

ACERCA DE LA FETICHIZACIÓN DE LAS NORMAS:  
REFLEXIONES SOBRE UN CONFLICTO POR LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO URBANO

María Laura Canestraro  
Universidad de Buenos Aires / CONICET /  
Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina)  
[mlcanestraro@gmail.com](mailto:mlcanestraro@gmail.com)

### Resumen

El trabajo se propone dar cuenta de las prácticas de apropiación del espacio urbano, recuperando la preocupación de Azuela (1989) de explorar la forma en que el *derecho* aparece en los procesos de producción de asentamientos precarios. Nuestra hipótesis es que se produce una *fetichización de las normas*, concebidas en el marco de la normatividad estatal (Rincón; 2006), que refuerza la situación de vulnerabilidad de los ocupantes, obstaculizando la posibilidad de allanar resoluciones alternativas del conflicto. Paradójicamente, este proceso es legitimado por distintos actores involucrados que, por momentos, tienen discursos alternativos y ponen en juego diversas prácticas que pugnan por otras racionalidades normativas, por sentidos de legalidad diferentes del hegemónico.

Palabras clave: apropiación del espacio, derecho, racionalidades normativas.

### A modo de introducción

Actualmente se considera que en América Latina la *ilegalidad* en la producción de la ciudad ha pasado de ser la excepción a ser la generalidad (Fernandes; 2003, Rincón, 2006). Este proceso no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino que también afecta a sectores medios y altos –como en el caso de diversas urbanizaciones cerradas, que se han creado transgrediendo la normativa vigente en materia de uso del suelo–. Sin embargo, sí es diferencial su ascunción como conflicto; principalmente, desde el discurso jurídico y sus interpretaciones.

En ese sentido, asumimos que la tensión existente entre el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna (artículo 14 bis) y el derecho real de propiedad (artículo 2506) atraviesa los procesos de producción de nuestras ciudades. Así, frente a un derecho que no es garantizado por el Estado, los sectores más vulnerables se ven condicionados a acceder al suelo mediante mecanismos que quedan por fuera de la normatividad estatal, recurriendo tanto a la *lógica de la necesidad* como a la del *mercado informal* (Abramo; 2003). La primera viabilizada a través de tomas de tierras; y la segunda, posibilitada por estrategias de transacción no convencionales, aunque sí con prácticas similares a las del *mercado* formal –proceso que remite además a una reflexión respecto de las fronteras, superposiciones y complementariedades entre ambas instancias, aparentemente opuestas–.

Retomando a Carvalho (1993), sugerimos que tales prácticas deben ser comprendidas no como *ilegales* sino a partir de las múltiples *sensibilidades legales* presentes en el proceso. En ese sentido, recuperamos la preocupación de Azuela (1989) de explorar la forma en que el *derecho* aparece en los procesos de producción de asentamientos. Nuestra hipótesis es que se produce una *fetichización de las normas*, concebidas en el marco de la normatividad estatal (Rincón; 2006), que refuerza la situación de vulnerabilidad de los ocupantes, obstaculizando la posibilidad de allanar resoluciones alternativas del conflicto. Paradójicamente, este proceso es legitimado por distintos actores involucrados que, por momentos, tienen discursos alternativos y ponen en juego diversas prácticas que pugnan por otras racionalidades normativas, por sentidos de legalidad diferentes del hegemónico.

Reflexionaremos a partir de un estudio de caso: el proceso de apropiación del espacio del asentamiento Jorge Newbery de la ciudad de Mar del Plata. Allí analizaremos su dimensión normativa e identificaremos los actores centrales y sus prácticas, poniendo énfasis en cómo se organizan las primeras ocupaciones y qué estrategias se desarrollan frente a dos amenazas de desalojo: una que se encauzó hacia la regularización dominial, y otra que derivó en la construcción de un proceso de resistencia. Para ello, presentamos un breve estado de la cuestión sobre la problemática de acceso al suelo y el derecho, y, luego, describimos el estudio de caso mencionado, a la luz de las primeras reflexiones emergentes del análisis de las entrevistas realizadas, los instrumentos legales sistematizados y las fuentes periodísticas relevadas.

### Algunas categorías para pensar el problema

El debate acerca del acceso al suelo y el derecho no es nuevo, aunque actualmente existe un auge de la problemática. Ya hacia fines de la década de 1970, desde el campo jurídico, y de la mano de la emergente corriente del *pluralismo jurídico*, comienza a ponerse en discusión la dimensión normativa de los conflictos por la apropiación del espacio. Desde una mirada que se aleja de la

visión civilista del derecho –fundamentalmente, de la entronización de la propiedad privada–, se hace énfasis en su análisis a partir de las relaciones sociales que se construyen y, en particular, de las prácticas sociales alternativas de resolución, teniendo en cuenta la diversidad de derechos y/o legalidades presentes en la disputa.

Uno de los principales exponentes de este enfoque es Sousa Santos (1977) quien, a partir del trabajo etnográfico realizado en una favela carioca, analiza la convivencia de más de un orden jurídico en un mismo espacio geopolítico. Tal pluralismo jurídico puede sustentarse en una fundamentación económica, racial u otras, corresponder a un período de ruptura social, o, como en el caso que analiza el autor, resultar de la conformación específica del conflicto de clases en un determinado área de la reproducción social –en este caso, la vivienda–. Allí se detecta la vigencia no oficial y precaria de un derecho interno e informal administrado por los moradores y aplicable a la prevención y resolución de conflictos en el seno de la comunidad. Dice Santos que este derecho y, en paralelo o en conflicto, el derecho oficial brasilero alimentan estructuralmente el orden jurídico existente. La relación entre ambos es compleja y no es igualitaria, ya que el derecho interno es siempre, y de múltiples formas, dependiente del derecho oficial. Por tanto, se trata de un intercambio desigual de juridicidad entre las clases, cuyos intereses se extienden en uno u otro derecho.

Carvalho (1990; 1993) critica esta mirada de Sousa Santos, considerando que reduce la justicia a una dualidad *derecho dominador-derecho dominado*, a un intercambio desigual que reproduce tal dicotomía; y propone la idea de la producción de múltiples sentidos de legalidad que llama *sensibilidades legales*. Estas sensibilidades articulan las formas en que los hombres comprenden su relación con la tierra y los modos de resolución de los conflictos fundiarios que se generan por su apropiación. Posteriormente, Sousa Santos (1991) supera tal dualidad proponiendo el concepto de *interlegalidad* o *interderecho*, que supone una vida sociojurídica constituida por diferentes espacios jurídicos que operan simultáneamente y en diversas escalas. Dado que la interacción e intersección entre ellos es tan intensa no se puede hablar de derecho y de legalidad sino de “entres”.

Paralelamente, y desde una perspectiva que vincula al derecho con la sociología, aparecen los escritos de Azuela (1982; 1989; 1990), quien analiza la compleja relación entre el acceso al suelo y el derecho, a partir de la integración de una perspectiva socioeconómica y otra jurídicopolítica; y cuyo punto de partida es la definición de *propiedad privada como relación social*. Azuela (1990) sostiene que las situaciones jurídicas que se presentan en los barrios populares son muy diversas e, incluso, contradictorias, y conducen a poner en cuestión el orden jurídico estatal como un valor en sí mismo.

En ese mismo sentido, Rolnik (1996) retoma también algunos planteos pluralistas, argumentando que el orden legal-formal o estatal nunca está completamente ausente, aún en el espacio más ilícito, en tanto aparece referenciado o es movilizado en las negociaciones entre ocupantes-autoridades. Así subyace una discusión en torno al fenómeno de la “irregularidad” –sobre el que aquí no haremos referencia pero que es también objeto de reflexión de un proyecto más amplio–, considerada no como un atributo intrínseco del espacio urbano, tal como también sugiere Azuela (1993), ni a una configuración espacial específica sino a múltiples: no sólo que hay diversos tipos de irregularidades sino que las normas legales tienen diferentes significados para diversos actores, que dependen de las condiciones políticas y culturales prevaletes.

Recientemente, Rincón (2006) avanza en ese sentido, recomponiendo la relación entre derecho y territorio no sólo desde la pluralidad jurídica sino desde las múltiples territorialidades. Así, afirma que el derecho urbano no es el único que regula el suelo, en tanto norma positiva; sino que además existe una pluralidad de regulaciones en permanente interacción y construcción mutua; y, finalmente, que el territorio es producto y producción de diversas prácticas y *racionalidades normativas*. Propone este concepto para nombrar aquellas prácticas que se transforman a través del tiempo y circulan en la sociedad, ejerciendo un control de la acción social dentro del territorio, aspirando a detentar el monopolio en la regulación. Y en ese sentido, a diferencia de Azuela, ubica a la *normatividad estatal* como una de ellas; y no como un orden diferenciado a partir del cual se construyen los otros (sea por oposición, entrecruzamiento, etc.), como parece sugerir la mirada de aquel autor. Así, Rincón apela a la comprensión del papel que juegan en los procesos a estudiar no sólo la *normatividad estatal*, expedida y aplicada mediante la institucionalidad legal-estatal; sino también la *normatividad tácita-social*, desarrollada fundamentalmente por prácticas regulatorias comunitarias. Es en la interacción entre estas lógicas que se establecen controles territoriales especializados que indican condiciones de ocupación, usos y transformación del territorio urbano.

Sobre la inserción del caso en la dinámica urbana marplatense

La ciudad de Mar del Plata –fundada en 1874 y cabecera del Partido de General Pueyrredón– es un *loteo aprobado por excepción*, ya que nace de una transgresión a las normas vigentes, siendo fundada sobre tierras privadas (Núñez; 1994). Por tanto, ya en su génesis se plantea una tensión con la normatividad estatal. Originariamente, la propiedad de la mayoría de las tierras de la zona queda en manos de particulares que establecen las bases del naciente mercado como derivación de sus intereses centrales y con la pretensión de obtener rentas inmobiliarias, dependiendo de muy pocos *qué, cómo, dónde y cuánta*

tierra urbana producir y comercializar. Esta dinámica concentradora se ve favorecida por una producción jurídica, que no cuestiona ni la centralidad ni de la ciudad ni de la estructura fundiaria. En función de ello, se organizan diversos loteos y formas de comercialización para los distintos sectores sociales (Núñez; 1994).

La década de 1930 se caracteriza por la diversidad en la producción de formas de acceso a la tierra no reguladas oficialmente –la subasta, el alquiler de tierra, entre otros–, lo que facilita la apropiación del suelo por parte de los sectores de menores recursos, dilatando la emergencia de núcleos de villas hasta décadas posteriores –a diferencia de lo que sucede a nivel nacional–. No obstante, el proceso de especulación sobre la tierra continúa intacto. La década de 1960 se destaca por el incremento de la venta de lotes en mensualidades, especialmente en la periferia, lo que se refleja en la evolución de la tenencia de la tierra; aumentando tanto los propietarios como los ocupantes gratuitos; hecho que no se traduce en una mejor situación habitacional, ya que el aumento se produce en zonas sin infraestructura de servicios y que no tienen aptitudes para la localización residencial (Núñez; 1994). Este proceso se consolida a partir de la década de 1970, desarrollándose diversas formas de hábitat popular en pequeños lotes adquiridos con financiamiento, en zonas con escaso nivel de equipamiento, accesibilidad e infraestructura; llevándose a cabo la modalidad de autoconstrucción (Fernández et al.; 1996). Con este patrón de ocupación del suelo, se intercalan proyectos habitacionales del Estado, y concomitantemente emergen diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales, cuyo crecimiento es significativo en los últimos años. Actualmente se calcula que casi un 13% de la población accede *irregularmente* al suelo; es decir, aproximadamente 22.300 hogares –claro que a ello, habría que agregarle otros indicadores que no necesariamente caben en aquella categoría, pero que sí evidencian la gravedad de la situación habitacional en la ciudad–.

En este contexto, se ubica la emergencia del asentamiento del barrio Jorge Newbery. El barrio nace a mediados de la década de 1950, en torno a un plan de viviendas del Sindicato de Empleados de Comercio, que conforma el casco del barrio. Desde fines de 1970, van ocupándose diversas tierras de la zona circundante, en su mayoría privadas, formándose así uno de los asentamientos más importantes de la ciudad, no sólo por su progresiva extensión –actualmente viven 1300 familias y continúan produciéndose tomas, mientras que su superficie equivale a casi un 60% del total del barrio– sino por la organización y movilización de sus habitantes, que posibilita la concreción de diversas demandas de infraestructura de servicios y equipamiento colectivo, e, incluso trasciende la esfera barrial –por ejemplo, ante la centralidad de sus organizaciones territoriales en las estrategias desplegadas frente a la falta de empleo–; no así el conflicto por el suelo que continúa sin resolución para la mayoría.

#### **“Era tierra de nadie”:** sobre la apropiación originaria

Muchos de los ocupantes originarios del Newbery son migrantes internos que, como consecuencia del deterioro de las economías regionales, apuestan a las oportunidades que brinda la *ciudad feliz*. Al llegar, muchos alquilan en zonas céntricas pero el progresivo aumento de los alquileres los obliga a recurrir a otras estrategias habitacionales, en las que las redes sociales adquieren una centralidad insoslayable. Así, es a través de familiares, amigos y/o conocidos como “*se consigue el dato*” y se ocupa el terreno, de manera individual-familiar; aún sin mediar transacciones monetarizadas como sucede en años posteriores con el auge de la mercantilización de estas prácticas (Azuela; 1989).

La percepción de que “*era tierra de nadie para ese tiempo*” otorga legitimidad a la práctica en tanto prescinde de requisitos formales y afirma en sí mismo su fundamento, convirtiéndose en un modo de jurisprudencia (Jitrik; 1991). Esta legitimidad no sólo se juega hacia fuera –en relación con quienes son visualizados como amenazas, ya sean propietarios o actores estatales (concejales, representantes del poder judicial, etc.), que eventualmente pueden apelar al discurso de la normatividad estatal para defender el contravenido derecho de propiedad– sino que de este acto fundante deviene una *sumatoria de legitimidades* (1), que genera la circulación de diversos códigos, normativas y *sensibilidades legalidades* (Carvalho; 1993), que median en las prácticas de apropiación posteriores. Así, con el incremento de las ocupaciones, los apropiadores originarios van desplegando prácticas de organización y jerarquización del espacio, habilitando/autorizando la ocupación de los recién llegados. Como recuerda JC, quien habita allí desde 1983 y lidera la organización de los primeros ocupantes:

“Cuando llegué acá, comencé a organizar a la gente. Así como organicé a la gente que había acá, posteriormente siguieron llegando. Esto era... todo este barrio... 212 y Brown, 208 hasta la 212...era un descampado, durante 5 años, llegamos a organizar 60 y tantas familias (...) Nos organizamos como gente carenciada, de pocos recursos. Y tomamos este terreno, con el objetivo de lograr para nosotros comprarlo, eso es lo que comenzamos y (...) nosotros queríamos comprar los terrenos y organizarnos... y toda la gente acá apoyaron las mociones, las buenas ideas”.

Sin embargo, en la construcción de esta racionalidad normativa tácita-social (Rincón; 2006), aparecen parámetros propios de la normatividad estatal, tal como sugieren Rolnik (1996) y Azuela (1993): la ubicación en los terrenos se plantea siguiendo una trama similar a la que establece la ley, sus medidas y su división en lotes por grupo familiar, a pesar de que las tierras no están parceladas. Junto a JC, también AL participa de aquella experiencia:

"(...) el lema era cada cual en su terreno, cada familia en un terreno. Y más o menos los terrenos tenían que ser proporcional a lo que sería comprar un terreno. Y más o menos, vos fijate que toda esa zona está bien encuadrada, sin agrimensores, sin nada, con hilo de lana que cercábamos los terrenos, porque no teníamos ni azada (...) Venía una familia, investigábamos la situación familiar, comprobábamos que era real, viste, tampoco pretendíamos que una persona que tenga su chalet venga a agarrar un terreno por agarrar. Tampoco podíamos permitir eso. Comprobábamos que era una situación real, que realmente necesitaba, y entonces la llamábamos y le decíamos 'tenemos este espacio', nosotros lo autorizábamos".

En los casos en que varias viviendas ocupan un mismo "lote", son habitadas por familias que se vinculan por lazos de parentesco o amistad. Quizás con la idea de que estos vínculos facilitarán la gestión de una futura regularización –sobre todo la "confianza" en que todos se harán cargo de la erogación correspondiente–, aunque en los hechos ello no se concretara.

En paralelo a esta incipiente organización hacia el interior del asentamiento, en torno a quién y cómo se va apropiando el espacio, comienzan a manifestarse diversos reclamos hacia fuera, y aparece el Estado como el principal demandado. Pero esta situación no es exclusiva de los habitantes del Newbery, sino que se constituye como una estrategia extrabarrial, una acción colectiva que nuclea a ocupantes de diversas zonas de la ciudad. Así, bajo la consigna del acceso a una vivienda digna, en agosto de 1984, aproximadamente 200 personas se manifiestan frente al Municipio de General Pueyrredón (MGP). El detenimiento de los desalojos hasta que se encontrasen tierras para el realojamiento o radicación y, en ese lapso, el mejoramiento de las calles, el relleno de bañados, la provisión de agua, la instalación de pilares de luz compartidos, etc.; constituyen las demandas centrales que forman parte del petitorio entregado al Concejo Deliberante (HCD), por parte de los representantes del Movimiento Villero Marplatense, acompañados por vecinos del Martillo Chico y del Newbery, entre otros.

Así, las diversas *normatividades* o *sensibilidades legales* que circulan hacia el interior del espacio barrial se homogeneizan hacia fuera bajo el discurso unívoco de la racionalidad estatal: se reivindica el derecho a la vivienda. Sin embargo, se asume la condición de "ilegalidad" en la que esta los coloca y la necesidad de salir de ese estigma alcanzando el estatus de propietarios, viabilizado por la compra de los terrenos. En las diversas presentaciones realizadas al Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR), organismo al que entonces atañe tal cuestión, varias familias del Newbery solicitan

"todas las gestiones que sean pertinentes y que tiendan a lograr un acercamiento de los vecinos que suscribimos esta solicitud, con los propietarios de los inmuebles donde se encuentran asentadas nuestras viviendas, a los efectos de poder regularizar nuestra situación y dado que no contamos con elementos suficientes como para llegar al fin por nuestros propios medios" (Carta al Subdirector del IMDUR, 02/01/1987).

Además, expresan su intención de participar de las negociaciones a través de sus delegados, en caso de que se convengan reuniones con los propietarios. Así, desde la MGP, y en el marco del *Programa Municipal de Vivienda y Asentamientos Humanos V. IMDUR*, se intenta un acercamiento entre los propietarios y los ocupantes con la mediación de funcionarios municipales –entre ellos, PS, primero, concejal e integrante de la recientemente creada Comisión de Vivienda del HCD, y, luego subdirector del IMDUR; cuya figura ha sido destacada por la mayoría de los ocupantes–. Sin embargo, el intento no prospera.

**"De acá no nos movemos"**: los conflictos se vuelven manifiestos

Avances y retrocesos en la regularización

Por fuera de aquellos intentos de mediación de la MGP; otros propietarios, inician directamente una demanda en la justicia. Como relata MJ, por el año 1987:

"Él me denunció a mí como... claro que nosotros le habíamos usurpado acá. No era usurpado porque no había nada, no había ni un alambre... no había nada... entonces nosotros nos plantamos acá (...) en ese tiempo no queríamos vivir gratis, queríamos que nos den una posibilidad para poder pagar (...) Nosotros no queríamos nada gratis, si él llegaba a un arreglo, bien, y si no bueno nos teníamos que ir, o si él se negaba, bueno, ya entrábamos en juicio. Ya me había dicho el abogado "si él llega y arregla, bien, y si no bueno lamentablemente le van a iniciar juicio porque no los pueden sacar", porque había menores".

Si bien legalmente el desalojo no puede llevarse a cabo, los ocupantes no se oponen a regularizar su situación y, con el visto bueno del propietario originario, se organizan y deciden comprar las tierras en cuotas. A pesar del contexto hiperinflacionario ("pagábamos 6 australes entre los seis... y nos vino 18 australes así de la nada"), y con la implementación de una diversidad de estrategias –tanto dentro de redes familiares como políticas– logran pagar la totalidad de lo pactado. Sin embargo, el conflicto con la normativa estatal queda sin resolverse: las cinco familias que ocupan la parcela hacen la transacción bajo la figura de condominio, como propiedad indivisa (2). Por tanto, luego de más de 20 años de iniciado el proceso, toda la parcela figura bajo una sola titularidad (en este caso, MJ y su marido); hasta que puedan realizar la subdivisión y escriturar individualmente. Bajo ese

mecanismo se asume como que “nunca termina de ser de uno”, y se percibe una situación perjudicial en relación a quienes siguen ocupando, sin pagar los terrenos: “todos viven gratis”.

Por otra parte, la escasa intermediación estatal pone en evidencia la inexistencia de una decisión política sostenida en el tiempo, limitada a la voluntad personal y la flexibilidad del discurso de un funcionario (PS), cuya acción queda subsumida dentro de los cánones normatividad estatal y que, paradójicamente, en el único caso que logra ser aplicada, coloca a los ocupantes nuevamente en una situación de precariedad y posible conflicto: ya no con el propietario originario, sino entre ellos, los compradores. Precariedad en tanto perciben que no se ha alcanzado el estatus imaginado –la propiedad privada individual– y frente a la posibilidad de no poder cumplir con las nuevas cargas impositivas –inmobiliario, tasa por servicios urbanos, etc.–. Y precisamente por esto último, una posible emergencia de conflictos, dado que una acción individual puede perjudicar al colectivo (por ejemplo, si no paga el porcentaje correspondiente de algún impuesto). A su vez, ninguno puede tomar decisiones sin tener el consenso de los demás.

En definitiva, a partir de una estrategia conjunta de varias familias, se invoca la intermediación estatal para consensuar una salida al conflicto pero no se visualiza la exigibilidad de la garantía del derecho a la vivienda hacia aquel. Más bien aparece cierto corrimiento del estigma que deviene de la transgresión al derecho de propiedad (“no era usurpado”), pero la resolución del conflicto se subsume a las posibilidades de los grupos familiares que, en todo caso, solicitan una ayuda para acceder a él “reforzando” sus estrategias familiares. Incluso, en otros casos cambia la intermediación y se moviliza individualmente el capital social acumulado, apelando a otras redes políticas, pero mediante una práctica que confluye en el mismo sentido. Como expresa RH:

“tuve la suerte de tener conexiones ahí en la Municipalidad. Porque veían que yo iba de buena fe y me ayudaron mucho, estos muchachos que te digo: N y L, todo eso eran los que me daban empuje (...) Y conseguimos los papeles de catastro de la provincia, tenía amigos que estaban ahí, en ese tiempo estaba Cafiero de Gobernador. Y me consiguieron papeles donde dice quiénes son los titulares, los dueños primitivos de esto (...) averiguamos qué teníamos que hacer, empezamos a pagar los impuestos y esa gente no apareció. Se le escribió a catastro a La Plata a ver si aparecían los dueños y como no aparecían se publicaron los edictos y no, no aparecieron. Entonces empezamos a hacer los trámites de usucapión”.

El caso mencionado anteriormente constituye la única toma que logra encaminarse hacia la regularización –normada desde la racionalidad estatal–, ya que las negociaciones con los otros propietarios identificados no prosperan, y permanecen en estado de latencia por varios años. Tampoco se producen masivas amenazas de desalojo, ni bajo su forma legal ni como rumores. Un dato llamativo es que el cese de las negociaciones e, incluso, el repliegue de esta primigenia organización de los ocupantes, coinciden con la retirada de PS de sus funciones estatales.

### La resistencia del “abrazo solidario”

Pasa casi una década cuando las disputas latentes por las tierras del Newbery vuelvan a hacerse manifiestas. Luego de un repliegue en las demandas de los ocupantes, en abril de 1997, se produce la llegada de un mandamiento de constatación, en virtud de la causa judicial iniciada por NF –uno de los propietarios que ha sido convocado por la MGP, diez años antes, para allanar posibles vías de resolución de la disputa–. Recibida la notificación y sin saber con exactitud quiénes son los afectados, los ocupantes de la manzana se organizan casi espontáneamente. Tal incertidumbre incide favorablemente en la masiva participación de los vecinos de la zona.

En los días siguientes, se autoconvocan en una asamblea en la calle, acompañados por dirigentes vecinales e integrantes de organizaciones religiosas, en donde reclaman por su derecho a la vivienda y piden la suspensión de la medida, manifestando la necesidad de tener un encuentro con el propietario para consensuar alguna solución. Días más tarde, y con la identificación de las familias afectadas, funcionarios municipales se acercan a la zona para reunirse con ellas, quienes están acompañadas por autoridades de la Asociación Vecinal de Fomento (AVF). Ahora, esta organización se centra en las problemáticas “de este lado” del barrio diferenciándose acérrimamente de las gestiones anteriores, que focalizan su accionar en la zona central: “nosotros avalamos siempre, y no nos trajo pocos problemas, las tomas de tierras”, sostiene DV –actual secretaria–.

Si bien la identificación de la parcela reclamada alivia a otros ocupantes, las acciones no se repliegan sino que, contrariamente, se refuerzan lazos de solidaridad.

“Nos organizamos, otra vez nos volvimos a organizar. Hicimos empanadas, salió lo del abrazo solidario, sobre la lucha, sobre todo los vecinos ahí, no dejamos pasar la topadora (...) nos organizamos en una esquina del barrio, en una vivienda, hicimos bajar a todos los concejales. Si no venían, íbamos a ir todos, todos del barrio íbamos a ir. Y después se detectó que era de las 6 familias nada más. Era una cuarta parte, el resto suspiró. A mí no me tocaba... pero tampoco los íbamos a dejar ahí tirados, eran 6 familias. Todo el resto se sintió tocado y dijo ‘no, si son de ellos y dejábamos avanzar, después van

a venir por todos” (Entrevista a AL).

En ese sentido, una singular particularidad adquiere el proceso para un grupo de vecinos que lo percibe como un punto de inflexión en la posterior organización como actor colectivo (Movimiento Teresa Rodríguez). Progresivamente, este asume cierto protagonismo a nivel barrial, no sólo por marcar una impronta en relación con los conflictos por el suelo, sino fundamentalmente por sus estrategias organizativas en torno a otras demandas –sobre todo, trabajo–; disputándose el liderazgo de los diversos frentes de lucha con la conducción de la AVF, que también organiza un movimiento social (Atahualpa) abocado a aquellas problemáticas.

La bajada al barrio de las autoridades pertinentes se realiza para conocer la situación de las familias, la antigüedad de la ocupación, la valuación de las tierras, el pago de servicios, la deuda de tasas, etc. Allí “expresan su deseo de que la Municipalidad adquiera las tierras y se las venda a los ocupantes con un plan de financiación de acuerdo con sus posibilidades” (Expte. 1322-V-1997). Sin embargo, este acercamiento e incluso la realización de una reunión con concejales, aparentemente con la intención de calmar las inquietudes de los vecinos y, con ello, de aplacar futuras acciones de reclamo; no impiden la concreción de un multitudinario “abrazo solidario” a la manzana en cuestión, que se realiza el 12 de abril. El objetivo es reclamar al Estado hacerse cargo de la situación de los vecinos, quienes dejan en claro que “de acá no nos movemos”. Frente a esta acción –de la que se hace eco la prensa local– varios de concejales promueven un proyecto de ordenanza para autorizar al Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR) –ex IMDUR– a adquirir la parcela en conflicto y, luego, venderla a sus actuales ocupantes, mediante un plan de financiación.

A diferencia de años anteriores, ahora las mejoras realizadas en los terrenos, como así también la gestión de diversos servicios (luz, gas, teléfono), constituyen un argumento que posiciona distintivamente a los ocupantes, evidenciando la construcción de normativas tácitas-sociales (Rincón; 2006). Si bien se mantiene la intención de comprar la tierra, se espera algún tipo de compensación en esa transacción en virtud del valor agregado a ella; diríamos de la progresiva producción de suelo urbano, con infraestructura y servicios (Jaramillo; 1982). Tal como plantea JA,

“(el dueño) quería toda la plata junta, viste. Pero él se agarraba de las mejoras, no como chacra. Entonces es una locura lo que él estaba pidiendo porque nosotros nunca nos negamos a comprarle. Pero bueno, vendenos como estaba el terreno, no como lo hicimos nosotros. Las mejoras las pusimos nosotros no él... si esto era todo una chacra, era un pozo, que fue rellenado”.

Agregaríamos que subyace otro argumento legal-estatal a favor de los ocupantes: los derechos posesorios adquiridos o en vías de adquisición, que incluso están facilitados por el hecho de que el propietario originario no cumple con sus obligaciones (por caso, tiene altas deudas con el fisco), con lo cual podrían aplicarse otros instrumentos legislativos existentes para viabilizar el acceso seguro al suelo (usucapión, ley 24374/94, ley 11622/96) (3). Sin embargo, para los ocupantes la posibilidad de usucapir no se percibe como un reclamo legítimo; mientras que los funcionarios estatales abocados a la cuestión tampoco promueven tal iniciativa. Como sostiene Azuela (1989), se pone en evidencia que la propiedad privada es una institución que protege, sobre todo (pero no sólo), los intereses del propietario. A ello, se suma el mito de que las políticas de hábitat son costosas, cuando resulta evidente que los engorrosos procesos en defensa de la propiedad privada también lo son.

En congruencia con este último fundamento, días más tarde de la presentación del proyecto de ordenanza, el director del área competente del EMSUR manifiesta la imposibilidad de realizar la compra, dado que no se dispone de partidas presupuestarias para ello, aclarando además la manifiesta voluntad del propietario de declinar el juicio de desalojo.

El aparente inconveniente de que la MGP financie la operatoria no estriba sólo en razones presupuestarias sino fundamentalmente en la subsunción del problema a su dimensión legal (4). A una sucesión de cuestiones burocratizadas y, por cierto, confusa situación respecto de quién sería en principio el comprador –si la MGP o directamente los ocupantes– prosigue la tasación de la parcela y la estimación de las deudas del propietario. Finalmente, en abril de 2001 –cuatro años después del resurgimiento de la disputa– el HCD declara la “emergencia del conflicto”, autorizando al Ejecutivo a adquirir la parcela a “justo precio”, considerando su interés social, vendiéndola luego a sus ocupantes (ordenanza 13980/2001). Sin embargo, hasta el día de hoy este conflicto ha quedado sin solución.

### **Abriendo el debate**

Hemos recorrido parte de un histórico proceso de apropiación del espacio que se origina en la ocupación de tierras privadas y atraviesa diversos momentos de tensión sin haber logrado, hasta el día de hoy, una solución integral a la problemática.

Desde su origen, dimos cuenta de la paulatina emergencia de diversas *sensibilidades legales* como forma de organización y jerarquización del espacio apropiado –combinadas con ciertos parámetros propios de la racionalidad estatal (por ejemplo, la traza de los terrenos, el lema “cada familia en su lote”, etc.)–. Sin embargo, hacia fuera, y a pesar de exigir al Estado el cumplimiento

del derecho a la vivienda, en principio se asume la condición de “*ilegalidad*”, colocándose en una situación de conflicto con la normatividad estatal, que podría asumirse de otra forma si existiera una reivindicación propositiva en torno a un derecho no garantizado.

Desde el Estado se refuerza esa situación en tanto no se asume una responsabilidad en ello sino que se limita a intermediar en un “conflicto entre privados”. Tal intermediación –desde sus diversos niveles y gradientes– se produce a partir de la demanda de los vecinos y se supedita al acercamiento entre propietarios y ocupantes, quienes manifiestan su interés por la compra de las tierras y demandan una ayuda en ese sentido. Así, en última instancia se le exige al Estado sólo la intermediación frente al propietario, visualizado como una amenaza latente; y, en ese sentido, como sostiene Cravino, se asume que “la disposición a la compra los coloca fuera del espacio del delito” (2001:23). Sumado a ello, tales acercamientos quedan limitados a las voluntades personales de los funcionarios de turno, cuya vinculación con el conflicto es percibido por los ocupantes casi en términos de afinidades personales –e incluso el cese de las funciones estatales de aquellos actores marca un quiebre en las negociaciones y, con ello, un repliegue en la lucha de los ocupantes–.

La arbitrariedad y discrecionalidad evidenciada con relación a la aplicación de la normativa estatal, atraviesa la producción del espacio urbano de la ciudad, cuya apropiación originaria se realiza trasgrediéndola. Esa misma impronta marca este conflicto, no sólo por un derecho (la vivienda) no garantizado sino por la creación de sucesivos instrumentos legislativos que no son aplicados –tanto en general (usucapión, leyes 24374 y 11622, entre otros) como en particular (ordenanza 13980)–. Poniendo así nuevamente en discusión las fronteras difusas y superposiciones entre las prácticas legales/regulares/formales y las ilegales/irregulares/informales.

Paradójicamente, este proceso es legitimado por distintos actores involucrados, incluso por aquellos que en diversos momentos tienen discursos que pugnan por otras racionalidades normativas, por sentidos de legalidad diferentes del hegemónico. Este último se refuerza en instancias en las que el conflicto se hace manifiesto, a través de demandas de desalojo, pero disminuye al distenderse.

De manera alternada, es sostenido por algunos ocupantes, que incluso construyen otras racionalidades normativas; y, más evidente aún lo es en el caso de las organizaciones territoriales del barrio, que se manifiestan a favor de las tomas de tierras en tanto respuesta a una necesidad, e, incluso plantean diversas estrategias de resistencia en otros frentes, visualizadas de manera aún más evidente en coyunturas recientes (por ejemplo, ante la falta de trabajo) –que aquí no hemos abordado–. Sin embargo, tal discurso no trasciende hacia una esfera de acción, en el sentido de que produzca alguna subversión en las relaciones de fuerza propias del campo jurídico hegemónico por la racionalidad estatal, pugnándose por la materialización de otras racionalidades normativas.

Sumado a ello, ante la posibilidad de allanar caminos diversos para, en última instancia, enmarcarse dentro de esta racionalidad normativa hegemónica –por ejemplo, como queda evidenciado en el discurso de funcionarios– la ley aparece como algo extraño, ajeno, por encima de los sujetos; es decir un fetiche, que establece, nombra y categoriza determinadas sujeciones y, por ende, relaciones entre ellas. Bourdieu sostiene que esta dinámica hace “que el sistema de normas jurídicas aparezca a aquellos que las imponen y también, en mayor o menor medida, a aquellos que las padecen, como totalmente independiente de las relaciones de fuerza que sanciona y consagra” (2000: 161).

En ese sentido consideramos que es necesario comprender la naturaleza del orden jurídico-estatal vigente, eminentemente elitista y excluyente –en connivencia con una peculiar dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierra– que no condice con la *ciudad real* (Fernandes; 2003). A la luz del caso analizado podríamos plantearnos, siguiendo a Morales (2003), por un lado, si debieran simplificarse los regímenes de tenencia o, más bien, reconocerlos y organizarlos en su diversidad; y, por otro, si es válido que las políticas de regularización confluyan en el alcance de la propiedad privada.

Creemos que la exploración de las percepciones de los ocupantes en torno a la propiedad privada adquiere una complejidad insoslayable: quizás no se perciba como una prioridad y/o necesidad sostenida en el tiempo el hecho de “tener papeles” o, en todo caso, sí se manifiesta discursivamente, pero no se condice con estrategias propositivas que confluyan en ese camino. Sería entonces interesante preguntarnos por otras formas de seguridad en la tenencia que viabilicen el acceso a derechos fundamentales, como es la vivienda. Parafraseando a Rincón (2006), un debate en esta dirección nos permitiría estimular la revisión de conceptos y políticas de planeamiento desde la comprensión de las lógicas involucradas en la producción de su conocimiento, así como de las prácticas sociales normativas, especialmente de aquellas que posibiliten la expansión de formas territoriales incluyentes y socialmente transformadoras.

(1) Parafraseando a Carman (2006), que sostiene que los ocupantes de casas tomadas son estigmatizados a partir de una sumatoria de 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.

(2) “El condominio es el derecho real de propiedad que pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble”; “Ninguno de los condóminos puede sin el consentimiento de todos, ejercer sobre la cosa común ni sobre la menor parte de ella, físicamente determinada, actos materiales o jurídicos que importen el ejercicio actual o inmediato del derecho de propiedad. La oposición de uno bastará para impedir lo que la mayoría quiera hacer a este respecto” (Código civil, artículos 2673 y 2680).

(3) El Código Civil (artículo 4015) garantiza la adquisición de un dominio a través de la prescripción, habilitando “la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor (...).” Agrega que “al que ha poseído durante veinte años sin interrupción alguna, no puede oponérsele ni la falta del título, ni su nulidad, ni la mala fe en la propiedad” y, a través de la ley 14159, regla el juicio de adquisición del inmueble. Este procedimiento constituye la usucapión.

La ley nacional 24374/94 –conocida como Pierrri– es la primera política sobre regularización de tierra privada. Establece la legalización a favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, con anterioridad a 1991 y que tengan como destino el de vivienda única y permanente. En marzo de 2009, mediante la ley 26493 establece la acreditación de la posesión durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 2009.

La ley provincial 11622/96 instrumenta la transferencia de tierra privada a favor del municipio a cambio de la condonación de la deuda que, por impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales, registren los inmuebles particulares. Y establece que los inmuebles ingresados, deben ser destinados a fines de solidaridad social.

(4) Entre otros, se discute llevar a cabo la compra por medio de una licitación pública o privada, encuadrar la venta a los ocupantes u otorgar un préstamo a estos, realizando una hipoteca a favor del Ente; etc. Obstáculos en su mayoría circunscriptos a la Ley Orgánica de las Municipalidades (Expte. 1322-V-1997). Paradójicamente, deviene en un nuevo escollo, dado que “debiera analizarse si la compra por parte de los ocupantes puede realizarse en forma individual, en caso de que el lote contara con subdivisión, o si la compra se realizaría en condominio, en cuyo caso considero que no es aplicable esta alternativa” (nota contadora del EMSUR, 30/06/97). Esta observación entra en discusión con otras, manejando la posibilidad de otorgar un préstamo individualizado a cada familia por cada unidad sobre la que se hiciera la hipoteca. En caso contrario, “es relativa esta solución no sólo porque cada ocupante no tendría claramente delimitada su propiedad sino porque el incumplimiento de uno arrastraría al resto” (nota directora de Asuntos Administrativos, Secretaría Legal y Técnica, 28/01/98). Arbitrariamente esta fue la “solución” allanada para la otra experiencia analizada.

## Bibliografía

Abramo Pedro; *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*; Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras - FAPERJ; 2003.

Azuela de Antonio; *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*; México, El Colegio de México; 1989.

Bourdieu Pierre; “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en Bourdieu p. y Teubner G. (org.); *La fuerza del derecho*; Bogotá; Ediciones UNIANDES – Instituto Pensar; 2000.

Canestraro Ma. Laura; “Sobre el fetichismo de la norma. De actores y procesos en la disputa por el espacio urbano”, ponencia presentada al 3er Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, Córdoba, diciembre 2008.

Carman María, *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*; Buenos Aires; Editorial Paidós, Serie Espacios del Saber, 2006.

Carvalho Eduardo; “Passárgada revisitada: o directo e os estudos urbanos”; Rio de Janeiro; Cadernos IPPUR; UFRJ; volume VII, nº 1, abril; 1993.

Cravino Ma. Cristina; “*La propiedad 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.

Fernandes Edésio; “Redefining property rights in the age of liberalization and privatization”; EE.UU.; Land Lines; Volume 11, Number 6; November; 1999.

Fernández Roberto et al.; *Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas*; Mar del Plata; Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; Programa Arraigo, 1996.

Jaramillo Samuel; “El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes”; ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad latinoamericana de Planificación; México; octubre de 1982.

Jitrik Noé; “Apuntes sobre legalidad/legitimidad”; Buenos Aires; Revista S y C; número 2; 1991.

Núñez Ana; “Implicancias sociales de los procesos de apropiación de la tierra en Mar del Plata”; Informe Final Beca de Perfeccionamiento; Secretaría de Ciencia y Técnica, UNMDP, 1994.

Morales Schechinger Carlos; “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; 2003.

Rincón Patiño Análida; “Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades”; México, Revista Economía, Sociedad y Territorio; volumen V, número 20, 2006.

Rolnik Raquel; "Legislación urbana y mercados informales de tierra en Sao Paulo, Brasil: el vínculo perverso", en *A cidade e a lei: legislacao, politica urbana e territorios na cidade de Sao Paulo*; Sao Paulo; Studio Nobel; Fapesp; 1997.

Sousa Santos Boaventura (s/f); "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada" en <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura1d.html>

*Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho*; Caracas; Nueva Sociedad 116, noviembre-diciembre; 1991.

## MARÍA LAURA CANESTRARO

Licenciada en Sociología (UNLP), Magíster en Ciencia y Filosofía Política (UNMDP) y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), donde integra el proyecto Políticas públicas y producción social del hábitat en principales áreas metropolitanas de Argentina. Ex becaria del Lincoln Institute of Land Policy. Docente de Introducción a la Sociología y Sociología Sistemática en la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Sus investigaciones se centran en los conflictos por la apropiación del espacio urbano y en la producción social del hábitat.