

Sobre las ¿nuevas? ocupaciones de tierras. Notas para una periodización de las tomas en San Francisco Solano, 1981-2002

Santiago Nardin
santiagonardin@gmail.com
CONICET/IIGG-UBA

Resumen

Las ocupaciones tierras que tuvieron lugar en el sur del conurbano bonaerense entre los años noventa y dos mil han permanecido bajo la sombra de las tomas “fundacionales” ocurridas en la primera mitad de los ochenta. En San Francisco Solano -una localidad ubicada entre los Municipios de Quilmes y Almirante Brown-, las tomas de 1981 resultaron en la formación de 6 asentamientos. Estas ocupaciones alumbraron un repertorio de acción beligerante novedoso, pero que al mismo tiempo se legitimaba en una memoria reciente de acceso a la tierra; el asentamiento procuraba reproducir de manera explícita la organización espacial de los antiguos loteos populares y, con ella, continuar un modelo de socialización barrial bajo las nuevas condiciones que imponía la política económica y represiva de la dictadura.

A partir de los años ochenta asistimos a una reconfiguración en el tratamiento estatal sobre la cuestión social, orientado por la descentralización, la promoción de lo local y la participación comunitaria, fenómeno que adquirirá plena fisonomía durante la década siguiente, momento en que las políticas sociales compensatorias se consolidan como sutura precaria de la brecha entre empleo y supervivencia. Estas políticas territorializadas dieron lugar a nuevas relaciones y personificaciones políticas a escala barrial y le imprimieron nuevas características a las ocupaciones de tierras.

Las coyunturas electorales, las disputas internas entre facciones partidarias, los intentos de “cooptación” de referentes locales serían algunas de las prácticas detrás de las nuevas ocupaciones de tierras. Para algunos autores, asistimos a un pasaje de una organización “monolítica” de los asentamientos –organizados y planificados-, basado en vínculos horizontales, a otra forma de estructuración “vertical” ligadas a redes clientelares locales. Para otros, lo predominante de estas nuevas tomas, serían las tendencias gregarias y volátiles de una acción colectiva cuyo determinante es la construcción y acumulación de poder político vinculado a tramas delictivas que procuran controlar el territorio impulsando tomas de tierras –o “colonizando” las existentes. Se ha destacado también la gravitación creciente de los intercambios mercantiles informales, y una embrionaria tendencia a la inquilinización en asentamientos de conformación reciente, cuya localización, además, se registra en terrenos más degradados y alejados, que aquellos donde se emplazaron las primeras ocupaciones.

En esta ponencia proponemos, tomando como referencia empírica el estudio de dos ocupaciones de tierras en la zona –las que dieron origen al asentamiento El Tala en 1981 y a La Matera en 2000- visitar la literatura dedicada a las ocupaciones de tierra y, más en general, a la acción colectiva y los movimientos sociales, a los fines de ensayar una periodización que nos permita identificar continuidades y rupturas en torno a esta modalidad de producción de barrios a través de la acción directa.

Palabras claves: ocupaciones de tierras-conurbano-acción directa-mediaciones territoriales.

Introducción

Las ocupaciones tierras que tuvieron lugar en el sur del conurbano bonaerense entre los años noventa y dos mil han permanecido bajo la sombra de las tomas “fundacionales” ocurridas en la primera mitad de los ochenta. En San Francisco Solano -una localidad ubicada entre los Municipios de Quilmes y Almirante Brown-, las tomas de 1981 resultaron en la formación de 6 asentamientos e involucraron la participación de 2500 familias. Organizativamente, estas ocupaciones fueron promovidas por las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) y se estructuraron a partir de una red de delegados de manzanas, comisiones, asambleas barriales y mecanismos de elección directa¹. Existe consenso entre

¹ En La Matanza, en 1986, las ocupaciones que dieron origen a tres barrios –El Tambo, 22 de enero y 17 de marzo- (Merklen, 1991; Cross, 2008) también contaron con una participación protagónica de los militantes de las CEB y replicaron las mismas instituciones –comisión directiva, comisiones especiales y cuerpo de delegados- y los mismos procedimientos de representación –asambleas y elección directa-. Hubo además participación directa de los ocupantes de Solano, quienes se acercaron a estas tomas para compartir sus aprendizajes y saberes.

las investigaciones acerca del carácter horizontal y participativo de las formas organizativas de estos primeros asentamientos, así como de la relativa autonomía en lo que respecta a la relación con el Estado, por lo menos entre los últimos dos años de la última dictadura militar y los primeros del gobierno de Raúl Alfonsín (1981-1986) (Izaguirre y Aristizabal, 1988; Merklen, 1997; Vommaro, 2007).

Los estudios sobre estas ocupaciones concentraron fundamentalmente su atención en los momentos iniciales y de mayor intensidad organizativa y en menor medida siguieron su derrotero a través de las múltiples disputas y diligencias para conseguir las titulaciones, obras de infraestructura y equipamiento para el barrio, algunas de las cuales continúan hasta la actualidad. Pero sobre todo, es escaso y fragmentario el conocimiento que se tiene de las ocupaciones de tierras en la zona de Solano desde una perspectiva sistemática y que intente trazar rupturas y continuidades en lo que respecta a las tramas organizativas y la relación con el Estado a lo largo de las últimas dos décadas del siglo pasado. En esta breve ponencia revisamos los abordajes realizados por los trabajos académicos y los ponemos en diálogo con algunos de nuestros hallazgos de un trabajo de campo en curso² para identificar hitos que nos permitan elaborar una periodización sobre las características centrales que asumieron estas acciones colectivas.

Hábitat popular y ocupaciones de tierras

Existe una relación de mutua implicación entre redes organizativas y tomas de tierras, entre sujeto y acción. La definición sobre el actor que las promueve, y las motivaciones que se le atribuye, constituye un elemento central para la consideración de un hecho como una toma u ocupación de tierras, así como para diferenciarlo de otras formas de acceso informal al suelo urbano por parte de las clases populares. Esta precisión analítica no resulta banal en la medida en que nos proponemos hilar un conjunto de acontecimientos que, a pesar de las diferencias sustanciales que podemos reconocer entre ellos, todos pueden ser comprendidos bajo la idea de una ocupación de tierras.

En primer lugar, siguiendo a Varela y Cravino (2009), pretendemos inscribir a las ocupaciones de tierras, dentro de las múltiples formas del hábitat popular, entendiendo por ello a las prácticas habitacionales de los sectores populares³. Algunas de estas prácticas redundan en la conformación de barrios informales, que refiere a todos aquellos que presentan problemas de dominio: barrios sin escrituras –surgidos de los loteos producidos entre los años ´40 y ´70-, tomas de tierras, barrios producidos por el Estado en donde nunca se entregaron las escrituras o que fueron diseñados como alojamiento transitorio pero que luego se consolidaron. Dentro de los barrios informales se distinguen dos tipos, las villas y los asentamientos, y se diferencian por las características socio-urbanas, como por los procesos sociales que le dan origen⁴.

² Desde el año 2015, llevamos adelante un trabajo de investigación, docencia y extensión en barrios populares de San Francisco Solano bajo la coordinación de la Dra. María Maneiro.

³ Estos autores mencionan también a la “urbanización informal” que se diferencia de los barrios informales, porque “los actores que producen el suelo urbano”, no son los mismos sectores populares que lo habitan, y citan el ejemplo de los “loteos piratas” en los que el parcelamiento lo realiza un operador económico que se rige por la “lógica de la ganancia” y no de “la necesidad”.

⁴ Las villas son urbanizaciones informales resultado de la ocupación de tierra vacante que se produce a partir de la suma de prácticas individuales y a lo largo del tiempo. Se caracteriza por conformar tramas urbanas irregulares, generalmente cuentan con buena localización respecto de los centros de producción y consumo, en lugares donde escasea el suelo urbano; poseen alta densidad poblacional y escaso o nulo espacio verde. Los asentamientos, por su parte, se caracterizan por ser regulares y planificados –se reservan lugares para espacio público y equipamiento–, replicando el amanzanamiento clásico de los loteos comerciales y se localizan, mayoritariamente, sobre tierra vacante deficitaria –basurales, inundables– o con restricciones normativas en zonas periféricas. Resultan de una acción planificada y organizada colectivamente que se desarrolla a partir de

De modo complementario, el trabajo de Azuela de la Cueva (1993) nos aporta reflexiones productivas para nuestro análisis. En primer lugar, propone una tipología para diferenciar la diversidad de formas de acceso al suelo por parte de los sectores populares, en la que distingue dos medios: la ocupación directa y la ocupación a través de un “propietario reconocido”; de acuerdo a esta noción, no importa tanto la situación jurídica concreta sino el hecho de que quien controla el acceso al suelo sea reconocido por los actores involucrados como el propietario⁵. En relación a esta tipología el autor aclara que no deben considerarse como compartimientos estancos, sino que en un mismo asentamiento pueden darse varias formas de acceso al suelo a la vez; un asentamiento puede haberse originado de una forma y al cabo de un tiempo, operarse un cambio en las relaciones sociales que puede significar el establecimiento de formas diferentes de acceso al suelo. Es común –aclara Azuela de la Cueva- que esto se verifique “respecto de los asentamientos creados a partir de la ocupación directa de la tierra”. Entre ambos polos se registran una amplia variedad de “situaciones intermedias” difíciles de clasificar. En ocasiones los participantes de una ocupación tienen que pagar pero quien recibe el pago no es un propietario sino un líder que funge como intermediario con las autoridades; así, pueden darse situaciones de tolerancia gubernamental con la extracción de una renta. En otras situaciones, puede ocurrir que pobladores agrupados soliciten autorización para fraccionar un terreno y establecer un asentamiento.

Con estas prevenciones, el autor señala que la ocupación directa de la tierra es “la que prescinde de la figura usual del propietario”. Su importancia ha sido muy variable según el país y la ciudad latinoamericana en la que tiene lugar, pero más allá de las particularidades, en general los participantes de estas acciones han enfrentado políticas de erradicación que dificultan o impiden su consolidación y su “éxito político” dependieron en gran medida del régimen político prevaleciente en un país, pero también, del sistema político local. En relación a la respuesta estatal, por lo tanto, Azuela de la Cueva nos advierte de las limitaciones de limitar el accionar gubernamental a la simple dicotomía “tolerancia/represión”. Si bien, prácticamente ningún gobierno está dispuesto a asumir de modo permanente la ocupación directa del suelo, no es menos cierto, que las respuestas estatales a nivel regional han mostrado ser muy diversas, en lo que respecta a las formas de legitimación y gestión de los asentamientos creados por esta vía. Por último, Azuela de la Cueva procede a analizar las ocupaciones directas de la tierra en diversos países de América Latina a lo largo del siglo XX para dar cuenta de las importantes diferencias en los tipos de relaciones sociales en las que se apoyan estas formas de acceso al suelo, así como en las formas de legitimación que posibilitan la consolidación de los asentamientos.

Los dos modelos organizativos

Tanto los trabajos específicamente abocados a las ocupaciones de Solano, como otros que intentaron desarrollar una perspectiva más general sobre el fenómeno de las ocupaciones durante el período, acuerdan en reconocer la existencia de un modelo de ocupaciones que comienza en las postrimerías de la última dictadura militar y que entra en crisis a fines de los años ochenta (Merklen, 1997 Vommaro, 2006, 2007; González, 2010). El triunfo peronista en la provincia de Buenos Aires y la asunción de Antonio Cafiero en diciembre de 1987 fue el resultado de un proceso de reestructuración político organizativo dentro del peronismo

una estrategia previa que involucra la obtención de datos catastrales, división de tareas, y gestión de apoyos extra-barriales.

⁵ “Es decir, lo que importa es determinar si quien controla el acceso al suelo es percibido y reconocido por los actores sociales participantes (pobladores, autoridades, etc.) como propietario y no si debiera o no serlo de acuerdo con el orden jurídico. En otras palabras, no nos interesa la propiedad en sí misma, sino el hecho social (que no es sino un conjunto de actos discursivos) mediante el cual alguien es reconocido como el propietario y ejerce el papel que usualmente se asocia con la propiedad privada.” (Azuela de la Cueva, 1993: 134)

tras la derrota electoral de 1983, que culminará con la victoria del Partido Justicialista en las elecciones nacionales de 1989 (Prevot Schapira, 2009). Merklen (1997) identifica una inflexión en este momento que marcaría el pasaje de un modelo de organización y participación pero también de vinculación con el Estado y el sistema político. En el segundo modelo, lo distintivo sería el intento de “cooptación e incorporación de dirigentes barriales al juego de la competencia política”, fundamentalmente, a través del desarrollo de programas de asistencia que reconocían la interlocución de organizaciones territoriales, pero a las que se les exigía, en cambio, su conformación como instituciones formales con el consecuente proceso de burocratización y cristalización de roles. Si en el primer modelo, el Estado – observa Merklen- visualizaba a los asentados como un movimiento a impedir, en el segundo, las organizaciones se convierten en “una contraparte con la que negociar.” Así, la autonomía política se tensaba por las intervenciones públicas y las disputas partidarias en los espacios barriales, y las articulaciones políticas se fueron conformando de manera crecientemente vertical: los referentes barriales se imponían sobre otros en la medida en que lograba mayores apoyos del poder político local (el municipio).

Para el autor, esta dinámica produce consecuencias sobre tres aspectos. En primer lugar, afecta la práctica política de los dirigentes en el sentido de una creciente “profesionalización”, quienes priorizan sus relaciones políticas con el municipio y el establecimiento de contactos extraterritoriales por sobre el trabajo cotidiano en el barrio⁶; “En un primer momento se trata principalmente de organizar al barrio para dirigir una acción de reclamo hacia el Estado, en el otro se trata principalmente de negociar en el sistema político para obtener satisfacciones a las necesidades del barrio.” (1997: 11). En segundo lugar, y como consecuencia de lo mencionado previamente, se desarticulan los cuerpos de delegados y las asambleas, y los dirigentes barriales establecen “mayor autonomía respecto de sus representados”, azuzado por las exigencias de burocratización propias de la co-gestión de la asistencia. Para Merklen, este proceso no debe entenderse como el pasaje de un momento de alta a otro de baja participación, sino de un “cambio en el repertorio y sentido de las prácticas”. Finalmente, el pasaje de un modelo a otro, implica una mutación en la forma de procesar los conflictos y en los modos de representación; si antes cada uno de los barrios confluía en una instancia organizativa común, en este segundo momento se registra la existencia de una pluralidad de entidades y grupos que compiten por la representación y, junto con ella, la tendencia a la especialización e identificación con proyectos específicos. Merklen intenta argumentar que el pasaje de un momento a otro no puede ser leído como un tránsito de los “movimientos sociales” al “clientelismo” e intenta argumentar en torno a la insuficiencia de ambos enfoques para dar cuenta de las transformaciones organizativas que experimentan los asentamientos.

Otros trabajos en cambio, sí han abrevado en una lectura que contrapone movimientos sociales/clientelismo como matriz explicativa de los cambios, y que darían cuenta de un pasaje de una “organización monolítica” a otra forma de organización “vertical” (González, 2010). La primera describiría a las experiencias fundacionales de tomas que luego fueron reactualizadas por los movimientos piqueteros que emergen a mediados de los años noventa y estaría definido por una disputa frente al Estado las formas de gestionar el territorio. Por otro lado, la “organización vertical” remitiría a las redes asistenciales que se consolidan en los noventa y que promueven relaciones de patronazgo a través de las redes asistenciales que gestionan los programas de regularización, vivienda, asistencia alimentaria, etc. Una lectura similar podemos rastrear en Barrera, Gielis y Stratta (2010), para quienes los primeros asentamientos constituyeron acciones colectivas de las clases subalternas como forma de enfrentar las crisis resultantes de las políticas neoliberales y su

⁶ “En el barrio el dirigente “valoriza su capital” cuando es capaz de obtener “resultados” en el juego político. Entre los políticos lo valoriza cuando es capaz de movilizar al barrio.” (Merklen, 1997: 10)

correlato en términos espaciales, que pretendían desplazar a los sectores populares hacia los márgenes. Los procesos organizativos que se desarrollan en los asentamientos operan como una “fuerza centrípeta” ante las tendencias disolventes –en lo que respecta a las sociabilidades subalternas- que impone la lógica neoliberal. Para estos autores, las organizaciones fueron objeto de represión y persecución a través de dos vías a) coerción directa a través de prácticas mafiosas y parapoliciales, como amenazas, aprietes y asesinatos; b) creciente judicialización de la protesta. Estas dos formas de control utilizadas por los sectores dominantes están vinculadas a una estrategia central de regulación y dominación que opera sobre el campo popular: el clientelismo “articulado a través de redes constitutivas por un verdadero.

Tomando como marco general la hipótesis de los dos modelos organizativos avanzamos en un intento de periodización para comprender las tomas de tierras que tuvieron lugar en San Francisco Solano entre 1981 y 2002.

Un esbozo de periodización

Las ocupaciones fundacionales (1981-1987)

El modelo de loteo popular fue durante casi tres décadas la forma predominante de acceso a la tierra y la vivienda en el conurbano bonaerense. El fraccionamiento de tierra rural y la autoconstrucción fue la estrategia principal de los sectores populares, en la que el Estado jugó un rol subsidiario –o intervino por omisión- dejando actuar a comerciantes inmobiliarios que ofrecían facilidades de pago para acceder a lotes que frecuentemente contaba con deficientes condiciones de habitabilidad. Estas carencias de infraestructura y servicios – agua corriente, desagües, luz, pavimento, escuelas, centros de salud- eran abordadas a partir de acciones concertadas entre los vecinos para suplir la presencia deficitaria del Estado. Así, se desarrolló un intenso asociacionismo que favoreció prácticas de sociabilidad, se forjaron liderazgos locales y se ensayaron diversos vínculos entre sociedad civil, política e instituciones del Estado. La declinación de este modelo de acceso a la tierra y la vivienda en el conurbano bonaerense implicó, entonces, la crisis de una forma de sociabilidad y la puesta en cuestión de un conjunto de roles legítimos que encarnaban los trabajadores de bajos recursos tuvo lugar a mediados de los años setenta, cuando cruje el triángulo conformado por una legislación laxa, trabajadores con buen salario y cierta estabilidad y sólidas ganancias para los sectores inmobiliarios⁷.

Las tomas de San Francisco Solano que tuvieron lugar en la segunda mitad de 1981 inauguraron una forma colectiva de acceso al hábitat en el conurbano bonaerense a través de la acción directa, cuyo modelo fue luego replicado con grandes similitudes en las ocupaciones de La Matanza de 1986. Es común, por lo tanto, que estas tomas sean consideradas como las “fundacionales”, ligadas a una matriz común y organizadas fundamentalmente alrededor de las CEB. Los asentamientos procuraban reproducir la organización espacial de los loteos populares como forma de continuar aquel modelo de socialización barrial, bajo las nuevas condiciones que imponía la política económica y represiva de la dictadura. Este proceso dio lugar a la formación, entre agosto y noviembre

⁷ En diciembre de 1976, la dictadura militar –que gobernaba el país desde marzo de ese año– prohíbe el loteo en la Provincia de Buenos Aires y, en octubre de 1977, sanciona la ley de Ordenamiento Territorial n° 8912 que fija la necesidad de proveer loteos con la infraestructura urbana (agua, luz, cloacas, desagües) e incrementa el precio del suelo urbano. Otras políticas aplicadas en la Ciudad de Buenos Aires también impactaron significativamente: la ley de Locaciones Urbanas (junio de 1976) permitió la liberación gradual de los alquileres congelados; la promulgación del Código de Planeamiento Urbano fijó restricciones para la utilización del suelo urbano apto para la edificación que aumentó aún más el precio; las políticas de erradicación de villas de la Ciudad en julio de 1977 y la destrucción de viviendas para la construcción de autopistas (Izaguirre y Aristizábal, 1988; Oszlak, 1991).

de 1981, de asentamientos –La Paz, Santa Rosa, El Tala, San Martín y Monte de los Curas (luego rebautizado 2 de abril)- a lo largo de una extensión de más de 200 hectáreas e involucró aproximadamente 4.600 familias.

Existe abundante literatura sobre las ocupaciones de tierras de 1981. Los primeros trabajos que analizaron el proceso fueron realizados al poco tiempo (Cuenya, 1984; Izaguirre y Aristizábal, 1988; Fara, 1988). Por otro lado, las investigaciones que estudiaron el rol de las Comunidades Eclesiales de Base y el rol de la Iglesia (Santillán y Woods, 2005; Woods, 2007; Fontana y Raimondo, 2007; Vommaro y Marchetti, 2008; Wegener, 2008); otros trabajos que volvieron más tarde e intentaron actualizar las hipótesis iniciales o ligarlo con nuevos procesos (Merklen, 1991, 1997; Cravino, 1998, 2001; Vommaro, 2006, 2007; Stratta, 2009; Gonzalez, 2010; Cravino y Vommaro, 2018).

Las CEB promovieron una forma particular de vínculo de la iglesia con los conflictos sociales, incorporando jóvenes laicos a través de una práctica social y política promovida por sacerdotes que fomentaban el involucramiento con la realidad de los sectores populares y en la búsqueda de soluciones a problemáticas locales. Para 1980 existían entre cincuenta y sesenta CEB's en la Diócesis de Quilmes, cada una integrada por una veintena de jóvenes coordinados por un animador, de manera que conformaron una densa trama organizativa vertebrada fundamentalmente en las Parroquias de Itatí y de las Lágrimas. En la de Itatí, por ejemplo, se llevaron adelante las primeras reuniones organizativas y se entregaron los números que correspondían a los lotes del primer asentamiento, localizado en una zona algo alejada y menos visible. Luego funcionó también como sede habitual de la Comisión coordinadora de los asentamientos⁸.

Junto con la iglesia, el otro actor relevante de los asentamientos fueron los delegados de manzana, quienes estaban en la base de la estructura organizativa. Las asambleas de manzana elegían al delegado manzanero y los delegados, a su vez, definían una comisión coordinadora de los barrios. Por otro lado, un plenario del barrio definía una comisión interna que acompañaba y coordinaba con los delegados manzaneros las gestiones con funcionarios públicos y las obras de mejoramiento del asentamiento. Las ocupaciones también contaron con el apoyo del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), la CGT local y abogados del Partido de Lomas de Zamora que patrocinaron a los habitantes de los jóvenes asentamientos.

Cuando las ocupaciones se extienden⁹ y ganan visibilidad, la respuesta estatal fue la instauración de un cerco policial que durará 6 meses. Este cerco, especialmente intenso en los primeros meses impedía el ingreso de materiales y de suplementes básicos para el sostenimiento de las ocupaciones; los policías hostigaban y amedrentaban sistemáticamente a los ocupantes lo que derivaba en grescas ocasionales y detenciones. Por la noche, los ocupantes aprovechaban para vulnerar el cerco y pasar materiales de construcción para levantar las precarias viviendas, principalmente maderas y chapas. Transcurridos los primeros meses de hostigamiento más intenso, el cerco fue

⁸ De acuerdo a Woods (2007) el desarrollo de la experiencia de las CEB se explica por un proceso más general de crisis interna de la Iglesia argentina y especialmente de los sectores más conservadores, impugnados por sus vinculaciones con la dictadura militar. En el transcurso de los ochenta comienza a reconstituirse la unidad de la institución alrededor de figuras moderadas que implicó a su vez la limitación de las tendencias más heterodoxas entre las que se contaban a los religiosos ligados a las CEB.

⁹ Ver cronología de las tomas en Cravino y Vommaro (2018).

progresivamente relajándose hasta la guerra de Malvinas, momento en el que la dictadura militar abandonó esta estrategia de asedio sobre los asentados¹⁰.

Las razones que llevan a la progresiva desarticulación del entramado organizativo de las estas ocupaciones es objeto de debate en las investigaciones académicas, pero todas acuerdan en señalar la configuración de un nuevo escenario político definido por: a) concesiones parciales del nuevo gobierno provincial de signo radical –principalmente la cesión de tierras por etapas– que generó fuertes desavenencias entre y dentro de los barrios que integraban la coordinación; b) la demanda de institucionalización y la formalización de instancias jerárquicas que trastocó ciertas modalidades asamblearias para la toma de decisiones; c) la reactivación de la militancia política luego de años de opresión política y, fundamentalmente, la denominada “renovación” dentro del peronismo que introdujo un nuevo dinamismo al activismo territorial; d) el alejamiento del Padre Berardo en 1983 y el debilitamiento de las CEB.

A partir de la restitución democrática existió una mayor tolerancia a las ocupaciones de tierras, y se convirtieron en formas relativamente institucionalizadas –o negociadas- de acceso al suelo. El gobierno de Alfonsín abandonó la política de erradicación y avanzó a través de leyes de expropiación, sancionadas en octubre de 1984, luego de las cuales, el Presidente junto con el Gobernador Armendáriz –también de la UCR- recorrieron los barrios para hacer un acto de entrega de títulos. En este momento se produce el primer ensayo de institucionalización al reconocer a la Comisión coordinadora de los asentamientos de Quilmes Oeste como representante de los cinco barrios, proceso que obligó a organizarse como sociedades de fomento, convocar a elecciones y cristalizar mecanismos de representaciones contrarios a las modalidades asamblearias previas. Indudablemente, bajo esta nueva configuración, el reparto de tareas que antes se realizaba informalmente, y que mutaba de acuerdo a las necesidades del barrio, debió estructurarse en términos que provocó la oposición de los referentes de las CEB¹¹.

De todas formas, solo los primeros seis asentamientos recibieron este tratamiento por parte del gobierno; a partir de 1985 se registran nuevas tomas en la zona, muy ligadas a la coyuntura electoral y que recibieron un tratamiento menos favorable por parte de las autoridades nacionales y provinciales. Como resultado de estas ocupaciones surgen 7 barrios -San Sebastián, Malvinas, La Paz (Pueblo Joven); La Esperanza, 20 de junio, 9 de Agosto y El Progreso-¹² que se organizan en el Consejo de asentamientos.

El ensayo institucionalizador y sus límites (1988-1995)

Frente a la actitud crecientemente intransigente del gobierno radical ante las ocupaciones de los últimos ochenta, el peronismo en cambio, había propiciado o acompañado su desarrollo,

¹⁰ Como resultado del cerco policial, el verano de 1982 fue muy duro para las seis tomas de Solano y Brown, y se cobró la vida de 14 chicos que murieron debido a enfermedades provocadas por la extrema dureza de las condiciones de vida en los asentamientos (Izaguirre y Aristizábal, 1988).

¹¹ En palabras de Raúl Berardo (citado en Vommaro y Cravino, 2018): “Y ahí se fue todo abajo, porque después quedó la cabeza piramidal, vertical, y entonces, ya la participación de la gente no, no... La organización vertical, piramidal que es la Sociedad de Fomento no permite la participación de la gente. Entonces, queda un pequeño grupo reducido que no hace nada. Entonces, después se quejan de que la gente no participa... porque la misma organización no te permite. En cambio, de la otra manera, no... Bueno, de la otra manera, era todo organizativo. Cualquier cosa que sucedía, era organizada enseguida por el pueblo, no por un dirigente.”

¹² En una primera revisión de la bibliografía hemos encontrado poca información sobre estas ocupaciones. Ver Cravino (1996, 1997); Maiorana (2008). Estas ocupaciones fueron mencionadas en una entrevista por una militante de larga trayectoria en las luchas por la tierra y la vivienda de la zona, ocupante de La Paz. En 2017, cuando realizamos la entrevista, trabajaba como asistente social en un programa de mejoramiento de infraestructura barrial.

en el marco de un renovado activismo territorial de fuerte gravitación dentro de la vida interna del Partido Justicialista como estrategia de reconstrucción del poder político¹³. Con el triunfo de Antonio Cafiero en la Provincia en diciembre de 1987, este acompañamiento se tradujo en un nuevo intento institucionalizador de características distintas al ensayo radical, al incorporar a la función pública a personas con trayectoria de militancia territorial y colocarlos en puestos de decisión dentro de la estructura gubernamental (Relli, 2018); la acción estatal fue concebida a partir de un encuadre eminentemente político.

En sus primeros años, el gobierno de Cafiero contó con un significativo apoyo de organizaciones de tierra y vivienda que demandaron políticas de generación de suelo y apoyo a programas de pequeña escala a partir de una visión centrada en el mejoramiento barrial. En este marco, el Consejo de Asentamientos de Quilmes fue tomado como referencia para la creación de un Consejo de asentamientos provincial, creado por el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en noviembre de 1988, como instancia de negociación formal con las organizaciones de los asentamientos¹⁴. Sin embargo, esta tendencia a la institucionalización de las demandas de hábitat y vivienda convivió con nuevas formas de violencia, distinta de la ejercida por la dictadura militar, y que se presentará con intensidad variable según el territorio, a lo largo del período bajo análisis. Una violencia asociada a las fuerzas de seguridad y entramados políticos para quienes la apropiación del territorio podía ser objeto de intercambios mercantiles informales. El asesinato de Agustín Ramírez –un joven activista altamente comprometido con las luchas por el hábitat- y su amigo, Javier Sotelo, el 5 de junio de 1988 cerca del asentamiento San Martín se inscribe en esta forma de conflictividad territorial que se agudizará en los años noventa¹⁵.

En 1989 asume Carlos Menem la presidencia de la Nación y dentro de la ambiciosa política de ajuste que lleva adelante, se cancelan los programas alternativos descentralizados de vivienda que se habían llevado adelante los años anteriores: PROCASA, Autogestión constructiva, Protecho, Reconstrucción de barrios, Emergencia Habitacional. En su lugar, comienza a ejecutarse -con altos niveles de discrecionalidad- el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano que financia obras de pavimento, saneamiento hidráulico, y equipamiento como escuelas y salas de salud.

Cafiero fue relevado en 1991 por Eduardo Duhalde, quien, antes de su paso por la vicepresidencia, había sido intendente de Lomas de Zamora; allí había centrado su política en la cuestión del acceso a la tierra¹⁶. Para el nuevo Gobernador, la gestión de la tierra y su irregularidad se convertía en un eje central de acumulación político. Conforme avanzó su gobierno, sin embargo, sus intervenciones fueron afianzando un perfil “menos abarcador y más centrado en la titularización, profundizándose sus roles de *vendedor, mediador y escriturador* del Estado” (Relli, 2018)¹⁷.

¹³ Este fenómeno se enmarcó en la llamada “Renovación peronista”. Ver Prevot Schapira (2009), Levistky (2004).

¹⁴ En Moreno se desarrolla una iniciativa similar con los “Consejos de la comunidad”. Ver Prevot Schapira (2009)

¹⁵ Agustín Ramírez participó en las primeras tomas de tierras en la zona de Quilmes Oeste como miembro de las CEB. En el momento de su asesinato participaba, junto con Javier Sotelo, del grupo “Gente sin Techo” y publicaban un periódico, “Latinoamérica Gaucha”. La causa fue cerrada sin hallar a los responsables, pese a los testigos y las pruebas que demostraban la responsabilidad policial y el carácter político de los asesinatos. En 2014, la Comisión Provincial por la Memoria reveló informes de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPPBA) en los que constan las tareas de persecución sobre Agustín Ramírez.

¹⁶ Duhalde creó la Dirección de Tierras y Vivienda y luego la jerarquizó transformándola en Subsecretaría. Creó también 5 casas de tierras en barrios populares de Lomas de Zamora.

¹⁷ Para Relli, es posible identificar dos etapas en la gestión de Duhalde, una primera, en la que la cuestión de la tierra formó parte de la agenda política y con una importante jerarquización de los organismos abocados al tema así como la sanción de instrumentos legales, y otra en la que se le dio continuidad a lo heredado en un contexto de corrimiento de la cuestión de la agenda política.

La política titularizadora cristalizó en una iniciativa alrededor de la cual se produjo una importante movilización: la sanción e implementación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles (24.374), la denominada “Ley Pierri”, en 1993. Se trató de una iniciativa que contó con una importante base social de las organizaciones del AMBA. El objetivo era la legalización de la tenencia de los terrenos de propiedad individual, ya que los exceptuaba del cumplimiento de las restrictivas regulaciones de la 8912. Con la nueva ley, los trámites además de más ágiles, se hacían más accesibles. Esta forma de encarar el problema se alineó con un esquema general de las políticas sociales forjado por el gobierno provincial, sobre la base de programas que se bajaban a los barrios a través de manzanas o mediadores, que densificaron las tramas territoriales destinadas a la atención de una variedad de demandas sanitarias, alimentarias, educativas y laborales.

En septiembre de 1995, luego de algunos años en los que no se registran ocupaciones de tierras, se produce la toma de La Sarita, muy cerca de donde tuvieron lugar las primeras tomas. De esta ocupación participaron alrededor de 300 familias, y la Iglesia, a través de la Vicaría de la Pastoral Social, cumplió un rol más de mediador que de promotor, no por ello menos importante¹⁸. La toma concitó la atención periodística y fue cubierta por los principales diarios nacionales, y el Consejo de Asentamientos de Quilmes emitió una declaración expresando su solidaridad con los ocupantes¹⁹. El Juez que intervino en la causa decretó el desalojo y procedió al encarcelamiento de delegados y de tres religiosos que habían mediado en la ocupación. Una importante movilización, sin embargo, forzó la liberación de detenidos y obligó al gobierno a proponer una solución alternativa cuyas consecuencias, no obstante, trascenderán el episodio puntual. La propuesta, aceptada por los participantes de la toma, consistía en la relocalización de los ocupantes en un predio de Florencio Varela y el compromiso de fondos para la construcción de infraestructura y viviendas²⁰.

Este hecho marca un punto de inflexión en la política promovida por Duhalde. Hasta el momento se había priorizado al interior de la provincia en los recursos destinados para la construcción de vivienda y en el conurbano había concentrado la provisión de infraestructura barrial. Como resultado del conflicto de La Sarita, se creó la Secretaría Provincial de tierras y Urbanismo a través de un decreto que declaraba la emergencia habitacional. También se avanzó en un plan de construcción de viviendas y ayuda mutua bajo la égida del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano que presidía Hilda “Chiche” Duhalde y por medio del cual se realizaron casi 1.300 viviendas de las cuales el 25% correspondieron al barrio Agustín Ramírez, que alojó a los ocupantes de La Sarita (Maiorana, 2008). Por último, el gobierno provincial anunció un programa de asentamientos planificados en el que el Estado localizaría tierra deshabitada y desarrollaría allí un plan de viviendas a través de un convenio mutuo con el Banco Provincia. Quilmes fue uno de los municipios en los que se llevó adelante esta iniciativa que se canalizó a través de redes de mediación ligadas al

¹⁸ La Vicaría de la Pastoral Social fue creada en 1983 y funcionó por tres años, hasta 1986. Fue reactivada unos meses antes de que se produjera la toma de La Sarita, en 1995. Ver Woods (2007).

¹⁹ Asociación Civil Barrio El Progreso; Junta Vecinal Barrio San Ignacio; Asociación Civil Barrio San Sebastián Y Club De Madres; Asociación Civil Barrio San Sebastián II; Cooperativa De 136 Vivienda Barrio 10 De Noviembre; Barrio Comunitario 20 De Junio; Cooperativa De Vivienda Barrio Malvinas; Cooperativa De Vivienda Barrio La Paz; Cooperativa De Vivienda Barrio La Union; Centro Comunitario 9 De Agosto; Comision Barrio Asentamiento Primavera; Asociación Civil Barrio La Esperanza Grande; Cooperativa Quilmes Ltda; Junta Vecinal Barrio Santa Teresa; Asociación Civil Barrio Asentamiento San Martín; Sociedad De Fomento Asentamiento Monteverde; Asentamiento 20 De Febrero; Cooperativa De Vivienda El Tala; Cooperativa De Vivienda 5 De Setiembre.

²⁰ De acuerdo a Maiorana (2008) se realizó una asamblea integrada por los participantes de la ocupación, quienes resolvieron aceptarla y procedieron a la firma de un acta entre el Secretario de Tierras y urbanismo de la Provincia, los representantes nacionales del Programa Arraigo dependiente del Gobierno Nacional, el Intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra y los pobladores del barrio.

partido gobernante, sin la participación directa de las organizaciones que integraban el Consejo de asentamientos²¹. El conflicto desatado por la paralización de este proyecto de urbanización se prolongará durante casi 6 años y derivará en la ocupación de La Matera, en marzo de 2000, un episodio que marca un nuevo punto de inflexión en las relaciones de fuerzas entre los distintos entramados organizativos ligados a las demandas de hábitat.

Diversificación, competencia y conflicto (1995-2002)

Si en los primeros años tras la restitución del orden democrático, las expectativas de los asentamientos estaban depositados en las posibilidades de auto-organización y en la solidaridad que concitaban en otros sectores sociales por la ejemplaridad de su lucha en las postrimerías de la dictadura, hacia fines de aquella década, buena parte de las energías sociales se habían canalizado a través de las iniciativas políticas encaradas por el Estado provincial. Sin embargo, estas iniciativas y el fervor organizativo encontraron un límite muy claro en las consecuencias sociales del modelo económico neoliberal. Las políticas agravaron las condiciones de vida de una población que, a lo sumo, podía aspirar a la regularización dominial de su propiedad, pero que encontraba crecientemente dificultoso afrontar la instalación de los servicios o el pago de las tarifas.

Las organizaciones de tierra y vivienda locales intensificaron sus demandas al municipio, a partir de una lucha que comenzó de manera defensiva, ante el intento del ejecutivo local de aplicar una tasa compulsiva a los barrios populares para realizar obras de mejoramiento en 1996. Las organizaciones nucleadas en el Consejo de Asentamientos de Quilmes comienzan a trabajar con un proyecto alternativo para la creación de un fondo municipal de tierra y vivienda que sería administrado por un Consejo comunitario integrado por representantes de las entidades de base. Nuevamente, la mediación del Obispado de Quilmes será central para la concreción del proyecto, que finalmente se vota en el Concejo Deliberante en noviembre de 1998. De acuerdo con Woods, la reunificación de las organizaciones que conforman el Consejo de asentamientos y la iglesia detrás del proyecto, les permitió mejorar sus relaciones de fuerzas a nivel local y resistir mejor la presión de las mediaciones territoriales estatal-partidarias involucradas en las problemáticas de la tierra y la vivienda en el distrito.

Por estos años, como resultado de la pauperización que experimenta el conurbano bonaerense y la renovada centralidad de la acción territorial, surgen con fuerza los movimientos de trabajadores desocupados. En la zona de Solano y Varela se desarrolla una vertiente de perfil autonomista que converge con el Padre Spagnolo, a cargo de la parroquia de Las Lágrimas (Woods, 2007; Pinedo, 2003)²². Los conflictos de éstos con el obispado local, a cargo de Jorge Novak, no eran nuevos y se arrastraban desde que la Parroquia de Las Lágrimas había sido ocupada en marzo de 1998 para el desarrollo de las actividades con los desocupados de la zona, algunos de los cuales, incluso, vivían en las instalaciones de la capilla. Novak había solicitado el desalojo por medio de una acción judicial, que se concretó a través de un violento operativo policial en junio de 2000 y que –de acuerdo a relatos de los integrantes del movimiento (Pacheco, 2004)– fue integrado también por referentes de las redes del peronismo local.

²¹ Ver Maiorana (2008). En una entrevista realizada a una referente de las organizaciones que integraban el Consejo de asentamientos, ella también hizo mención a la no participación en este programa.

²² “(...) el viraje práctico y doctrinario concretado en esta década hacia la identificación con la cuestión social tiene relevancia fundamental porque, con el decaimiento de las tendencias pastorales más progresistas a principios de los ´80, marca los límites dentro de los que la Iglesia desarrolla relaciones de apoyo/cooptación hacia las organizaciones del campo popular y procesos de mediación entre estas y el Estado.” (Woods, 2007: 89)

La ocupación de La Matera, ocurrida pocos meses antes, en marzo de 2000, guarda relación con el episodio descrito en el párrafo anterior, ya que se inscribe en un marco de conflicto entre el Estado, movimientos de desocupados, Iglesia, redes de mediación partidarias y las organizaciones del Consejo de asentamientos.

Como mencionamos, el origen del “asentamiento planificado” La Matera surge como respuesta a la creciente demanda de tierras que había derivado en la ocupación de La Sarita en 1995. La operatoria del programa provincial implicaba la localización de un predio que el gobierno adquiriría por medio del Banco Provincia y los vecinos seleccionados – quienes se inscribían en el programa en las Unidades Básicas del Partido Justicialista de Solano (Maiorana, 2004)– se comprometían a pagar las cuotas de un crédito que financiaba la compra de un lote con servicios (agua, luz y cloacas) a través de un convenio mutuo entre la Secretaría de Tierras y Urbanismo y el Banco Provincia. Una vez aprobado, se debía notificar a los beneficiarios para la firma del contrato, pero este último paso jamás ocurrió. Dos años más tarde, en 1999, los vecinos adjudicatarios, que manifestaban haber sido incorporados al plan de lotes, comenzaron a recibir intimaciones del banco por el pago de las cuotas adeudadas y quedaron registrados en una lista de deudores que los inhabilitaba para acceder a otros créditos. Por su parte, las empresas y cooperativas adjudicadas para la realización de las obras argumentaron que no habían recibido los fondos comprometidos. En este marco tiene lugar la toma del 31 de marzo de 2000 que da origen a La Matera. Los integrantes del movimiento de desocupados de Solano, anoticiados de los acontecimientos se sumaron a la acción, sin embargo, debieron retirarse de la ocupación ante los constantes hostigamientos por parte de referentes ligados al poder municipal que escalaron hasta amenazas con armas de fuego y el incendio de las casillas en las que residían los jóvenes ocupantes del movimiento en La Matera (Pacheco, 2004). A instancias del Obispado de Quilmes, que realiza gestiones en la gobernación, se conforma una Comisión de Resolución del Conflicto del Asentamiento Planificado La Matera que incluyó a representantes de las distintas instancias de gobierno y los afectados. A la postre, la intervención estatal sobre este territorio tuvo como telón de fondo los conflictos reseñados, que obligaron al gobierno municipal y provincial a comprometer recursos públicos para la realización de obras de infraestructura en el marco de un decreto provincial que, en abril de 2001, declaró la “emergencia por razones de fuerza mayor”.

A modo de cierre

En esta breve ponencia presentamos un ejercicio de periodización de las ocupaciones de tierras que tuvieron lugar en la zona de San Francisco Solano entre 1981 y 2002. Tomando como punto de partida los trabajos académicos sobre las ocupaciones fundacionales y sus derroteros organizativos, así como las investigaciones que tomaron como objeto el estudio de ciertas redes de activismo por la tierra y la vivienda (iglesia, movimiento de desocupados y redes de asentamientos, entre otros), sumado a los avances de nuestro trabajo de campo en la zona, identificamos algunos hitos para comprender los cambios en las relaciones entre las diversas redes involucradas en las luchas por la tierra así como las múltiples formas de vinculación de aquellas con el Estado.

Bibliografía

- Azuela de la Cueva, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55, 3. pp.133-168.
- Barrera, M., Giellis, L., y Stratta, F. (2010). Violencia y reconfiguración territorial en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Debates*, 4, 1. pp. s/d.

- Cross, C. (2008). Las huellas de las tomas: La articulación de la experiencia en procesos de asentamiento en el conurbano bonaerense. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, (51), 11. Pp. s/d.
- Cuenya, B. (1984). *Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento San Martín, de Quilmes*. Buenos Aires: CEUR.
- Cravino, M.C (1998). Los asentamientos del Gran Buenos Aires: reivindicaciones y contradicciones. En: Neufeld, M.R., Grimberg, M., Tiscornia, S., Wallace, S. (comps.), *Antropología social y política*. pp. s/d. Buenos Aires: Eudeba.
- (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Land Tenure Issues in Latin America, SLAS*.
- Cravino, M.C. y Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, Vol. 25 (2).pp. 1-27.
- Fara, L. (1988). Luchas reivindicativas en un contexto autoritario. Los asentamientos de San Francisco Solano. pp. s/d. En Jelin, E. (Comp.) *Los nuevos movimientos sociales*. CEAL, Buenos Aires.
- Fontana, S. y Raimondo, F. (2007). Subjetividades y procesos de organización social: reflexiones a partir de la experiencia de tomas y asentamientos de Quilmes en 1981. *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán*.
- González, P. (2010). Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Emergencia y reproducción del territorio en los procesos neoliberales de construcción de ciudad (1980-2010). *Geograficando*, 6 (6). pp. 147-164.
- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- Levitsky, S. (2004). Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. *Desarrollo Económico*, 44 (173). pp.3-32.
- Maiorana, M. (2008). *La construcción de territorialidad y el conflicto irregular urbano*. Tesis de Maestría, Facultad de Trabajo Social, UNLP.
- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza: La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. *Nueva Sociedad*, 149.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. CEDES, Buenos Aires.
- Pacheco, M. (2004). *Del piquete al movimiento*. FISYP.
- Pinedo, J. (2003). *Con la Biblia bajo el brazo. Redes activistas y discurso comunitario en la gestación de un movimiento de trabajadores desocupados de Solano*. III Jornadas de Sociología de la UNLP 10 al 12 de diciembre de 2003 La Plata, Argentina.
- Prévot-Schapira, M. F. (2009). Apuntes de Moreno. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (16).
- Relli Ugartamendía, M. (2018) Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015 (Tesis de posgrado). UNLP-FaHCyE.
- Santillán, L. y Woods, M. (2005). Iglesia y cuestión social: la intervención de la Iglesia Católica en la construcción de demandas de educación, tierra y vivienda en el Gran Buenos Aires. *Revista de Antropología*, 48(1). pp. s/d.
- Stratta, F. (2009). La disputa por el espacio urbano. Las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires durante los años ochenta. En *Herramienta*, 48.
- Varela, D. y Cravino, M. (2008) Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En Cravino, M. C. (Org.). *Los mil barrios (in) formales. Apuntes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, Provincia de Buenos Aires

- Vommaro, P. (2006). Acerca de una experiencia de organización social: las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 en Solano. *Revista de Historia Bonaerense*, 13(31). pp. s/d.
- Vommaro, P. (2007). Las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en Quilmes: el caso de las tomas de tierras y asentamientos de 1981. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani*.
- Vommaro, P. y Marchetti, P. (2008). Construyendo territorio: Aproximación a las experiencias de las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 en Quilmes. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*.
- Wagener, M. (2008). Una experiencia político-religiosa en el sur del conurbano bonaerense: tomas de tierras, asentamientos informales y comunidades eclesiales de base en la localidad de San Francisco Solano. *IX Congreso Argentino de Antropología Social*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Woods, Marcela (2007). Modalidades y límites de la intervención de la Iglesia Católica en conflictos sociales territoriales. De la mediación a la confrontación en la diócesis de Quilmes. En Cravino, C. (Ed.) *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. pp. 77-100. Los Polvorines: UNGS.

ISBN 978-987-4415-60-8



9 789874 415608