los surgidos a partir de su presencia. Vale preguntarse si estos actores asumen un rol de acompañamiento de las decisiones de los vecinos o ejercen diversos grados de influencia que condicionan su definición lo que las vuelve difíciles de sostener a lo largo del proceso de consolidación barrial. En definitiva, esta cuestión remite nuevamente a cómo se definen las prioridades y cuáles son las que las familias deciden atender en su cotidianidad, en función de condicionamientos estructurales. Situación en que el acceso a la propiedad privada individual no parece ser parte de una estrategia familiar ni barrial, sino solo una expresión discursiva que aparece en momentos que se vuelve inestable la tenencia de hecho.

Finalmente, el discurso del derecho aparece también en forma disímil. Si bien está presente su acepción en términos de la racionalidad legal-estatal (Rincón, 2006), aparecen alternadamente otras racionalidades.

En el caso de las organizaciones, éstas demandan por la garantía de derechos básicos (alimento, trabajo, educación, salud, etc.), aunque en la propia dinámica interna e incluso en las estrategias "hacia afuera" se desarrollan prácticas diversas, tanto enmarcadas en códigos propios como en tensión con la normatividad estatal, no necesariamente excluyentes entre sí ni relacionada con esta última; por ejemplo, cortes de rutas, toma de espacios públicos, etc.

Paradójicamente, las prácticas de los políticos también están atravesadas por tensiones, que lejos de supeditar sus acciones al orden legal-estatal, podrían estar ligadas a sus aspiraciones de constituirse como actores gubernamentales.

44 En algún momento la organización también estuvo ligada a la satisfacción de necesidades cotidianas (entrega de bolsas de alimentos), y su líder "gestionó" el acceso al suelo por parte de un militante, a través de un cuestionado proceso apoyado por un funcionario del Banco de Tierras municipal.

45 El nombre alude a María Eva Duarte, quien fue esposa del presidente Juan Domingo Perón, y tuvo una destacable labor destinada a satisfacer las necesidades de los sectores más vulnerables.

46 Cabe destacarse la diversidad de situaciones respecto del dominio del suelo: en Villa Evita las tierras son de dominio mixto, las tierras adyacentes a las vías del Estado nacional, y las alledañas de dominio privado. En La Herradura, privadas, en su mayoría de un único propietario casi "monopólico", el Jockey Club, mientras que en el Newbery también son privadas, aunque sus propietarios son diversos.

47 Organismo estatal destinado a la recaudación impositiva. En 2007 fue reemplazado por ARBA –Agencia de Recaudación Provincia de Buenos Aires–, ente autárquico responsable de administrar la política tributaria en todo el territorio provincial (Ley 13766).

También recurren a prácticas difusas, que se orientan bajo otras racionalidades<sup>48</sup>.

Por su parte, las intervenciones de índole técnico-política parecieran ser las más rígidas respecto del acatamiento del orden legal-estatal; quizás en virtud de que dichas prácticas obedecen, en parte, al formalismo característico de las instituciones académicas, cuyos actores evitan entrar en tensión con la normatividad estatal, sobre todo en virtud del *habitus* adquirido en el tránsito por aquella; y en relación a aquel, el temor a sanciones futuras, independientemente de los efectos que una estrategia alternativa pudiera tener en los procesos que insertan sus intervenciones.

## Reflexiones preliminares

Parafraseando a Azuela, apuntamos a comprender que en el discurso jurídico hay una representación de la sociedad, y que si se descarta este presupuesto se corre el riesgo de adoptar los marcos conceptuales con que la ley define las relaciones que regula; es decir, de definir una práctica social con conceptos jurídicos y reproducir acríticamente la manera en que el discurso jurídico define a la sociedad (Azuela, 1990). Un discurso que se extiende por diversas esferas y del cual, paradójicamente, el campo académico no se halla exento sino que más bien reproduce.

Como sostiene Fernandes (2003), el conflicto debe interpretarse a partir de la naturaleza del orden jurídico-estatal vigente, eminentemente elitista y excluyente, que en convivencia con una peculiar dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierra no condice con la *ciudad real*. Por ello mismo resulta esencial contribuir a la comprensión de cuáles son los engranajes que sustentan los procesos de acceso al espacio urbano; en definitiva, de develar el carácter político del espacio (Lefebvre, 1976).

Los casos analizados ponen en evidencian que el “posible” desarrollo de un proceso de “regularización/legalización/formalización” afectaría las dinámicas preestablecidas y los intereses de los entramados actorales que operan en torno a la reproducción social, en general; y a la satisfacción de la necesidad de vivienda, en particular. Desde la lógica de la normatividad estatal pondría coto al proceso de mercantilización de la ciudad que aquella sustenta: el *leiv motiv* de la ciudad capitalista-industrial, no solo la circulación de la fuerza de trabajo y el suelo como mercancías, sino, progresivamente, de todos los bienes urbanos. Entonces, ¿qué hacer cuando es un creciente sector el que queda imposibilitado del uso y disfrute del espacio de la ciudad?

En los casos analizados se observan diversas dificultades para que los ocupantes se organicen con base territorial, para que puedan desarrollar una estrategia sostenida o, al menos, abran diversos intersticios que posibiliten alternativas de resolución a la problemática de la precariedad jurídica en la que se

hallan inmersos. Como contrapartida, sí logran constituirse en 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 la “política de las no políticas”. Es decir, frente a un Estado que solo esporádicamente diluye los potenciales conflictos –parafraseando a Sousa Santos (1984), “trivializándolo” o “neutralizándolo”– pero que 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.

Tal escenario es, por lo menos, complejo. No solo en términos de cómo se constituyen tales entramados, sino además de cuáles son los efectos de estas configuraciones. En ambos casos pareciera que se desarrolla un proceso difuso en el que los límites son borrosos y los discursos que en torno a él se construyen también, tal como lo evidencian las posiciones diferenciales ante un eventual proceso de regularización. Mientras tanto el poder se reproduce, aun cuando se genera la percepción de que el Estado, bajo sus diversos dispositivos institucionales permanece al margen de la situación, en tanto no impulsa un proceso de regularización/legalización/formalización. En definitiva ello pone en evidencia que las aparentes antinomias no son tales (legalidad/ilegalidad, formalidad/informalidad, regularidad/irregularidad), sino que más bien se constituyen como fases de un mismo proceso de reproducción capitalista.

Asimismo aparecen ciertas tensiones en torno al alcance del estatus de propietario individual, lo cual abre diversas grietas en torno a qué otras figuras podrían impulsarse, tal como, en parte, viene planteándose en los diversos procesos de reforma urbana en la región. Ahora bien, un avance en este sentido requiere interpelar la mirada individualista posesiva que permea el proceso (Baumann, 2002) que forma parte de la naturalización del discurso dominante en torno a ella, y que se concluye, constituye uno de los obstáculos centrales que impide la consolidación de un proceso organizativo integral, en el que las diversas esferas de la reproducción cotidiana se hallen integradas.

Por ello, volviendo al problema del acceso al suelo, se retoma el planteamiento de Morales (2003), quien se pregunta si deben simplificarse los regímenes de tenencia o, más bien, reconocerlos u organizarlos en su diversidad, y si es válido que las políticas de regularización confluyan en el alcance de la propiedad privada.

Se considera esencial aprehender la mirada de los protagonistas de los procesos; es decir, de quienes recurren a la ocupación de suelo como única estrategia habitacional posible y que históricamente han sabido desarrollar prácticas de autoproducción del hábitat, prescindiendo de soluciones universales que entronizan el alcance de la propiedad privada individual como único camino posible. No solo hay que integrarlos al campo de las políticas públicas, haciéndolos activos partícipes en los procesos que los involucran, sino también al ámbito académico que debiera establecer un diálogo permanente con ellos y convertirse en sustento de intervenciones programáticas basadas en la articulación de acciones colectivas, que viabilicen la garantía del derecho a la vivienda junto al uso y disfrute de la ciudad por parte de todos sus habitantes. 

48 Por caso, la configuración de relaciones clientelares sustentadas en códigos propios o la manipulación de diversos instrumentos legislativos para la obtención de réditos políticos.

## Bibliografía

- ABRAMO, Pedro (2003). "Eu já tenho onde morar... a Cidade da informalidade" (apresentacao). Em: ABRAMO, P. (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ.
- AZUELA, Antonio (1990). "El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina". En: *Revista Sociológica*, año 5, número 12, enero-abril, Universidad Autónoma Metropolitana.
- AZUELA, Antonio (1993). "Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina". En: *Revista Mexicana de Sociología*, 55, julio-septiembre.
- AZUELA, Antonio (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México. Primera reimpression.
- BAUMANN, Fabiane (2002). "Moradia e propriedade: um estudo sobre as percepções de moradores e formuladores de políticas de habitação", Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.
- BELLOC, Cristina y NÚÑEZ, Ana (1998). "Odisea del espacio...". En: *Temas y Debates*, No. 2, enero-julio.
- BOURDIEU, Pierre (2000). "Elementos para una sociología del campo jurídico". En: BOURDIEU, P. y TEUBNER, G. *La fuerza del derecho*. Bogotá: Ed. Uniandes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores.
- CANESTRARO, María Laura (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, en Ciencias Sociales.
- CANESTRARO, María Laura (2012). "¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios". En: BOLÍVAR, T. y ERAZO ESPINOSA, J. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito: Flacso-Clacso-Instituto de la ciudad.
- CÁRCOVA, Carlos María (1993). *Teorías jurídicas alternativas. Escritos sobre Derecho y Política*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- CARMAN, María (2006). *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Editorial Paidós. Serie Espacios del Saber.
- CRAVINO, María Cristina (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, 2001.
- CRAVINO, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- DI VIRGILIO, María Mercedes (2007). "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires". Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- DUHAU, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Ed. Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana.
- DUHAU, Emilio (2002). *Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.
- FERNANDES, Edésio (1998). "Direito do Urbanismo: entre a 'cidade legal' e a 'cidade ilegal'". En: FERNANDES, E. (org.) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.
- FERNANDES, Edésio (2002). "La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto". En: *Land Lines*, vol. 14, No. 1, enero.
- FERNANDES, Edésio (2003). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". Em: ABRAMO, Pedro (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; FAPERJ.
- HARVEY, David (2004). "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". En: *Socialist Register*. Buenos Aires: Clacso.
- HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro (1994). *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- LEFEBVRE, Henri (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ed. Península.
- MARX, Carlos (2003). *El capital*. Buenos Aires: Siglo XXII Editores. Primera edición.
- MORALES, Carlos (2003). "El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina". Documento presentado al Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, Colombia.
- NÚÑEZ, Ana (2000). *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990*. Tandil, Argentina: Ed. Grafikart.
- OSTUNI, Fernando y VAN GELDER, Jean Louis (2008). "No sé si legal... ¡pero legítimo es!". Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos Aires". En: CRAVINO, M. C. (org.) *Los mil barrios (in)formales, Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Argentina: Ed. UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- PANIZZI, Wraña María (1989). "Entre a cidade e Estado, a propriedade e seus direitos". Em: *Revista Espaço e Debates*, vol. 26, año IX, pp. 84-90.
- PÍREZ, Pedro (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". En: *Ciudades*, 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- PORTILLO, Álvaro (1991). *Ciudad y conflicto, un análisis de la urbanización capitalista*. Montevideo: Compañeros.
- RINCÓN PATIÑO, Análida (2006). "Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades". En: *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. V, No. 20, México.
- RODRÍGUEZ, María Carla (2005). *Como en la estrategia del caracol... ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. El Cielo Por Asalto.
- RODRÍGUEZ, María Carla et al. (2007). "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros". En: *Documentos de Trabajo*, No. 49, IIGG-Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Universidad de Buenos Aires.
- ROLNIK, Raquel (1997). "Legislación urbana y mercados informales de tierra en Sao Paulo, Brasil: el vínculo perverso". Mimeo.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (1977). "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada". En: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura1d.html>
- SOUSA SANTOS, Boaventura (1984). "O Estado, o direito e a questão urbana". Em: FALCÃO, J. A. (org.) *Conflito de direito de propriedades: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Ed. Edicol. Colección Diseño: rupturas y alternativas. Plano 1.
- TOPALOV, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madrid: Siglo XXI.