

## FORMAS DE HABITAT DE LOS SECTORES POPULARES URBANOS: OCUPACIONES DE TIERRAS EN EL GBA Y EL PROCESO DE REGULARIZACION

*Lic. María Cristina Cravino \**

### RESUMEN:

Los pobladores de los asentamientos se autorganizan para obtener la titularidad de la tierra. La identidad es parte de la disputa por el espacio territorial, social, político y cumple funciones organizacionales: demarcan sus límites, creando simbólicamente una unidad en torno de intereses, materiales y/o simbólicos. En la construcción de las reivindicaciones de los pobladores aparece la identidad como una bandera, como una estrategia de lucha.

El problema de la regularización dominial se torna complejo, debido a cuestiones como la situación jurídica de las tierras, los conflictos sociales, las disputas dentro del aparato del Estado y el problema de las transferencia o subsidios.

### INTRODUCCION

Nuestro objetivo es analizar las estrategias que despliegan las organizaciones barriales de los llamados «nuevos asentamientos urbanos» para obtener la regularización dominial de sus parcelas, es decir pasar de la ocupación de hecho de tierras públicas o privadas a una situación de tenencia legal (título de propiedad) de sus lotes (y vivienda). Al mismo tiempo, nos interesa investigar las herramientas que utilizan para el mejoramiento individual y colectivo de su habitat.

Recurrimos a técnicas cualitativas: entrevistas abiertas, en algunos casos semi-pautadas e historias de vida.

Partimos de la hipótesis de que en los asentamientos del Gran Buenos Aires existe una contradicción: mecanismos de reivindicación colectiva de la tierra

y procesos de autoconstrucción que quedan contenidos en cada unidad doméstica. Realizamos nuestro trabajo de campo en tres asentamientos: uno en el partido de Quilmes (San Sebastián), otro en La Matanza (Latinoamérica) y otro en Hurlingham (2 de abril, uno de los partidos surgidos a partir de la división del Partido de Morón).

Los sectores populares del área metropolitana (Capital y Gran Buenos Aires) desde fines del siglo pasado vieron pasar diferentes etapas en sus condiciones habitacionales: los hacinados conventillos (Suriano, 1983), las «villas miserias» (Bellardi, 1989), visualizadas como transitorias y convertidas en nichos permanentes, los loteos en cuotas (Clichevsky, 1973), las viviendas en alquiler, los hoteles-pensión y más recientemente las casas tomadas en la Capital Federal y los asentamientos en el Gran Buenos Aires.

Durante la última dictadura militar la sociedad argentina sufrió una profunda transformación que dejó como saldo tanto el deterioro de las condiciones materiales de vida de los sectores populares como la desarticulación del tejido social. La desindustrialización, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural y la caída del salario real, son indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población. (Villarreal y otros, 1988)

Estos cambios impactaron duramente en las estrategias que históricamente los sectores populares habían desarrollado para acceder a la vivienda. Al mismo tiempo, una política pública de corte neoliberal, fue generando las condiciones para la emergencia de un sistema excluyente, que desmantela la protección estatal hacia los estratos medios y bajos de la sociedad argentina (1)

La obtención de una vivienda quedó librada al juego de la oferta y la demanda, incluyendo el mercado de tierras. En la Provincia de Buenos Aires se dictaron normas que encarecían aún más el valor de los lotes urbanizados (Ley 8912). Las tomas de tierras surgieron en casi todos los casos a partir de invasiones colectivas, a veces alentadas por sectores "progresistas" de la Iglesia Católica.

Respetaron la trama urbana circundante con el objetivo de diferenciarse de las «villas de emergencia» (según los relatos de los pobladores), facilitar su futura regularización y minimizar el enfrentamiento con los vecinos. Gracias a este sistema de parcelamiento, donde cada familia se ubica en un lote, la regularización no supone un reordenamiento urbano drástico, sino un proceso de carácter social, político y jurídico que legalice la situación existente (excepto en los casos en que no son aprobados por Geodesia por estar bajo cota). Esta características se constituye como uno de sus ejes distintivos, respecto a otro tipo de ocupaciones. (Merklen, 1991).

Según Fara, (Fara, 1988) para los propios asentados esta es la única alternativa habitacional que les queda y ellos son unánimes en su disposición a legalizar la situación mediante la compra del lote ocupado. La idea de la propiedad privada está presente: la predisposición a asumir el pago de los lotes ocupados, en condiciones acordes a sus posibilidades aparece también como una legitimación frente a la situación de ilegalidad. Es decir, no se cuestiona el estatuto de la propiedad privada de la tierra, sino sólo sus alcances.

## EL DETERIORO DE LA VIDA COTIDIANA

Dos características nos señalan las principales transformaciones de la sociedad argentina de las últimas décadas: Polarización y heterogeneidad, es decir que existen ricos más ricos, y pobres más pobres, mientras los sectores medios se dispersan. (Minujin, 1992)

Entonces, en este crecimiento de «los cuesta abajo» vemos que el conjunto de los pobres se complejiza, con la incorporación de nuevas familias, algunas que habían logrado ascender algún escalón en la pirámide social y que retornan a su antigua indigencia; y otras provenientes de los sectores medios, integrantes de los «nuevos pobres» se hunden (aunque mantienen ciertas estrategias de vida comunes a sus antiguos compañeros de clase). En esta caída se deteriora la situación habitacional de amplios sectores de la población.

A partir de los datos obtenidos en el Censo 91, sabemos que la Argentina cuenta con 32.609.000 habitantes. Mantiene un porcentaje de población urbanizada alto (80%) y observa la tasa de crecimiento poblacional más baja de su historia para el último período intercensal. Eso no impide que el déficit habitacional crezca.(2)

El Area Metropolitana sufre una pérdida de su peso relativo con respecto a la población total del país: En 1947 agrupaba a la tercera parte de la población, en 1970 alcanzó al 36% y en 1991 descendió al 33,5%. Esa desaceleración está vinculada a la disminución drástica de la inmigración del interior y de países limítrofes, junto a tasas de crecimiento vegetativo menores a otras regiones del país.

En relación a los datos referidos a situación habitacional en condiciones de tenencia irregular del Gran Buenos Aires, recurrimos al informe preliminar «Villas de Emergencia del Gran Buenos Aires» (Censo Nacional de Población y Vivienda 1991) de la Dirección Provincial de Estadística Provincia de Buenos Aires, publicado en junio de 1993.

Allí se define villa de emergencia como: «aquella unidad de vivienda que se caracteriza por formar parte de un conjunto de viviendas ubicadas en terrenos fiscales o de terceros». Incluyen, por lo tanto, los casos que nosotros llamamos asentamientos, sin discriminarlos de las villas.

Esta confusión nos lleva a no poder tener una imagen más precisa del Gran Buenos Aires y de sus cambios recientes. Creemos además, que los casos que el Indec llama villas se encuentran subregistrados, ya que no se censó a veces (de acuerdo a fuentes informales) lo que figuraba como «tierra vacante» y que sin embargo se encontraba ocupada al momento de efectuarse el relevamiento.

Por otra parte, los datos no parecen ser muy confiables porque la Municipalidad de La Matanza, por ejemplo, reconoce 194 casos que entrarían en la definición y en dicho informe sólo constan 35. Al mismo tiempo, se engloban «villas» de pocas viviendas con otras que contienen más de 1.000 hogares.

Encontramos que 410.481 personas viven en «villas», es decir un 5.2% (con 476 casos) de la población total del Gran Buenos Aires ( 7.924.242 htes.)

Existen situaciones muy disímiles dentro de los 19 partidos: municipios como Lanús, Gral. San Martín, Quilmes o San Fernando cuentan con porcentajes de población en «villas» que superan el 10%, mientras otros como Merlo o Moreno no alcanzan el 1%. (estos últimos datos nos generan dudas)

Perelman y Bombarolo (1991) ubican tres situaciones: a) la ocupación espontánea e individual de terrenos públicos y privados, que dieron origen a las llamadas «villas miseria» b) grandes loteos (a mediados de siglo) c) la ocupación individual de terrenos de diferente propiedad que se llamaron «asentamientos urbanizados».

Los tres tipos de experiencias se asocian a etapas de desarrollo económico y movimientos de población diferentes. (a) el proceso migratorio interno derivado de la descomposición de las economías rurales del interior, que provocó la explosiva expansión del área urbana de Buenos Aires, desde la década del 30 b) el boom del loteo y la urbanización de grandes extensiones de tierra rural de la región gracias a las ventas en cuotas y a un mayor nivel de ingresos de los asalariados y a transportes subsidiados por el Estado c) la expulsión de la población que habitaba las villas miserias de la Capital Federal a mediados y fines de la década de los 70 por la dictadura militar, las políticas de reglamentación urbana y el proceso de pauperización de la llamada clase media y de los sectores asalariados en general, en los últimos 15 años, que implicó que muchos de sus integrantes pasasen a conformar la «población sin techo».

## QUIENES SON LOS HABITANTES DE LOS ASENTAMIENTOS

Realizamos un trabajo de campo en tres asentamientos del Gran Buenos Aires: San Sebastián, 2 de abril y Latinoamérica.

Asentamiento	Partido - localidad	Manzanas	Año de origen	Propiedad de las tierras	Proceso de regularización
San Sebastián	Pdo. Quilmes Loc.: Bernal	10	1988	privada	en trámite
2 de Abril	Pdo.: (*) Hurlingham Loc.: Villa Tesei	9	1986	privada	en trámite
Latinoamérica	Pdo.: La Matanza Loc.: Laferrere	66	1988	privada	en trámite

(\*) Partido producto de la división del Morón en 1995 en: Morón, Itazangó y Hurlingham.

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas y corroborado en la dirección de Regularización dominal de la Provincia de Buenos Aires.

A partir del trabajo de campo y como hipótesis podemos decir que los habitantes de los asentamientos tienen múltiples orígenes de residencia: del interior del país, del mismo partido o localidad y de países limítrofes. En ese sentido coinciden con lo hallado por Inés Izaguirre y Zulema Aristizabal (1988)

Sin embargo, en todos los casos se trata de actores sociales «previamente urbanizados» es decir, que si provienen de áreas rurales pasaron anteriormente por otras formas de habitat urbano, como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc. A diferencia de las «villas» de la Capital Federal y Gran Buenos Aires, no constituyeron el primer habitat urbano (y muchas veces el único) de los migrantes rurales del interior y más tarde de los países limítrofes.

Podemos tomar algunas historias de vida:

1) «Hace un año y medio que estoy. [en el barrio] Soy casada, separada y juntada. [...]

Mi ex marido era mayor que yo y en el encontré mi papá y la persona que me protegía porque yo salí sin nada, me escapé y mi papá me buscaba por todos lados para ponerme en un juzgado de menores y yo no sé como hice..., junté tanto coraje porque inclusive él me pegaba. Soy la única mujer porque son 12 varones y yo tenía que hacer todo: ... tenía que «carpir», tenía que andar con los rastrojeros

para remover la tierra, para plantar. [...]

Yo nací cerca de Sáenz Peña, nunca más volví. [...]

A los quince años se me ocurrió escapar porque venía mi tía para Buenos Aires y yo me colé en el tren. [...]

Estaba trabajando cama adentro en Wilde cuando falleció mi tía y me quedé sin nadie a los pocos meses. Y una amiga me llevó a villa Itatí y ahí fue que conocí a primer marido.[...] Ahora hago pan casero en el horno de barro y sale a vender mi marido, a veces salgo yo. [...] (E -San Sebastián)

2) «La mayoría de los vecinos son de barrios lindantes como acá Villa Tesei, Barrio Las Cabañas. Yo vivía a 4 cuadras... Averiguábamos si tenía casa. (los asentados). Si lográbamos saber si tenía propiedad o estaba en un lugar donde podía seguir viviendo le sacábamos el lote. Hubo casos. Pudimos, no sólo averiguarlo, sino sacarlo. Fuimos limpiando esa gente....» (J.2 de Abril)

3)» Yo llegué al barrio en el año 89. Soy chileno, de Santiago de Chile. En Chile se complicaron las cosas a raíz del golpe del 73. Mi papá tenía una empresa metalúrgica. Se deterioraron las cosas a nivel laboral. [...] Mi tío se puso en contacto con mi papá, le dijo que se viniera a Argentina, que tenía posibilidades de trabajar.

[...] Llegué a acá, cambiaron las cosas, me dijo [el hermano] quedate en Buenos Aires, vas a conseguir trabajo. El vive en Pontevedra. Me trajo a su casa. Me dijo probá si te gusta. No me gustó Buenos Aires, porque es una vida muy agitada, muy acelerada. Venía acostumbrado a una zona como Viedma o Mendoza, que son ciudades grandes, pero tranquilas. Estuve tres meses y me volví a Mendoza. [...]. Tampoco encontré el trabajo que buscaba en Mendoza, porque no había. Estuve dos semanas hasta que trabajaba de conserje en un hotel. Estuve un año y las cosas iban de mal en peor y me volví a Buenos Aires, ya definitivamente. Me guste a o no guste me quedo porque era la única posibilidad de progresar. Conseguí trabajo y empecé a trabajar en una carpintería de San Justo» [...] (P. Latinoamérica)(3)

#### **LA CONSTRUCCION DE LA IDENTIDAD Y LOS PROBLEMAS DE LA DISCRIMINACION SOCIAL (4)**

La identidad se construye, no es una característica que se adhiera a una persona o a un grupo por su propia naturaleza:«... la semejanza es fruto de un proceso de aprehensión de lo real, de operaciones de identificación y discriminación». «...los procesos de aprehensión de semejanzas y diferencias presuponen criterios, y esto remite a esquemas de percepción/interpretación que no son innat-

tos, sino adquiridos (Guerreiro, citado en Penna, 1992: 90), vale decir social y culturalmente construidos»

La mirada desde el exterior puede tomarse homogeneizante. De la misma forma actúan los prejuicios que engloban desde lo territorial a los habitantes de un barrio o una región («todos los villeros son ...»). Pero, al mismo tiempo, en la construcción de las reivindicaciones de los pobladores aparece la identidad como una bandera, como una estrategia de lucha: «los asentamientos», «los barrios carenciados». La identidad es parte, entonces de la disputa por el espacio territorial, social, político. Penna (1992), sostiene que «... las representaciones de identidad cumplen funciones organizacionales en el grupo: demarcan sus límites... creando simbólicamente una unidad en torno de intereses (materiales y/o simbólicos) o mismo de un proyecto común».

Así muchos confunden los objetivos propuestos, concientes con la identidad de un grupo. Pero esta abarca mucho más y se construye de forma compleja: «... una representación de identidad colectiva dialécticamente expresa y organiza una alianza, estructura y es estructurada por la dinámica social de las representaciones de poder.» (Penna, 1992) La identidad grupal o barrial no escapa a la sociedad global, se encuentra condicionada, estructurada y en algunos casos intenta ser cooptada y manipulada por los grupos de poder. Forma parte de las luchas sociales de un pueblo que construyen su historia y desplegó sus estrategias de vida.

En síntesis, implica un proceso de representación -en el doble sentido de elaboración de una forma (auto) reconocimiento, de una «imagen» a ser lanzada para, y de una representatividad de carácter político imperante en la sociedad y sus instituciones. (Penna, 1992). Nuestros informantes nos relatan:

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

Esta construcción de las representaciones propias y ajenas lleva muchas veces procesos contradictorios: por un lado, las autovaloraciones de las relaciones interpersonales (no homogéneas) y grupales dentro de un asentamiento y por otro

lado, y al mismo tiempo la visión estigmatizada de «los otros» que ven a los asentados como «villeros», en su acepción peyorativa. (5)

Se dan situaciones paradójales entre un discurso que intenta sostener fuertes diferencias entre las «villas» y los asentamientos, y algunos pobladores que sostienen por el contrario que «... la diferencia que hay entre de la villa al asentamiento es que acá por terreno hay una casa, pero después la forma de vida, no hay mucha diferencia. (G. San Sebastián). Algunos buscan diferenciarse (a veces individualmente) de las villas para no sufrir el estigma social, y otros sostienen un lucha para no ser discriminados y se ubican en un plano de igual a igual con las villas.

La discriminación tiene un precio muy caro al crear relaciones de poder desiguales: «Trabajaba en una empresa de limpieza, pero te trataban de manera abusativa, como a una «negrita». «tenés que dejarte tocar» y si vos sos media arisca que te sentás por allá... una vez a una chica, una bolivianita fue abusada en el baño, y se calló, después renunció.. y nadie dijo nada. Tenés que ser buena, si hay quejas no importa, tenés que estar bien con el capataz. Prefiero vender cualquier cosa en la calle, que nadie me discrimine. (E. San Sebastián)

Así se observa como se construyen las identidades, en este caso ante una percepción de los otros, que se transforma en una mirada negativa y prejuiciosa, mezclada con la discriminación asociada al color de piel, al lugar de nacimiento, al origen de clase.

Identidad y organización están vinculadas. Entonces, se intenta desde distintos niveles del Estado, cooptar la organización para cooptar la identidad y tornarla un instrumento político.

Claramente, la identidad es disputada:

«La comisión fue muy manejada desde afuera con fines político-partidario, por lo general es el Estado que se quiere meter. Entonces arma otras comisiones. Se peleaban vecinos contra vecinos, una cosa muy jodida.» (M. San Sebastián)

La identidad se construye, inclusive con la ruptura de las relaciones familiares más íntimas. Así, con dureza se percibe lo que significa ser habitante de «un asentamiento»

«Gané una [el terreno], pero perdí cosas importantes. A veces tuve que perder el contacto con la familia. A veces he tenido que soportar discriminaciones de la familia por el hecho de haber venido a vivir en un barrio carenciado. Pasó con mi hermano, con mi cuñado, me discriminaron por vivir en un asentamiento. Son cosas que a uno le tocan, pero uno no le da tanta importancia por el hecho de que uno mira un solo objetivo... Ahora, se revirtió hace un año. Con decirte que las navidades las pasaba con ellos, ahora hace 5 navidades que la paso solo a raíz de



eso. Se revirtió un poco tratando yo de revertirlo para reinsertarme como antes.»  
(P. Latinoamérica)

Las estigmatizaciones se complejizan por se reproducen aún dentro de los asentamientos:

«Uno sufre por ser extranjero la doble discriminación. En el barrio a los extranjeros se los discriminaba mucho, porque claro, venían a robar tierras que les pertenecía. A través de la policía, a través de la misma gente. Cuando era joven, entre los 15 y 26 años por el hecho de mirar el documento se discriminaba. (P. Latinoamérica)

### **NORMATIVA EN RELACION A LAS TIERRAS EN LA PCIA DE BUENOS AIRES Y LA REGULARIZACION DOMINIAL :**

Para explicar el problema de la inaccesibilidad de los sectores populares a nuevos terrenos urbanizados, no podemos recurrir sólo a los mecanismos de mercado. El marco legal vigente tiene gran influencia sobre el precio, en particular la existencia o no de mecanismos anti-monopolistas o especulativos por parte del Estado.

En los años de la última dictadura militar, se sanciona la Ley 8912, (6) que aún permanece vigente y que exige la provisión de infraestructura (particularmente agua y cloaca) en los nuevos loteos. Se fijan (capítulo II del título III) normas de intensidad de ocupación del suelo. Las parcelas deben tener un mínimo de 300 m2. con un ancho de 12 para áreas urbanas de hasta 200 hab/ha.

Establece (capítulo IV del título III) los servicios mínimos requeridos para el equipamiento urbano: agua corriente, cloacas, pavimentos, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público y desagües pluviales (art. 62). En este punto, se observa claramente la diferencia entre lo escrito y la realidad. Cualquier visita al Gran Buenos Aires muestra que los sectores servidos sólo abarcan porcentajes que apenas llegan en algunos casos a la mitad de la población, en particular agua potable y cloaca (7)

En cuanto se tomó conciencia de la dimensión del problema de las irregularidades dominiales, el estado provincial adoptó medidas: surgieron una serie de reglamentaciones que creaban excepciones a la mismas leyes existentes fin de facilitar la regularización (Ejemplo, el decreto 2210/80)

La Ley 7822 toma como antecedente una ley de 1965: La 7.165 de «Erradicación de las áreas ocupadas por villas de emergencia» ( Art. 1: «El Poder Eje-

cutivo ... promoverá y dispondrá la erradicación o urbanización de las áreas ocupadas ... facilitando el acceso de sus actuales ocupantes a la propiedad de la tierra, la construcción de una vivienda estable y una asistencia social integral «. Art. 3: «Facúltase al Poder Ejecutivo a disponer de tierras fiscales para venta en lotes urbanizados y a precios de fomento a los núcleos familiares que actualmente habitan las denominadas villas de emergencia. Art. 4: «... declárase de utilidad pública y sujetos a expropiación, los inmuebles ocupados por villas de emergencia, los que serán individualizados por el Poder Ejecutivo a efectos del procedimiento expropiatorio correspondiente, debiendo en este caso depositar el 20% del importe, equivalente a su valuación fiscal...»)

Recién en diciembre de 1991 se reglamenta la aplicación de la ley 7165, modificada por los decretos-leyes 7536 y 7822, y por medio del expediente 2.100-16.997/91.

Se establece como órgano de aplicación al Ministerio de Acción Social, a través de la Dirección Provincial de Regularización Dominial. (Que pasó luego a la órbita del Ministerio de Obras Públicas y actualmente se encuentra dependiendo de la Secretaría General de Gobierno)

De acuerdo al Decreto 3736 del 11.11.91 (Pcia. de Buenos Aires) se establecerá la emergencia urbana y habitacional a los sectores que identifiquen los municipios. La infraestructura de servicios se dotará de manera progresiva. Establece que «los sectores declarados genéricamente como emergencia habitacional incluidos en operatorias de reconstrucción urbana se considerarán distritos de Urbanización Prioritaria, y deberán tener gestión preferencial en la asignación de recursos de nivel municipal y provincial» (art. 14). La efectividad de la norma se dio de hecho de forma muy diferente en cada municipio, dependiendo de su voluntad política y capacidad de gestión.

Atendiendo al problema de las irregularidades dominiales, el Congreso de la Nación en setiembre de 1994, sancionó la Ley 24374, llamada también «Ley Pierri», que establece la escrituración gratuita mediante un trámite a iniciativa de los interesados de las viviendas o terrenos ocupados mediante la «posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 1992 y su causa lícita de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente» (8)

El objetivo principal es la regularización de los propietarios de terrenos comprados por medio de cuotas y que por desinterés de las inmobiliarias o vendedores nunca lograron su escrituración. Si bien judicialmente es posible efectuar, este trámite sería sumamente lento e imposible de costear, en los hechos, por los

interesados. Por otra parte, esta vía afectaría al cúmulo de tareas atrasadas del Poder Judicial. No contempla las ocupaciones fiscales, ya que fue vetado por el Poder Ejecutivo su art. 7 y tampoco incumbe a las ocupaciones de hecho, que siguen siendo una deuda social pendiente.

Buscando proyectos de regularización dominial, encontramos uno del diputado Aramouni de la corriente Humanismo y Liberación del Partido Demócrata Cristiano, redactado en 1988, que adquiriría un carácter más globalizador. Establecía la escrituración gratuita de las ocupaciones de hecho o irregularidades dominiales, pero fijaba como resguardo la obligación de «construcción de la vivienda propia en un plazo de 5 años», a no enajenar, gravar a favor de particulares, ceder a título oneroso o gratuito ni locar los inmuebles por un lapso de diez años a partir de la entrega del título de dominio.» El mecanismo estaba previsto de forma centralizada en la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental de la Nación. Se preveía además darle prioridad a la vivienda indígena.

En el mismo proyecto se contempla la regularización dominial de predios rurales que estarían sujeto a las restricciones de «mantener el predio en un grado racional de productividad », «no subdividir « «realizar la explotación de manera directa» y «no ceder, arrendar o transferir .... por un plazo de 10 años».

El problema de la regularización dominial tiene inconvenientes que encuentran su raíz en dos grandes cuestiones: a) la complejidad propia del tema en el cual se cruzan una serie de variables de difícil solución b) la diversidad de los casos que se presentan, donde cambian los sectores intervinientes, las escalas, las situaciones políticas de cada época, lugar, etc. (Perelman - Bombarolo, 1991).

La regularización dominial es atravesada por seis problemas básicos:

- 1.- Resulta políticamente conflictivo para las autoridades gubernamentales tomar una posición clara ante el problema, ya que se encuentra subyacente el conflicto social, y sobre cada uno de los casos existe una variable de presiones de los actores involucrados (propietarios, pobladores, vecinos de la zona, inmobiliarias, Estado, Ongs., etc.). La incidencia de estos factores es observable en los alcances de la política de regularización dominial.
- 2.- Las tierras en situaciones irregulares carecen por lo general de condiciones técnico-urbanísticas y jurídicas.
- 3.- No siempre son físicamente adecuadas para ser habitadas (terrenos inundables, con deficiente infraestructura de servicios, con alta densidad de población, en zonas urbanas industriales)
- 4.- Existe una compleja situación jurídica-administrativa, que complejiza el proceso de regularización (ubicación y legalización de los títulos de las tierras, traspaso de

titularidad de diferentes dependencias y niveles estatales, situación legal de los pobladores a los cuales se intenta traspasar o vender los terrenos, presentación de expediente ante diferentes reparticiones, políticas de tierras diferentes en diferentes instancias del Estado, etc.) etc.)

5.- Implica un problema económico, donde las distintas alternativas de solución para legalizar (cesión, venta a precio de mercado o a un precio de subsidio, expropiación, etc.) implican distintos tipos de transferencia entre los actores involucrados (estado, propietarios privados, inmobiliarias, pobladores, etc.). Siempre se trata de decisiones políticas. (Perelman-Bombarolo, 1991)

6.- Se plantan una serie de problemas sociales (individuales, familiares y comunitarios) como la necesidad de la formación de una organización comunal que se haga cargo de las gestiones de la regularización o conflictos entre diferentes fracciones en el seno de las comunidades, etc. En algunos casos las instancias estatales fomentan la autorganización barrial, mientras que otras lo frenan. Aquí aparece el apoyo, en algunos barrios de Ongs que brindan asesoramiento en las diferentes etapas del proceso de regularización.

## **LAS ORGANIZACIONES BARRIALES Y LA REGULARIZACION DOMINIAL**

En casi todos los asentamientos, los vecinos iniciaron al poco tiempo de asentarse, gestiones ante diferentes instancias del Estado a fin de obtener el título de la tierra, solicitando por lo general, la compra y el pago en cuotas accesibles. Para este fin, se fueron constituyendo formas organizativas en todos los barrios, delegando la representación a alguno de sus miembros. Con el tiempo, algunas de estas asambleas abiertas se fueron conformando en Juntas Vecinales, Comisiones Internas, etc., adquiriendo entonces un carácter más formal.

Paralelamente, los pobladores se organizaron por manzanas, eligiendo uno o dos delegados. También, se fueron formando clubes de madres, de jóvenes, comedores infantiles, etc. Muchas de estas formas participativas se diluyeron, otras bajaron sus niveles de actividad y sólo algunas pocas mantienen su entusiasmo inicial.

En cuanto a nuestros tres casos en estudio, podemos hablar de situaciones similares en sus formas organizativas. Sin duda, la etapa más fuerte de la organización barrial se dio en los comienzos de la toma. Luego, se vivieron diferentes momentos, que describiremos en cada caso. En la actualidad los sectores movili-

zados en función del trabajo barrial son pequeños. Sin embargo, habría que pensar qué sucedería ante algún hecho que obligue a los vecinos a opinar o a participar. Es difícil conjeturar la respuesta.

El asentamiento Latinoamérica logró la compra de sus tierras por el Ente del Conurbano Bonaerense y mantiene mayor actividad en sus dirigentes porque están tramitando el traspaso de la titularidad a sus ocupantes. Pero, su gran tamaño lo convierte en un barrio difícil a la hora de mantener la representatividad. El asentamiento San Sebastián, gestiona aún la compra de la tierra o una ley de expropiación. Y, por último, el 2 de abril, se encuentra en parte regularizado (pre-adjudicación).

Existieron, sobre todo en la etapa de la gobernación de Cafiero organizaciones de segundo grado que agrupaban a las distintos barrios. Así se creó el Consejo de Asentamientos que actuó como interlocutor ante el Poder Ejecutivo Provincial, pero al tener un vínculo netamente político, desapareció junto con el cambio de autoridades.

Surgieron ciertas agrupaciones por región o localidad. Actualmente el Consejo de Asentamientos de Quilmes (formado por algunos de los asentamientos que aún tramitan su regularización) tiene una vida plagada de altibajos y no tiene gran fuerza política (entendida como presión sobre las políticas públicas), pero sí permite ahorrar esfuerzos y «trámites» ante el Estado (los viajes a La Plata son costosos y se requieren numerosas entrevistas con diferentes autoridades).

Uno de los graves problemas que vivieron los pobladores es el de los servicios públicos. La relación con las empresas es conflictiva por su situación de ocupantes ilegales. Pero, en la actualidad cuentan con luz eléctrica medida a través de contratos con Edenor o Edesur, pagando un canon para la instalación de un medidor individual.

Llegar a esta situación fue un largo camino: el cese de los conflictos se observa a partir de 1993 y debido a fuertes movilizaciones populares provocadas por el corte del servicio al asumir los empresarios privados, en los que el Estado (principalmente a nivel municipal) tuvo necesariamente que intervenir. Sin duda, se trata de una situación única y un importante antecedente en relación a los derechos de los pobladores de ocupaciones ilegales.

Anteriormente: «Cada vecino se enganchaba o en algunos casos entre varios vecinos. Iniciamos un trámite en Segba, pero como se traba de un «barrio nuevo» nos proponía pagar las inversiones que se debían hacer. Como era muy costoso no aceptamos. No fuimos molestados porque habíamos iniciado un trámite de solicitud» (G. San Sebastián). Actualmente tienen un medidor por casa. Pagan mensualmente.

El asentamiento San Sebastián cuenta con agua potable (cuando el 45%

de la población del conurbano bonaerense carece de ese servicio) gracias a una conexión clandestina. («Se hacían rifas o juntaban plata y se hacía el zanjeo por manzana y una conexión clandestina de agua potable. En 1993 logramos la regularización de esta situación». G.)

Parece paradójico, porque de los tres asentamientos estudiados, éste es el que se encuentra en peor situación habitacional y ambiental, debido a que se ubica en zona inundable y el Arroyo Las Piedras está altamente contaminado. Los otros dos (2 de abril y Latinoamérica) se abastecen por medio de pozos.

En los asentamientos del oeste (2 de Abril - Latinoamérica) observamos que no cuentan con redes de provisión de agua y cloacas, y los pobladores evacúan sus aguas servidas en pozos ciegos, que al mismo tiempo contaminan, en gran cantidad de oportunidades, sus propias provisiones de agua, obtenidas por perforaciones.

## EL LARGO CAMINO DE LA REGULARIZACION

Dos de nuestros tres barrios estudiados (San Sebastián - 2 de abril) tuvieron origen en organizaciones colectivas que decidieron la toma. En cambio, el Latinoamérica surgió a partir de un loteo falso, donde los pobladores se vieron estafados. Aquí también el paradigma de ocupaciones «organizadas» no es generalizable a todos los casos: en muchas oportunidades aparecieron intermediarios que lucraron con la necesidad y credulidad de los pobladores.

En relación a los dueños de las tierras, las tres son ocupaciones que se dieron en tierras privadas, como la mayoría de los asentamientos (solo existen algunos casos en tierras fiscales, como por ejemplo, en La Matanza). Esta situación alentó a estafadores y especuladores que se asignaban el papel de representantes de los dueños de las tierras. (como «Menotti» de los primeros asentamientos de Quilmes) que terminaban siendo desenmascarados.

San Sebastián:» Un grupo de vecinos de los barrios Santa María y La Cañada, ambos de la localidad de Quilmes tomamos el 3 de julio de 1988 un predio, que creíamos era fiscal, sobre la av. Zapiola y el A. Las Piedras, de Bernal Oeste. Muchos eran vecinos, parientes, algunos alquilaban o vivían en casas de parientes.»

«Luego averiguamos que existen dos dueños, el de San Sebastián I se llama Daniel Otero y el de San Sebastián II, se dice que son la financiera Otto Garde, aunque por posesión durante 20 años. Se ocuparon 10 manzanas, separadas por el A. Las Piedras.

Luego se forma una «Comisión de delegados», en muchos casos eran los mismos delegados de manzanas. En otros, se encargaba a otro vecino para aliviar la tarea del delegado. La consigna era que cada familia que ocupara un lote debía armar su casita y quedarse. Así, las mujeres y los chicos estaban de día y los hombres se quedaban a la noche.» (G. San Sebastián)

Latinoamérica: «El asentamiento se conforma a fines de 1988 y 1989 cuando «era imposible acceder a un lote porque era la época de inflación y las cuotas subía y la gente no tenía...» Un señor llamado Rubén Heredia se instaló en el predio que abarca 68 manzanas y comenzó a cobrar lo equivalente a \$ 100.= por la entrega de un lote. (de 10 x 20, 10 x 30 y algunos de 10 x 45 de acuerdo a la ubicación en la manzana). Había abierto con un grupo de personas las calles, conforme actualmente se encuentran. En 6 meses estaban ocupadas el 50% de las manzanas. Aducían vender las tierras y que luego entregarían los papeles.

«A fines de 1989 y principio del 90 se conformó una «cooperativa» con el fin de obtener en propiedad la tierra que ocupaban. El grupo estaba dirigido por un tal Oscar Muíño. Se decía que ya se había regularizado. Que se había negociado con el dueño e inclusive éste apareció en silla de ruedas. Se cobraron en 40 manzanas.» (Según dichos de algunos habitantes estas personas que cobraban por la tierra estaba amparados por funcionarios de la Municipalidad de La Matanza.)

En 1992 vienen al barrio coordinadores del Ente del Conurbano Bonaerense ofreciendo la compra de las tierras a cambio de que trabajen por el asentamiento y se constituyan en los representantes. Mientras tanto tramitan la personería jurídica de la Sociedad de Fomento del Barrio Latinoamérica, esto les permite ser beneficiario del ofrecimiento. Para difundir la propuesta se convocan a reuniones (P.Latinoamérica).

2 de abril: «En marzo, realmente comienza. Los últimos días de marzo de 1986 y es espontánea. No está organizada, planeada como las últimas que se llevaron a cabo, armada por vecinos que realmente lo necesitan. Se asentaron unas 50 familias. Después de la fecha que te digo se fueron arrojando más. Lógicamente y debido a la gran necesidad de una tierra para habitar, se desparramó muy rápido la noticia de que había lugar para habitar; porque esto se mantenía un poquito oculto a pesar de que era un basural. [...] A través de la gran necesidad de las familias que se van arrojando, se forma la Comisión Provisoria, que más que nada era manejada por los delegados de manzana, que se formaron desde un principio. Pero viendo la que necesidad era mayor, se marcan los terrenos y se va a cuidar de que no sean más de una familia por lote, a pesar de que los lotes eran grandes porque tratábamos de seguir el urbanismo de los barrios lindantes. No

podíamos romper eso porque después íbamos a tener problemas.[...] Se pudo dejar la cantidad de lotes necesarios para hacer la Sala de Primeros Auxilios, el local vecinal.

Había mucho fervor. Había que ponerle un nombre. Entonces al aproximarse la fecha del dos de abril y recordando lo que era la gesta de las Malvinas se le da el nombre y la comisión vecinal lleva ese nombre. Una pequeña asamblea de vecinos que estaba en ese momento decide el nombre (J. 2 de abril).

## CONCLUSIONES

A pesar, de que aún no hemos concluido nuestro trabajo de campo, podemos afirmar que existe una contradicción entre la reivindicación de la tierra y las formas de autoconstrucción en los asentamientos del Gran Buenos Aires.

Sin embargo, nos vemos obligados a relativizar tal afirmación. Primero, en el proceso de reivindicación de la tierra, se produjo una fuerte transformación en la modalidad del reclamo ante el Estado. Es decir, se parte de un primer momento donde se da una alta movilización de los vecinos y grado de organización (que incluía representantes por manzana y por asentamiento). Esto se trasladaba, inclusive a las organizaciones de segundo grado.

Luego, se pasó por diferentes situaciones heterogéneas en el tiempo y en cada caso, que desembocan actualmente en un nivel de movilización baja, de organización interna desarticulada y organizaciones de segundo grado de alcance relativo (pesan principalmente en el caso de Quilmes, la ausencia de los primeros asentamientos que surgieron a comienzos de los 80)

Entonces, esa «reivindicación colectiva» sólo es sostenida, prácticamente por representantes con poca capacidad de vinculación con los vecinos (en gran medida por la desmovilización que mencionamos). Es posible afirmar, que en cuanto organización se asemejan más a los barrios circundantes (no asentamientos) con Juntas Vecinas o Sociedades de Fomento con escasa participación que con las formas organizativas originales de los propios asentamientos. Contribuye también la coyuntura de fuerte crisis económica recesiva, junto con la fuerte crisis del sistema político, que influyen a que se viva un momento fuertemente defensivo en los conflictos sociales y territoriales, con algunos reclamos puntuales desarticulados.

Por otra parte, encontramos intentos de buscar formas colectivas de construcción de viviendas, fallidas en el Latinoamérica y relativamente exitosas en el



San Sebastián. Esto no significa, que exista una reivindicación de la vivienda ante el Estado (más que en el sentido genérico para reclamar tierras), pero sí alguna forma asociativa para resolverlo y aunar esfuerzos, ya que se presupone que es una carga familiar.

Así, encontramos respuesta a las afirmaciones de una ONG (Organización no gubernamental) que sostiene que no reciben solicitudes de ayuda para la autoconstrucción en los asentamientos.

Esto merece un comentario. En la segunda mitad de la década del 80 florecieron algunas ONGS (El Hornero, PROHA, SERPAJ, etc.) que realizaron tareas de apoyo técnico a la autoconstrucción. Sin embargo, estas experiencias no tuvieron continuidad en el tiempo. Asistimos a un momento de repliegue del trabajo de las ONGS en el ámbito territorial y particularmente en los asentamientos, que fueron tomados por éstas como paradigmas de democracia en la organización barrial y de resistencia en los momentos del último gobierno militar.

Junto con ésto, creemos estar asistiendo a un repliegue de las Ciencias Sociales, por lo menos en nuestro país, del estudio de los movimientos sociales, principalmente porque dejaron de ser «nuevos» como los denominaron la década anterior y porque se fue apagando el "enamoramamiento" con su objeto.

Sin embargo, creemos que se mantiene en la memoria los habitantes de los asentamientos las formas organizativas que les permitieron conformar sus barrios ya que son relatadas con fuerte orgullo. Casos recientes sacaron a la luz estas formas organizativas y el Estado Provincial actuó rápidamente (principalmente para evitar el «contagio»), la mayoría de las veces mediante la represión y en algunos casos mediante la negociación.

Existe una inmensa deuda social que significa mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares y ampliar el alcance de los servicios básicos, como agua y cloacas e impedir al mismo tiempo, la expansión de la contaminación ambiental, del ya degradado suelo bonaerense. Las actuales políticas de viviendas no garantizan el acceso a un lote a las familias de bajos ingresos y hacen lentos los tiempos de la regularización dominial.

NOTAS

- (1) A principios de siglo, gracias a las luchas de los sectores políticos progresistas nacieron las primeras leyes de protección a los trabajadores. Luego, se institucionalizaron y se ampliaron a partir de la consolidación del modelo de Estado Benefactor a mediados de siglo. Este sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo (Topalov, 1979) se otorgaba y se otorga actualmente en parte, a través del salario indirecto: servicio de salud gratuitos, préstamos para la vivienda, jubilación, ayuda social, etc. (Marshall, 1989)
- (2) En realidad la tasa de crecimiento vegetativo ha sido decreciente desde 1950 - con excepción de los años 70 -)
- (3) Tuvimos acceso a un censo realizado con fines de regularización dominial del asentamiento 17 de octubre de Laferrere (La Matanza). Nosotros procesamos los datos de más de 300 planillas, pero como no se trata de ninguno de los tres casos estudiados en profundidad, decidimos no presentarlos en este trabajo.
- (4) Agradezco a María Carman introducirme en esta temática.
- (5) Decimos peyorativa porque en la década del 70 se dio en Buenos Aires y Gran Buenos Aires un fuerte movimiento social y político, en el que «villero» forma parte de una identidad positiva.
- (6) Las normas complementarias están contenidas en : Ley 8975/78, Ley 9.533/80; ley 10.128/83, decreto 261/78; decreto 1243/79; decreto 569/80; decreto 1549/83; decreto 2210; Ordenanza General 214/77; Resolución N° 4/78, N° 6/78; Ordenanza General 218/78, 231/78; Resolución N° 96/79, 321/78; 89/81; Disposición N° 30/80, 31/80. y Directiva 121/81.
- (7) Según el Censo 91 en el Gran Buenos Aires, sólo el 54,9% de la población contaba con agua corriente (con fuertes diferencias entre partidos, llegando algunos casos solo a cubrir el 10% de los habitantes). Las viviendas provistas de cloacas son para el mismo año el 30,4%
- (8) Aquí puede aparecer la discrecionalidad de cada distrito que puede tener a una política de «manos abiertas» o por el contrario impedir mediante normas urbanísticas la regularización dominial de ocupantes de hecho, aunque la ley abre camino para las excepciones.

**BIBLIOGRAFIA**

- BARBEITO, 1990 *Distribución de ingresos, pobreza y Estado de Bienestar*. Documento de trabajo Nº3. CIEPP.Bs.As.
- BOLIVAR, 1991 "La regularización de la propiedad y el reconocimiento de los barrios autoconstruidos en Venezuela". En: *Medio Ambiente y urbanización Nº34*. Buenos Aires.
- CUENYA, 1987 *Condiciones de habitat y salud de los sectores populares CEUR.*, Buenos Aires.
- DICIONE, 1985 *La autoconstrucción de viviendas, vida cotidiana y urbanización en Argentina Informe de Investigación*. Inst.de Geografía de la UBA. mimeo.
- FARA, 1985 *Las luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de Francisco Solano*. En: *los nuevos movimientos sociales* tomo 2 dirigido por Elizabeth Jelin. CEAL. Buenos Aires.
- IZAGUIRRE, ARISTIZABAL, 1988 *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Cuadernos Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea*. CEAL. Buenos Aires.
- LASCANO, 1988a. "Políticas urbanas y tomas de tierras". En: *Revista Confrontación Nº 5 Mayo 1988*. Bs. As.
- MARSHALL, 1988 *Políticas sociales: El modelo neoliberal*. Editorial Legasa. Buenos Aires.
- MAZZEO, 1993 "Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-91. Análisis de sus componentes y diferenciales". mimeo.
- MERKLEN, 1991 *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires. Catálogos editora.
- MENNA BARRETO SILVA 1991. "Política y gestión de tierras públicas en San Pablo". En: *Medio Ambiente y Urbanización Nº 34*. Marzo 1991. Buenos Aires.
- PENNA, 1992 *O que faz ser nordestino. Identidades sociales*. Cortez Editora. Brazil.
- PERELMAN, y F. BOMBAROLO. 1991 "La problemática del acceso a la tierra urbana en el marco de programas de desarrollo. En: *Medio Ambiente y Urbanización Nº 34*. Bs.As.
- PROHA 1990 *Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Cuadernos Proha Nº1*. Buenos Aires
- SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUE-

NOS AIRES. 1990 Informe sobre la problemática estructural del conurbano bonaerense La Plata.

SIGAL, 1981. Marginalidad Espacial, Estado y ciudadanía. En: *Revista Mexicana de Sociología*.

TOPALOV, 1979 *La urbanización capitalista*. Editorial Edicol. México.