

Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra.

Resumen

Durante la década de 1990, y en el marco de los procesos de ajuste estructural en América Latina, hemos asistido a un replanteo de diversos elementos referentes al campo de las políticas públicas, en el que las políticas urbanas no han sido una excepción.

En este contexto de retracción y reforma del Estado y ampliación del mercado, se promueve la descentralización y se propicia una nueva gestión local, donde el municipio aparece como espacio de reconstitución de la política. Asimismo, se impulsa, a través del diseño e implementación de planes estratégicos, una gestión urbana que apunte a la concertación público-privada, al reforzamiento de las instituciones y a la participación comunitaria.

Paralela y paradójicamente, ante un inusitado crecimiento de la pobreza y del deterioro en la calidad de vida de diversos sectores sociales, se observan complejos y cada vez más acentuados procesos de fragmentación y segmentación socioespacial; que cuestionan fundamentalmente la noción de espacio público y ciudadanía, ante la imposibilidad del acceso a derechos primordiales, tal como es el caso de la tenencia regular de un terreno provisto de infraestructura básica.

Concomitantemente al lanzamiento de planes estratégicos de desarrollo urbano, crecen los asentamientos irregulares y los programas de regularización dominial no parecen ser demasiado exitosos. En este contexto nos preguntamos, ¿qué características ha asumido el acceso a la tenencia de la tierra durante los noventa?, ¿cuáles han sido las estrategias desplegadas por los sectores populares y por el Estado frente a la problemática de la "irregularidad"?, ¿qué "soluciones" se han implementado?, ¿qué efectos han generado?, etc.

El propósito del presente trabajo es analizar críticamente las políticas de regularización de la tierra impulsadas desde el Estado en los últimos años. Para ello, en primer lugar, se presentará sucintamente la problemática en los últimos años, mencionando cuáles son sus antecedentes. Posteriormente, se analizarán brevemente los programas más relevantes implementados a dichos fines y se revisarán los fundamentos que subyacen a tales soluciones y cuál ha sido el papel de los

organismos multilaterales en ellas. Finalmente, se discutirán cuáles han sido sus efectos principales. El estudio se centrará en el caso de la ciudad de Mar del Plata.

María Laura Canestraro: Licenciada en Sociología (UNLP). Becaria de Formación de Posgrado del CONICET con sede en el Centro de Estudios del Desarrollo Urbano de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Actualmente se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social (UNMDP) y cursa la Maestría en Ciencia y Filosofía Política (UNMDP).

El crecimiento de la población que vive en situaciones de precariedad habitacional constituye una problemática que azota al país, en general, y a la ciudad de Mar del Plata, en particular. Sin embargo, las respuestas del Estado frente a esta cuestión aparecen como limitadas y poco exitosas.

Las políticas públicas, fundamentalmente desde fines de la década de 1980, se definen en el marco de la implementación de planes estratégicos, vinculados con un “modelo de ciudad” que deja de lado problemáticas fundamentales para vastos sectores de la población. Las agendas incluyen temáticas relativas a la promoción de la ciudad para hacerla competitiva, y la cuestión particular del problema del acceso a la tierra o bien queda relegada o encuentra soluciones parciales, relativas a intereses particulares (y coyunturales).

Consideramos como hipótesis que las diversas políticas implementadas en este contexto, lejos de constituirse en verdaderas respuestas, que aseguren el cumplimiento de derechos políticos y sociales básicos, no hacen sino reproducir desde el propio Estado prácticas irregulares y que acentúan la situación de informalidad respecto de la tenencia de la tierra y las deterioradas condiciones de vida de la población más pobre.

Actualmente se calcula que el total de la población que vive en situación de irregularidad dominial en la provincia de Buenos Aires se aproxima a los 3 millones de personas, mientras que se considera que existen aproximadamente 6000 villas y asentamientos^[2]. Esto es casi un 21% de la población sólo de esta zona vive en un situación de irregularidad respecto de la tenencia de la tierra; y otra proporción importante vive en un asentamiento precario^[3]; en este último caso, no tiene satisfecho un derecho básico como es el acceso a un terreno y a una vivienda digna, dejando afuera otra franja poblacional que vive en condiciones habitacionales deficitarias.

En la ciudad de Mar del Plata, ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredón, se calculan que existen aproximadamente 200 asentamientos en terrenos fiscales, lo que hace un total de 2800 familias y 80 asentamientos en terrenos privados, de mayor densidad que los anteriores, y con más de 15.000 familias asentadas en ellos^[4]. Hablamos entonces de aproximadamente 18.000 familias en un total de 176.136 hogares, esto es más del 10% de la población vive en estado de precariedad habitacional, tomando como única variable la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra en asentamientos precarios^[5]. Asimismo, se calcula que la cantidad de familias en asentamientos

precarios se duplicaría cada seis años, lo que sin dudas constituye un reto para quienes gobiernan la ciudad. (Habitar Mar del Plata; 1996).

Definiendo la informalidad

Generalmente, al hablar de irregularidad se hace hincapié en la ocupación de terrenos de propiedad fiscal o privada, hecho que no sólo afecta a sectores de escasos recursos sino que atañe también a sectores de medios y altos ingresos. Desde esa postura, al referirse a asentamientos “irregulares” o “ilegales” no se indica nada sobre las características físicas y económicas de esas zonas, sino que, como sostiene Azuela, se enfatiza la relación problemática que se mantiene con el orden jurídico formalmente vigente en esa sociedad.

Es por ello que preferimos referirnos a “informalidad” en el acceso a la tierra, término que permite pensar en dos perspectivas. Por un lado, desde un punto de vista *urbano-ambiental*, que implica la ocupación de tierras con problemas de inundaciones, sin infraestructura, con difícil acceso al lugar de trabajo, educación, servicios primarios de salud, con napas contaminadas, etc. Por otro, desde un punto de vista *legal*, se piensa en la ocupación de tierra pública o privada (“villas” y “asentamientos”^[6]), loteos clandestinos e irregulares; venta de lotes rurales como propiedades indivisas; etc. (Clichevsky; 1999).

Aquí nos interesa hablar de informalidad, conjugando ambas perspectivas (urbano-ambiental y legal), para abordar la problemática desde un enfoque integral del hábitat (que, además, debería tenerse en cuenta en la definición de políticas en el área); prestando especial atención a las condiciones de habitabilidad en que viven los sectores de bajos ingresos y cuál es la respuesta del Estado frente a esta problemática.

Esto significa que si bien la cuestión de la irregularidad puede abarcar a una franja poblacional más amplia; aquí nos interesa particularmente la conjunción de la ilegalidad y la situación urbano-ambiental deficitaria, por lo cual trabajaremos desde la perspectiva de la informalidad, centrándonos en los asentamientos precarios^[7].

Consideramos que ambas situaciones deben ser contempladas; sin embargo, la última de ellas es la que presenta un estado más crítico para su población.

La situación de la tierra en Mar del Plata

Como se dijo inicialmente, la ciudad de Mar del Plata atraviesa una situación crítica con respecto a la población que vive bajo situaciones de informalidad respecto de la tierra. De acuerdo con la medición de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 2003, un 34,7% de los hogares de la ciudad está por debajo de la línea de pobreza, esto afecta a un 41,9% de la población total del aglomerado Mar del Plata y Batán; lo cual en cifras absolutas significa que aproximadamente 236.340

personas son pobres. Además, se calcula, para la misma fecha, una tasa de desocupación del 15,9% y de subocupación del 16,2%, siendo una de las ciudades que presenta el mayor índice de desempleo a nivel nacional.^[8]

En relación a la situación respecto de la tenencia del terreno, (a los fines que aquí nos proponemos diríamos sólo tomando en cuenta la situación de "ilegalidad", en función de los datos que hemos obtenido); se observa en el Cuadro N° 1 que históricamente crecen los ocupantes gratuitos y, en menor medida, quienes viven en tierras prestadas o cedidas; mientras que, como contrapartida, disminuye la cantidad de propietarios e inquilinos.

Cuadro N° 1

Hogares: distribución (%) según régimen de tenencia del terreno

Mar del Plata, 1960-1991^[9]

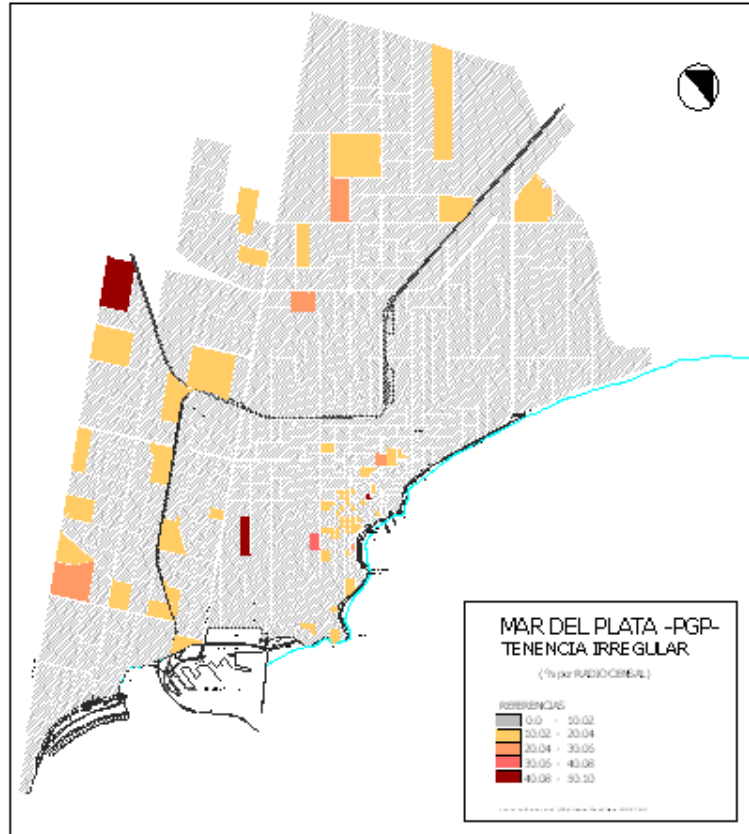
Año	Propietario	Inquilino	Administrador	Ocupante gratuito	Préstamo, cesión u otro
1960	58.9	32.2	4.3	3.3	1.3
1980	67.0	21.1	2.2	8.8	0.9
1991	61.0	18.5	3.0	13.3	4.2

Elaborado en base a Núñez (2000a)

Asimismo, a continuación podemos observar en el Plano n° 1, el porcentaje de hogares con tenencia irregular del terreno por radio.

Plano N° 1

Hogares: distribución según tenencia irregular del terreno



Mar del plata, 1996

Vemos entonces que, en general, la situación de irregularidad avanza a medida que nos alejamos del centro de la ciudad y de la zona de mayor urbanización. Esto nos indica que los sectores de menores recursos, como estrategia de acceso al terreno, se ven obligados a hacerlo en zonas periféricas y de manera irregular. En ese sentido, predomina lo que Abramo llama la *lógica de la necesidad*, condicionada por la incapacidad de satisfacer la necesidad básica del hábitat a partir de los recursos económicos que permitirían el acceso al mercado^[10].

Sin embargo, cabe destacar que simultáneamente aumentan las situaciones de irregularidad en la zona céntrica. Por tanto, el acceso a la tenencia regular del terreno se presenta como un proceso heterogéneo y complejo que ha ido en ascenso en los últimos años.

Por otra parte, si analizamos comparativamente el crecimiento de la población, en los últimos 20 años, vemos que quienes habitan en villas (y/o asentamientos) crecen más aceleradamente que el

total de la población, tal como se observa en el Cuadro N° 2. Aquí nos referimos, a nivel general, a habitantes que, en su mayoría, viven en situación de informalidad (en tanto se ubican en terrenos que no son de su propiedad y que, en su mayoría, carecen de infraestructura de servicios, son inundables, con baja calidad en el suelo, etc.).^[11]

Cuadro N° 2

Tasa Anual de Crecimiento poblacional: total y en villas

Mar del Plata, 1980-2001

Período	TAC - Pobl Total	TAC - Pobl en Villas
1980-1991	18.5	73.5
1991-2001	5.7	64.5

Fuente: Núñez (2004)

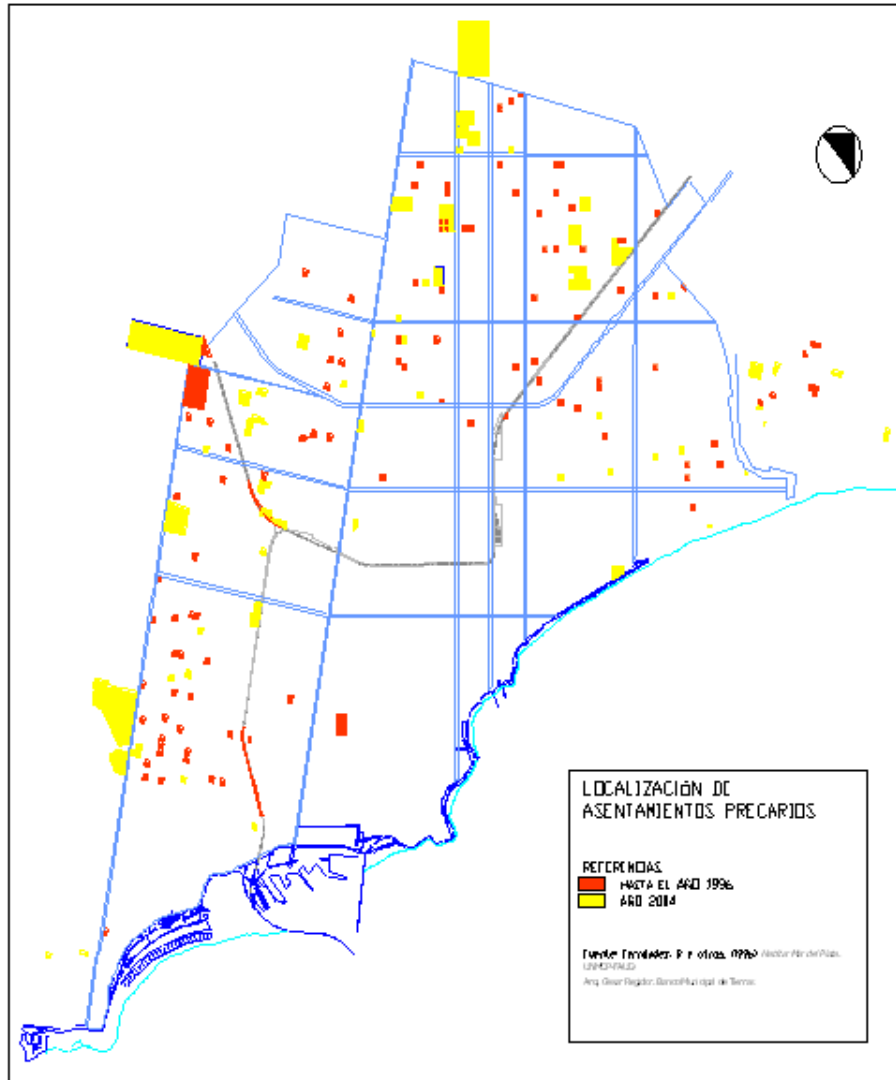
Es necesario destacar la inexistencia de registros actuales que den cuenta de la situación de los asentamientos precarios existentes en la ciudad. Como antecedente, la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, a través de la ex Secretaría de Acción Social y Salud Pública, realizó un "Censo de villas" en el año 1992 (que sólo analizó las condiciones socioeconómicas y habitacionales de 80 asentamientos), pero desde entonces a la fecha no hay información fehaciente al respecto (exceptuando algunos casos en particular), más allá de la que brinda el Censo Nacional de Población y Vivienda. Sólo existen relevamientos parciales de algunos asentamientos.^[12]

En base a la información efectivamente obtenida, podemos visualizar en el Plano N° 2 la localización de los asentamientos precarios, diferenciando los existentes hasta el año 1996 (en color rojo) y los constituidos desde ese momento hasta la fecha (en color amarillo).

Plano N ° 2

Localización de asentamientos precarios

Mar del Plata; 1996-2004



Podemos observar dos fenómenos que se dan de manera conjunta: por un lado, la formación de nuevos asentamientos precarios; y, por otro lado, la extensión de aquellos ya existentes. Asimismo, se visualiza que los nuevos asentamientos se localizan en áreas periféricas e incluso extra-ejidales; generalmente, zonas inundables, de suelos de baja calidad y desprovistas de infraestructura de servicios (en general, cloacas, transporte, recolección de residuos, etc.).

Las políticas de tierra hasta la década de 1990

Siguiendo a Clichevsky^[13], las ciudades latinoamericanas crecieron con escasas regulaciones en materia de subdivisión y uso de la tierra, fundamentalmente debido al rápido aumento de la población, no sólo de sectores de bajos ingresos.

En lo que hace a la situación de Argentina, puede decirse que de la regulación "higienista" de fines de siglo diecinueve se pasa a una legislación "urbanista" a principios del veinte, cuya preocupación central es embellecer la ciudad, sin prever las consecuencias que, para una parte considerable de población, puede tener la ausencia de regulación en cuanto a dónde, en qué tipo de tierra, con qué situación legal, a qué precio, etc., la población accede a localizarse en áreas urbanas; es decir sin regulación en la producción de la ciudad.

A partir de la década del cuarenta, se elaboran los primeros "planes reguladores" de la actividad privada en las ciudades latinoamericanas más importantes del momento. En ellos se supone que la sociedad es homogénea y no se consideran las diferencias entre distintos sectores y, consecuentemente, las diversas posibilidades de acceso a la tierra y a servicios urbanos.

Es en los cincuenta y fundamentalmente en la década del sesenta que comienza a visualizarse la política urbana como parte de una política de planificación del territorio. Sin embargo, los proyectos quedan en intenciones y sólo una reducida proporción de ciudades tienen instrumentos de planificación. Como corolario, las propuestas sobre la cuestión de la tierra se elaboran desconociendo el funcionamiento del mercado legal y las formas ilegales, tanto en la producción como en la comercialización.

En 1950, a través de la Ley 14005, se establecen normas para la venta de loteos en mensualidades. Por su parte, las provincias legislan asistemáticamente, respondiendo generalmente a necesidades inmediatas, como es el caso de la prohibición de loteos en áreas inundables a posteriori de que se produce una inundación.

En los años setenta, como consecuencia de los contextos políticos, se dejan de lado proyectos interesantes y, como contraparte, se implementan cambios acordes con los objetivos de sectores dominantes. Un cambio sustancial en la provincia de Buenos Aires se produce a partir de 1977, con la implementación de la ley 8912 sobre ordenamiento territorial y uso del suelo^[14]. Para los sectores populares la prohibición de loteos sin infraestructura que imponía tal ley se tradujo en un encarecimiento de la tierra. Además, esta legislación se complementó con la política de erradicación de villas.

Prácticamente hasta los noventa se considera que no existe una política urbana explícita a nivel nacional.

En relación a Mar del Plata, la cuestión de la tierra presenta ciertas particularidades que merecen ser destacadas. La ciudad conjuga tres factores históricos en su desarrollo urbano: nace de una transgresión a las normas vigentes, fundándose sobre tierras privadas; hay un predominio histórico de la lógica del capital comercial; y presenta un proceso de urbanización mucho más

acelerado que el país en su conjunto, producto de la migración. Esto significa que es un loteo aprobado por excepción; la reproducción del excedente en los servicios favorece la especulación inmobiliaria y las distintas estrategias del capital incorporador posibilitan el asentamiento de los distintos contingentes migratorios. (Núñez; 2000).^[15]

Además, el Partido se caracteriza como de "gran desarrollo parcelario", tanto en lo que se refiere a la subdivisión de lotes urbanos como rurales.^[16] Asimismo, el proceso de urbanización de la ciudad, en términos demográficos, es mucho más acelerado que el del país; no sólo como aumento de población urbana sino como proceso de distribución y redistribución de la misma (Habitar Mar del Plata; 1996).

En palabras de Nuñez^[17], durante la década de 1920, en el marco de gobiernos socialistas, resalta una preocupación por el desarrollo de la ciudad y la toma de decisiones vinculadas a su expansión, en detrimento de un repliegue de ciertas cuestiones urbanas fundamentales. Esto se entrevé en un discurso que acepta los procesos de extensión urbana como realidad dada, natural e irreversible; reduciendo la intervención sobre el territorio a la necesidad de dejar espacios verdes en la trama. Se continúa entonces en la línea del proceso iniciado a principios de siglo de especulación sobre la tierra y, como consecuencia, su revalorización^[18]. Subyace la idea de corregir (más que intervenir) problemas que tanto la apropiación como la modelación de la tierra habían generado.

Después de 1930 se destacan la producción de otras formas de acceso a la tierra y el surgimiento de la urbanística de la ciudad. Por un lado, aparece, por ejemplo, la subasta como forma de acceso a la tierra, mediante la venta pública al mejor postor; sin embargo, el carácter público de la misma queda restringido sólo a sectores con el poder adquisitivo suficiente como para acceder a la tierra, mientras que los sectores populares sólo pueden hacerlo en aquellos casos en que son fiados por alguien con solvencia económica.

Por otra parte, surgen proyectos en torno a un posible Plan Regulador, en donde observamos que se consideran temas prioritarios, siguiendo en la línea del *desarrollo de la ciudad*^[19], pero no se piensan como prioridades aspectos vinculados con el mercado inmobiliario y, consecuentemente, con el acceso a la tierra.

Como dijimos anteriormente, la concentración de la tierra urbana continúa, con sus pequeñas variaciones, siendo una constante. De hecho, desde mediados de los cincuenta, hasta principios de los ochenta, encontramos 28 propietarios con aproximadamente 26 hectáreas cada uno, con la particularidad de que casi un 70% de ellas permanece vacante, sin lotear, siendo retenidas (a la espera de su valorización); además, el 11% de sus propietarios no reside en Mar del Plata (Núñez; 1994).

Paulatinamente, y tal como se expresó más adelante, algunas de estas tierras se van subdividiendo e incorporando al mercado. En ese sentido, la década de 1960 se caracteriza por la venta de lotes en mensualidades, especialmente en la "periferia"^[20], lo que se reflejó en la evolución de la tenencia de la tierra; aumentando tanto los propietarios como los ocupantes gratuitos, en

detrimento de los inquilinos. Sin embargo, esta situación no significa necesariamente un mejoramiento de la situación habitacional, ya que los nuevos propietarios se localizan en zonas carentes de infraestructura de servicios y no aptas para la localización residencial.^[21].

A partir de la década de 1980, la concentración se dispersa y se lotea dentro del ejido. Sin embargo, los mismos propietarios adquieren tierra fuera de él, hecho que se vincula íntimamente con las políticas implementadas desde el Estado. (Nuñez; 1994). En este sentido, la producción del espacio queda condicionada, en gran parte, a la retención de áreas vacías que esperan ser valorizadas; produciéndose una “urbanización a saltos”.

Las políticas de acceso a la tierra en la década de 1990

Desde fines de 1980 y fundamentalmente durante la década de 1990 se implementaron diversas reglamentaciones, tanto nacionales como provinciales y municipales, a fin de regularizar situaciones de tenencia irregular de la tierra. En el Cuadro N° 3 se detallan las principales legislaciones diseñadas:

Cuadro N° 3

Principales políticas de acceso a la tierra durante la década de 1990

NIVEL NACIONAL		
1989	Ley 23967	<i>Ley Nacional de Tierras</i> : posibilita al Estado nacional la venta de tierras que se consideren innecesarias a sus ocupantes.
1990	Decreto 2441	Crea el <i>Programa Arraigo</i> : se implementa la venta colectiva de tierras a través de organizaciones sociales, obviando requisitos como subdivisiones, arreglos normativos, etc.
1992	Ley 24146	Ordena la transferencia a título gratuito, a favor de provincias y municipios que lo soliciten, de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de fines y gestión de organización que dé la Administración Pública Nacional.
1994	Ley 24374	Crea el <i>Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos</i> (“Ley Pierrri”), que constituye la primera política sobre regularización de tierra privada. Establece la legalización a favor de ocupantes que acrediten la posesión pública con anterioridad a 1991 y que tengan como destino el de vivienda única y permanente.
NIVEL PROVINCIAL		
1988	Decreto 815	Crea el <i>Programa Social y Familiar de Tierras</i> (Pro-tierra), cuyos objetivos principales son la producción de lotes con servicios y la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente.

1991	Decreto 3736	Establece el <i>Régimen de Reconstrucción urbana para asentamientos humanos</i> en situación de precariedad existentes hasta la fecha. Apunta a lograr la regularización urbanística-ambiental del asentamiento y a facilitar el saneamiento de la situación dominial (casos excepcionales a la Ley 8912/77 de Uso del suelo)
1993	Ley 11418	Autoriza al PE a donar a los municipios inmuebles del dominio del Estado provincial, cuando estuvieren ocupados, para ser adjudicados en venta a los mismos en un plazo de dos años.
1994	Decreto 2815/96	Instrumenta la Ley Nacional 24374, creando los Registros Notariales de Regularización Dominial ("Casas de Tierra"), que controlan los registros y atienden problemas no contemplados en la Ley.
1989	Ley 10830	Reglamenta la escrituración gratuita de aquellos inmuebles cuya valuación fiscal que no supere un monto determinado ^[22]
1995	Ley 11622	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.
1996	Decreto 4942	Reglamenta la instrumentación de la Ley 11622.
NIVEL MUNICIPAL		
1991	Ordenanza 8442	Crea el <i>Banco Municipal de Tierra</i> , cuya función principal es intervenir en todo lo concerniente a las tierras fiscales pertenecientes al dominio municipal ^[23] y todas aquellas posibles de ser incorporadas al mismo (también respecto a aquellas con transferencia a dicho dominio por el Fisco Provincial)

En el caso de la ciudad de Mar del Plata es interesante destacar que dos de las políticas más importantes en el área, durante la década, una a nivel nacional, como el Programa Arraigo, y otra a nivel provincial, como el Pro-Tierra; no fueron implementadas exitosamente.

En relación al *Programa Social y Familiar de Tierras* (Pro-Tierra), las particularidades históricas del mercado de tierras en la zona, que anteriormente fueron mencionadas, sumadas a otras dificultades de distinta índole incidieron en la baja repercusión de dicho programa (Habitar Mar del Plata; 1996).

Tampoco fue exitosa la implementación del Programa Arraigo, para el cual se invirtió en un significativo diagnóstico y recomendaciones para su ejecución en la zona^[24] pero que finalmente no logró concretarse.

En ambos casos (Pro-Tierra y Arraigo) existieron demandantes pero no hubo oferentes; es decir propietarios de tierras que se incorporasen a la propuesta.

Sin dudas cabe destacar la creación del Banco Municipal de Tierras, como organismo abocado a la problemática de la tierra en la ciudad^[25]; sin embargo, a nivel general, los escasos programas nacionales y provinciales diseñados no han sido ejecutados exitosamente en el Municipio, por lo cual su limitado margen de acción queda restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10830), aprobaciones de loteos y subdivisiones por excepción (a la ley 8912, de uso del suelo, como los decretos 2210/80 y 3736/91.), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley 11622), etc.

Esto se traduce en una política de corte particularista (o focalizada); es decir que apunta a la resolución de problemáticas a escala de situaciones de hogares particulares, vinculadas principalmente a cuestiones burocráticas; y que no se complementa con una política integral que busque soluciones definitivas al problema del habitat, en general; y del acceso a la tierra, en particular.

La “nueva gestión local” y los organismos multilaterales

Las legislaciones anteriormente mencionadas deben interpretarse a la luz de la refuncionalización del Estado que se promueve durante la década de 1990, particularmente, en el ámbito local, en donde la ciudad apunta a una gestión, entendida como proceso político y técnico^[26], que se enmarque en tres pilares: la concertación público-privada, el reforzamiento de las instituciones y la participación comunitaria.

En el marco de los procesos de reforma estructural del sector público, se pasa de una concepción tradicional del Estado local como agente único *proveedor de servicios* a un municipio como *gerente*, que hace las veces de organizador de una definición consensuada de las coordenadas sociales y económicas de un territorio, la adhesión a un proyecto común y la proyección a futuro.

En este contexto, la ciudad aparece como escenario del crecimiento económico, por lo cual hay que procurar un aumento de su productividad y hacerla eficiente importando, sin mediaciones, planes estratégicos, presupuestos participativos, cooperación intermunicipal, entre otras recetas.

Las ciudades se embarcan en procesos de “rejuvenecimiento” o “gentrificación”, se “modernizan” y se “descentralizan”^[27], y el gobierno local se posiciona en el centro de dichos procesos, promoviendo una imagen de ciudad tendiente a valorizarse en el mercado internacional (Borja y Castells; 1997). En palabras del coordinador del Plan Estratégico del Partido de General Pueyrredón, esta es la *“metodología que acota los tiempos para vincular el futuro con el presente. Las ciudades son organismos vivos que tienen que dar respuesta hoy, pero con un impacto en el futuro”*^[28]

El discurso sobre la ciudad se estructura sobre la articulación de tres analogías: la *ciudad es una mercancía*, que tiene que ser vendida en un mercado extremadamente competitivo en el que otras ciudades también están a la venta; *la ciudad es una empresa*, por la cual hay que apuntar a la productividad, a la competitividad y a la subordinación a la lógica del mercado; y, finalmente, *la*

ciudad es una patria, que necesita la existencia de consenso, sin él no hay posibilidad de estrategias exitosas (Vainer; 2000).

Sin dudas uno de los ámbitos en los que más se destaca este discurso, principalmente, de la ciudad como mercancía y empresa (es decir, su proyección "hacia fuera"), es en el relativo al turismo que constituye una de las principales actividades económicas de la ciudad. En ese sentido, el Ente Municipal de Turismo encara un estudio de diagnóstico para conocer qué piensa el turista de la ciudad, para, en función de ello, determinar una imagen de la ciudad. *"El diagnóstico mostró que Mar del Plata tiene una posición de marca pero no se la consumía. Logramos captar clientes pero debemos mantenerlos, preservarlos de la competencia y ofrecer más cosas. El producto Mar del Plata lo componemos todos los marplatenses"* sostiene Carlos Patrani, titular del EMTur (Núñez; 2004)^[29]

La ciudad aparece como escenario de la disputa de intereses particulares, en tanto son ellos los que definen un proyecto de ciudad a futuro (en ese sentido, un dato interesante es que la Junta Promotora del Plan Estratégico del Municipio de General Pueyrredón no surgió del propio Municipio sino que fue formada fundamentalmente por intereses empresarios y profesionales, donde el Estado local sólo un es invitado más; además, se excluyen las organizaciones vecinales^[30]); y el Estado municipal prioriza el posicionamiento de la ciudad hacia fuera, su competencia y su oferta, comportándose, de manera creciente, como el sector privado.

Estos diversos planteos sobre la ciudad tienen íntima vinculación con los esquemas que delinear los organismos multilaterales (fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo^[31]) para las ciudades de América Latina. Desde allí se promueven lineamientos para gestión de la ciudad, políticas cuyos ejes centrales son la descentralización, la focalización y la participación de sus beneficiarios.

Retomando la problemática en cuestión, en lo que hace específicamente al tema de la tierra y la vivienda, este discurso sobre "el rol de la ciudad" atraviesa (y es fundamento de) la II Conferencia de Hábitat, llevada a cabo en el año 1996 en la ciudad de Estambul. Allí se definen las principales políticas a implementar en los países de la zona; y precisamente una de las prioridades centrales es *garantizar el acceso a la tierra*; para ello se considera que *"todos los gobiernos deben mostrar su determinación de promover una oferta de terrenos adecuada en el contexto de las políticas de uso sostenible de la tierra"*, y se enfatiza la necesidad de que *"los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales, habrán de esforzarse por eliminar todos los obstáculos que puedan oponerse al acceso equitativo a la tierra y velar por que la ley proteja la igualdad de derechos de la mujer y el hombre en relación con la tierra y los bienes"*. Asimismo, se agrega que *"la falta de políticas y prácticas apropiadas de ordenación territorial de las zonas rurales y urbanas, a todos los niveles, sigue siendo una de las principales causas de la desigualdad y la pobreza"*^[32]

De esta forma, consideramos que los planteos que se realizan desde los organismos multilaterales son ambiguos; dado que, por un lado, promueven desde lo discursivo la necesidad de garantizar el acceso a la tierra y, por otro, definen políticas económicas que condicionan progresivamente las posibilidades de hacerlo, tanto en lo que hace a la cotidianeidad de las personas

como a las funciones que se le adjudican al Estado, a nivel general; y en materia de políticas sociales, en particular.

Además, se propicia el acceso a la tenencia de la tierra y no su propiedad; es decir que habría una disociación entre posesión y propiedad, no estando garantizada esta última; lo cual constituye una significativa diferencia tanto en el plano material como en el simbólico (a pesar de que muchas veces no es percibida dicha diferenciación)^[33]. Esto implica, a través de diversos mecanismos, el acceso a la tierra como valor de uso, pero no como valor de cambio, en tanto no se es propietario de la misma; por lo cual esta no puede circular como mercancía^[34].

A modo de cierre

La ciudad es un producto histórico. La urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación del espacio; a su vez, cada uno de ellos está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular, de cada fracción de capital (Topalov; 1979). Y en ese aspecto el papel del Estado es fundamental.

Desde diversas perspectivas, se considera que el Estado constituye una variable independiente en la problemática de la urbanización. Esto significa, por una parte, que se produce una urbanización espontánea y anárquica, gobernada únicamente por intereses privados, y que engendra males económicos y sociales; y, por otra, que el Estado es el guardián del interés general y, por tanto, debe intervenir imponiéndolo y garantizando un orden urbano más justo y racional, que “corrija” las anomalías; en este sentido, la planificación constituiría uno de los instrumentos racionales de intervención estatal.^[35]

En contraposición a este supuesto, consideramos que es el Estado uno de los actores fundamentales en la organización social del espacio urbano, en tanto interviene en la construcción de la ciudad ya sea por acción u omisión; ambos casos, en última instancia, constituyen una forma de hacer política.

Desde sus orígenes el Estado, por su naturaleza contradictoria, necesita actuar atenuando los efectos destructivos del modelo de acumulación hegemónico, en general; y en lo que hace particularmente a la ciudad, por la contradicción fundamental de aparecer como espacio público y, ser apropiado de manera privada.

En relación a la problemática de la tierra, Mar del Plata se caracteriza, desde sus orígenes, por una apropiación del territorio que apunta a la valorización del capital inmobiliario. En ese sentido, el crecimiento de la ciudad fue históricamente presidido por particulares; mientras que el Estado ha llegado a posteriori; esto significa que los instrumentos legislativos no cuestionan la centralidad no sólo de la ciudad sino de la estructura fundiaria. Las iniciativas privadas junto a la prescindencia del Estado son las que han impuesto la segregación entre sectores sociales (Núñez; 1994).

Ahora bien, ¿qué sucede en el contexto en el que el Estado local aparentemente se coloca al mando de la planificación de la ciudad, asumiendo un "rol activo" en la definición de políticas públicas?, ¿es una situación de ausencia de proyecto o, por el contrario, existe un proyecto que prioriza una imagen de la ciudad bien definida?

Discursiva y agregaríamos simbólicamente, se promueve la concertación para proponer ejes estratégicos de desarrollo pero que, en realidad, responden a intereses particulares^[36]; es decir que los planes estratégicos, y con ello la tan mentada gestión participativa, promueven una visión de la ciudad, ligada a ciertos intereses: una ciudad que sea competitiva, vendible, tal como lo es una mercancía; en donde los ciudadanos pasan a ser consumidores y clientes.

Los proyectos de ciudad a futuro (o "planes estratégicos"), por un lado, dejan de lado una problemática fundamental como la de la informalidad en el acceso a la tierra; y, por otro, las políticas que se impulsan no hacen sino generar efectos inversos, esto se traduce en que en lugar de encontrar soluciones integrales en la cuestión del hábitat, reproducen situaciones de precariedad y marginalidad.

Con respecto a la primera cuestión es posible afirmar que de manera directa las políticas estatales vinculadas al acceso a la tierra son limitadas en relación a la población afectada y, además, resulta paradójico que la regularización se establezca como una agenda casi obligada en las políticas sociales de hábitats en el marco de definiciones económicas que no hacen sino acentuar cada vez más el acceso desigual a la tierra urbana (Clichevsky; 1999).

En relación a la segunda observación, consideramos que diversas prácticas del Estado acentúan (y recrean) las situaciones de informalidad en el acceso a la tierra. En primer lugar, en ciertos casos, en que por la vía legislativa propugna la regularidad de tierras que si bien pasarían a cumplir con el aspecto jurídico de la legalidad no hacen lo propio en lo que refiere al plano ambiental; loteando zonas inundables, de baja calidad, sin infraestructura de servicios, etc. ^[37] Aquí diríamos el Estado reproduce la situación de informalidad, no ya desde su legalidad sino en cuanto a una dimensión que hemos referido como urbano-ambiental.

En segundo lugar, el Estado penaliza las ocupaciones de tierra, por ser transgresiones a la ley. Sus ocupantes son "ilegales", "irregulares", "usurpadores", etc. pero legitima situaciones en las que se infringe la ley por parte de los propietarios de terrenos, como en el caso de loteos clandestinos, en lugar de entablar acciones judiciales para resolver el conflicto, se desentiende de él, lo omite; legitimando la irregularidad e informalidad^[38].

Finalmente, en el caso de las relocalizaciones de los asentamientos precarios, tema que aquí no hemos abordado pero que actualmente está siendo discutido en la ciudad, se traslada a los habitantes de barrios periféricos, en los cuales suele no haber infraestructura adecuada, alejados de cualquier tipo de servicios, ya sea de transporte o de acceso al trabajo...¿no constituye acaso una estrategia que acentúa la exclusión, la fragmentación, la expoliación de los sectores más empobrecidos? ^[39]

Estas constituyen sólo algunas paradojas que no hacen sino demostrar que el Estado reproduce ciertas prácticas, poniendo en evidencia una contradicción fundamental entre un derecho social, como garantizar acceso a vivienda digna, y un derecho real de propiedad^[40]. El Estado se presenta como inactivo frente al cumplimiento del primero, empujando a una amplia franja de la población a transgredir el segundo, apareciendo esta práctica social como ilegal (Núñez; 2000a).

En ese sentido, históricamente se han implementado políticas curativas y no preventivas, en tanto reproducen vicios y generan efectos adversos. Tales iniciativas son parciales y limitadas. Además, no hay garantía alguna de que la regularización de asentamientos en sí contribuya para mitigar la pobreza urbana (Smolka; 2003).

Precisamente, la década de 1990 se ha caracterizado por la profundización de un modelo económico y, con ello, un aumento inusitado de las deterioradas condiciones de vida de vastos sectores de la población. La imposibilidad del acceso a la tierra a través del mercado y la limitada presencia del Estado, vía políticas sociales, ha traído como consecuencia la proliferación de lo que Abramo llama la *lógica de la necesidad*, como estrategia de acceso a la tierra por parte de los sectores de menores ingresos.

Bajo el discurso de la planificación estratégica se asume, en apariencia, un nuevo rol por parte del Estado en la urbanización de la ciudad, que, en realidad, constituye otra "forma" de producir la ciudad pero que no cuestiona lo sustancial y, por ende, no resuelve la contradicción fundamental del Estado capitalista.

Si el sistema democrático se sustenta en un régimen representativo de gobierno y en un sistema legal que garantice las libertades y derechos considerados fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía...¿no estaríamos acaso ante la imposibilidad de su cumplimiento y el surgimiento de una nueva noción (restringida) de ciudadanía?

Breves recomendaciones

Le compete al Estado municipal, en primera instancia, decidir e implementar soluciones respecto del ordenamiento territorial^[41]. En ese sentido, constituye una prioridad inminente el diseño de políticas de hábitat; tanto repensar las existentes como pensar otras alternativas. Deben ser un punto fundamental en la planificación de la ciudad; que no puede dejar fuera de ella la problemática habitacional.

Por otra parte, es necesario concebirlas en el marco de una concepción integral del hábitat, teniendo en cuenta la resolución de situaciones tanto legales como urbano-ambientales.

Asimismo, consideramos que es necesario trabajar conjuntamente entre las diversas jurisdicciones estatales; fundamentalmente, entre provincia y municipio. Hemos observado una significativa falta de comunicación y desconocimiento entre ellas.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMO PEDRO (2003); *"Eu já tenho onde morar...a Cidade da informalidade"* (apresentacao) en en Abramo Pedro (org); A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

AZUELA DE LA CUEVA ANTONIO; *"Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina"*; mimeo.

BELLOC CRISTINA Y NÚÑEZ ANA (1998); *"Odisea del espacio..."*; Revista Temas y Debates Nº 2; Enero-julio.

CLICHEVSKY NORA (1990); *"Política y mercado de tierras"* en Clichevsky Nora (coord.); Construcción y administración de la ciudad latinoamericana; Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires.

CLICHEVSKY NORA (1997); *"Regularización dominial: ¿solución para el hábitat "popular" en un contexto de desarrollo sustentable?"* en Cuenya Beatriz y Falú Ana (comp.); Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina; Colección CEA-CBC; Buenos Aires.

CLICHEVSKY NORA (1999); *"Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración"*; CONICET/UBA; Buenos Aires; mimeo.

SEGUNDA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT II); *"Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos"*; Estambul; 1996.

DIARIO LA CAPITAL; *"La Uocra está disconforme con el cumplimiento del Programa Dignidad"*, Mar del Plata, 29/07/04.

HERZER HILDA, PÍREZ PEDRO Y RODRÍGUEZ CARLA (1994); *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina* CEPAL; LC/R 1407; Santiago; Chile.

NÚÑEZ ANA (1994); *"Implicancias sociales de los procesos de apropiación de la tierra en Mar del Plata"*; Informe Final Beca de Perfeccionamiento; Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Mar del Plata.

NÚÑEZ ANA (2000a); Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990, Editorial Grafikart, Tandil.

NÚÑEZ ANA (2000b); *"Los unos y los otros en la lucha por la apropiación del espacio"*; Congreso Virtual Naya (www.naya.org.ar).

NÚÑEZ ANA; *"¿Cómo el Ave Fenix? Sobre la relación entre políticas urbanas y necesidades sociales, en Mar del Plata"*, Siglo XXI, Buenos Aires (en prensa)

PROGRAMA ARRAIGO (1996), Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Presidencia de la Nación – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño; Universidad Nacional de Mar del Plata; *"Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano de Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas"*.

QUEIROZ RIBEIRO LUIZ CESAR Y ALVES DOS SANTOS JUNIOR ORLANDO (2003); *"Democracia e segregacao urbana: reflexoes sobre a relacao entre cidade e cidadania na sociedade brasileira"*; Revista EURE; vol XXIX nº88; Santiago de Chile.

SMOLKA MARTIM (2003); *"A regularizacao da ocupacao do solo urbano: a solucao que é parte do problema, o problema que é parte da solucao"*; en Abramo Pedro (org); A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

TOPALOV CHRISTIAN (1979); *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*; Editorial Edicol. Colección Diseño: rupturas y alternativas; 1979; México.

[1] Licenciada en Sociología (UNLP). Becaria de Formación de Posgrado del CONICET con sede en el Centro de Estudios del Desarrollo Urbano de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Docente en la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social (UNMDP) y cursa la Maestría en Ciencia y Filosofía Política (UNMDP). Email: mlcanestraro@uolsinectis.com.ar

[2] Según la entrevista mantenida con el Arquitecto Rubén Opel, Director de Regularización Urbana y Dominial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

[3] Según datos de la Dirección de Tierras y Urbanismo, se considera que en los últimos 20 años las villas crecieron en aproximadamente un 180% .

[4] De acuerdo con información suministrada por el Arquitecto César Regidor, director del Banco Municipal de Tierras de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón.

[5] Esto significa que quedan excluidos aquellos que siendo "irregulares" respecto a la tenencia de la tierra no viven en condiciones de precariedad como, veremos más adelante, en el caso de los sectores medios y altos.

[6] Según Clichevsky, en Argentina los “asentamientos” se diferencian de las villas porque los primeros son tomas organizadas de tierra (de hasta 20 mil habitantes), con asesoramiento técnico de ONGs, poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Las villas son ocupaciones no organizadas previamente, algunas tienen más de 50 mil habitantes y densidades muy altas. (Clichevsky; 1999). Si bien no son términos intercambiables, suelen utilizarse sustitivamente. En este caso, nos interesa la situación de informalidad que afecta a ambos casos por lo cual no haremos diferenciaciones entre ambos términos. Además, contamos con información estadística que los registra de manera indistinta.

[7] A pesar de ello, en algunas ocasiones trabajaremos con datos más abarcativos.

[8] Información suministrada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo).

[9] Los datos de Censo 2001 fueron solicitados al INDEC pero aún no están disponibles.

[10] Abramo (2003) distingue tres lógicas de acceso a la tierra: a) *de Estado*, por la cual los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de un mejor grado de bienestar social; b) *de mercado*, en el que se encontrarían quienes desean consumir tierra urbana y quienes disponen de tierra y la ofrecen a los eventuales consumidores y c) *de la necesidad*, anteriormente descripta.

[11] Recordemos además, como se expresó anteriormente, que se calcula que la cantidad de familias en asentamientos precarios se duplica cada seis años.

[12] Esta situación indicaría el “lugar” que ocupa la problemática en la agenda de gobierno, tanto local como provincial. Ambas instancias son las que mayor injerencia tienen en el tema de la regularización dominial. Sin embargo, a nivel provincial hemos advertido un total desconocimiento de la situación en la ciudad de Mar del Plata.

[13] Para rastrear los antecedentes sobre políticas de tierra en Argentina ver Clichevsky (1990; 1999).

[14] Entre sus objetivos generales figuran: “la creación de condiciones físico - espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente”; “la implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico - financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad” y “posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.” (artículo 2, ley 8912/77).

[15] Cabe aclarar que lo que hace particular a esta situación no es la especulación, que se da mayoritariamente en los procesos de urbanización; sino la fundación de la ciudad sobre tierras privadas. En efecto, en 1879 toda la superficie del partido pertenecía aproximadamente a 15 propietarios. (Ver Núñez; 2000b). Ana: “Lo unos y los otros...”)

[15] Se calculaba que para 1980 se ocuparía sólo el 45% del total de parcelas existentes en 1976 y, además, que sólo el eje metropolitano permitiría alojar el 90% de la población urbana provincial estimada para ese año.

[17] Ver Núñez (1994; 2000a)

^[18] Cabe destacar que hacia 1920 sólo cinco propietarios concentran casi el 74% de la superficie. Paulatinamente estas tierras se van subdividiendo e incorporando al mercado.

^[19] Los temas que abarca el proyecto son: a) evolución de la ciudad; b) demografía urbana; c) meteorología urbana; d) tránsito urbano y regional; e) ferrocarril; f) aerocomunicaciones; g) espacios verdes; h) playas; i) arquitectura; j) zoning dirigido; k) sistema vial; l) viviendas mínimas para la población y pescadores.

^[20] Regulada por las leyes provinciales 9078 y 9240.

^[21] En ese sentido, y retomando las dos perspectivas señaladas anteriormente respecto a la situación de informalidad en el acceso a la tierra; aquí se contrapondrían ambos elementos: estaríamos ante una situación de regularidad desde el punto de vista legal pero de irregularidad desde el punto de vista urbano-ambiental

^[22] Actualmente no deben superar los 39 mil pesos.

^[23] Cabe destacar que el Estado local sólo tiene injerencia en la regularización de asentamientos sobre tierras fiscales. En el caso de los terrenos privados, la usurpación de la tierra es considerada un delito y su resolución queda en manos de las partes (el propietario y el ocupante), por lo que el papel del Estado queda relegado a la posibilidad de arbitrar (o acercar a las partes). Sin embargo, como veremos más adelante, el Estado ha sido actor directamente involucrado en algunos casos, defendiendo intereses congruentes y coherentes con el proyecto de ciudad que históricamente va delineándose.

^[24] Para ello se convocó a un grupo de profesionales abocados a la temática. Fruto de ese trabajo es la publicación *“Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano de Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas”*; Programa Arraigo, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Presidencia de la Nación – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño; Universidad Nacional de Mar del Plata; 1996.

^[25] En el momento de su creación, en el año 1991, el Banco de Tierras depende del Área Vivienda del ex - Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR); ente descentralizado del Municipio; hoy pertenece a la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Obras y Ordenamiento Urbano. Según su propio director, esto le ha quitado capacidad de acción, quedando relegada la problemática de la tierra como cuestión central.

^[26] La gestión de la ciudad es el conjunto de procesos dirigidos a articular, utilizar, coordinar, organizar, asignar recursos humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos y naturales, en pos de la generación de condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades. Tal gestión supone la elección de alternativas que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos; es un fenómeno político y forma parte de los procesos sociales de configuración de la ciudad. La gestión, por tanto, incluye elementos técnicos y políticos. Éstos últimos refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de los recursos. Con el cruce de ambas dimensiones se pueden entender las lógicas de acción dominantes y los actores involucrados (Herzer, Pérez y Rodríguez; 1994).

^[27] Paradójicamente en muchos casos la descentralización administrativa ni va acompañada con la descentralización de recursos económicos, por lo cual el margen de acción del estado en su jurisdicción local resulta bastante limitado.

[28] Nos referimos a Roberto Monteverde, jefe del equipo técnico del Plan Estratégico. (Ver “Dieron a conocer detalles del plan estratégico de Mar del Plata”; Diario La Capital, 11/11/2003)

[29] Asimismo, Patrani sostiene que “*Se modificó la campaña publicitaria, trabajando en imágenes de Mar del Plata espaciosa y paisajística, sin gente en los afiches y folletos, destacándose la calma, el turismo verde, la tranquilidad*” (Extraído de Núñez; 2004).

[30] Idem.

[31] Precisamente el BID ha financiado parcialmente muchas de las políticas desarrolladas en el Partido de General Pueyrredón durante los últimos años: por ejemplo, el Plan Estratégico de Obras Mar del Plata 2000 y, entre otros, el recientemente creado Programa Bonaerense IX Dignidad, cuya finalidad es la relocalización de los dos asentamientos más antiguos (y “problemáticos”) de la ciudad. También el Programa para Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) ha sido financiado por el BID).

[32] Extraído del Programa de Hábitat II.

[33] En ese sentido, está en juego no sólo, y en primer lugar, lo que Abramo llama la *lógica de la necesidad*, como forma de acceso a la tierra de aquellos que no pueden hacerlo a través del mercado ni del estado, sino que también, siguiendo a Bourdieu, se pone en juego cierto capital simbólico; es decir lo que conlleva el ser propietario, no sólo desde el punto de vista de la ley, sino desde el ser reconocido como tal.

[34] Tal es el caso del Barrio Autódromo, en el que un loteador compró a un terrateniente tierra rural inexplorada, de baja calidad e inundable pero a muy bajo precio; y que, posteriormente vendió “fraccionada” aunque no vendió los lotes sino que participó como condóminos a sus compradores; quienes quedaron imposibilitados de ser propietarios del terreno (dado que, al no existir tal figura, legalmente la propiedad siguió perteneciendo al loteador) Ver Belloc y Núñez; 1998.

[35] Nos referimos fundamentalmente a la Escuela de Chicago, que centraba su interés en el estudio del equilibrio entre el hombre de la ciudad y su medio ambiente; lo que, en palabras de Topalov, era una especie de sociología urbana como psicología de las necesidades humanas, que considera la ciudad únicamente como objeto de consumo.

[36] Ver Núñez; 2000a.

[37] Como en el caso de los decretos 2210 y 3736/91, que se implementan para regularizar situaciones que quedan por fuera de ley de uso del suelo y ordenamiento territorial (Ley 8912/77).

[38] Un ejemplo de ello sería el caso del Barrio Autódromo, anteriormente mencionado, en el que los ocupantes han comprado las tierras pero no son propietarios, ya que se los ha participado como condóminos (ver Belloc y Núñez; 1998)

[39] Actualmente, se halla en discusión la relocalización de la “Villa de Paso”, uno de los asentamientos de mayor antigüedad en la ciudad y ubicado en una de las áreas más valorizadas de la zona. Mediante el “Programa Bonaerense IX Dignidad”, financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo e instrumentado por un convenio entre el Instituto Provincial de la Vivienda, la Municipalidad del Partido de General Pueyrredon y la ONG Trabajar, se prevé la construcción de viviendas en barrios periféricos (Las Heras, Don Emilio y Fortunato de la Plaza) para relocalizar allí a sus habitantes. Paradójicamente es un caso en el que el Estado no tiene injerencia, como lo es en la usurpación de terrenos privados, sin embargo, ha pasado a ser de ser un simple “mediador” entre las partes, con el fin único de acercarlas, a actor interesado, que promueve la expropiación de

los terrenos, los cuales, una vez valorizados con la “erradicación” del asentamiento, él mismo venderá. De esta forma, el Estado se convierte en especulador inmobiliario

Asimismo, recientemente el titular de la ONG Trabajar declaró a un periódico local que *“algunos de los terrenos que el municipio le cedió a la Provincia no eran aptos para poder iniciar las obras de inmediato; hay que reformarlos; pareciera que cuando la comuna pensó en ellos lo hizo superficialmente, sin evaluar los problemas que podrían presentarse”* (Extraído del *“La Uocra está disconforme con el cumplimiento del Programa Dignidad”*, Diario La Capital, 29/07/04

^[40] Esto es entre el artículo 14 bis de la constitución Nacional (garantiza el acceso a una vivienda digna) y el artículo 2506 del Código Civil (dominio es un derecho real).

^[41] Tal como se manifiesta en la Ley de uso del suelo y ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires (8912/77)