

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## Organización comunitaria y práctica política [Community and political practice Organization]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Merklen, Denis
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-06-22 13:02:41
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/219464">http://hdl.handle.net/20.500.12424/219464</a>

Nueva Sociedad Nro. 149 Mayo-Junio 1997, pp. 162-177

# ORGANIZACIÓN COMUNITARIA Y PRÁCTICA POLÍTICA

## Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires

Denis Merklen

Denis Merklen: investigador del Centro de Estudios de los Movimientos Sociales, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París.

Nota: Este artículo es parte de una tesis doctoral; se presenta al Congreso LASA, abril 1997, Guadalajara.

Palabras clave: comunidades, clientelismo, movimientos sociales, Buenos Aires.

### Resumen:

A comienzos de la década de los 80, surge en la Argentina una nueva modalidad de ocupación urbana de tierras: los asentamientos. En este artículo intentaremos analizar las formas de organización comunitaria que se gestaron en estos barrios. En sus más de quince años de vida, se observa un cambio importante en el modo de organización, en la forma de participación política y en el tipo de vínculo que establecieron con el Estado. A primera vista, el conflicto desatado con la toma de tierras parece variar entre los polos opuestos del «movimiento social» y el «clientelismo». Sin embargo, analizaremos las prácticas políticas de las organizaciones para mostrar que ninguno de los dos conceptos bastan para comprender el fenómeno.

Describiremos someramente los asentamientos para pasar enseguida a las dos formas dentro de las cuales varió la organización de estos grupos. Centraremos el análisis en la idea de que es en la relación de conflicto con el Estado y el sistema político que se puede interpretar el pasaje de un tipo de organización a otro; y que en esa relación no puede obviarse el sentido en torno al que se organiza la acción colectiva. Frente a la interpretación de las organizaciones como «nuevos movimientos sociales», esgrimiremos el carácter estratégico de las organizaciones; y frente a la visión del «clientelismo» haremos hincapié en el carácter comunitario y organizado de la acción colectiva de los asentamientos.

### Los asentamientos

Con la ocupación ilegal de un conjunto de terrenos en la zona sur del conurbano de Buenos Aires en 1981, se inaugura una nueva modalidad de producción del hábitat y de organización social de los sectores populares. Estas ocupaciones ilegales de tierras se caracterizan por ser masivas y por planificar el uso del suelo y el desarrollo del futuro barrio. De forma autogestionaria, cientos de familias arriban a un predio baldío en la ciudad, lo ocupan, trazan las calles y los lotes a fin de dar una porción de tierra a cada familia, dejan espacios libres para los equipamientos colectivos, construyen la red eléctrica, se proveen de agua, hacen salas de salud, guarderías, comedores, etc.: se trata de un hecho social nuevo en Argentina.

Las nuevas ocupaciones fueron denominadas asentamientos y actualmente hay más de un centenar de ellas, algunas de las cuales tienen grandes superficies –como el asentamiento 22 de Enero, con 107 hectáreas y cerca de 2.500 familias–<sup>1</sup>. Su población se nutre de los sectores más desfavorecidos económicamente, muchos de los cuales sufren un proceso de empobrecimiento y desafiliación<sup>2</sup> creciente; vale resaltar el hecho de que en su mayoría (80% según datos que registramos en La Matanza) no se trata de inmigrantes sino de habitantes de la propia ciudad.

Si las ocupaciones de tierras de los 80 poseen algún tipo de originalidad, ésta proviene del particular modo de vincularse con la ciudad que plantean los asentamientos. La ocupación masiva y organizada de tierras forma parte de un intento de asimilarse al resto de la ciudad, normalizarse y pasar a constituir un barrio más. Paradojalmente, este tipo de ocupación ilegal de tierras va a buscar adaptarse a las exigencias legales en términos de utilización del suelo para vivienda. Es decir, los ocupantes van a respetar estrictamente la medida de los lotes y de las manzanas, el trazado de las calles y de las veredas. Desde el punto de vista del uso del suelo urbano, los asentamientos no van a presentar ninguna diferencia respecto al resto de la ciudad, simplemente porque intentan copiar la configuración urbana preexistente. Para el caso de Buenos Aires, esto quiere decir seguir la estructura de damero, el diseño de base cuadrículada donde las calles se mantienen paralelas unas respecto a otras. Los ocupantes

---

<sup>1</sup> No existen cifras globales sobre la población de los asentamientos; no se han hecho relevamientos extensivos en estos lugares y el Censo Nacional de Población y Vivienda (cf. INDEC, Buenos Aires, 1991) no permite tal discriminación. De acuerdo con nuestras estimaciones, solamente en los tres asentamientos de La Matanza, en los que relevamos la población, vivían alrededor de 20.000 habitantes (cf. Denis Merklen: *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Catálogos, Buenos Aires, 1991). Otro estudio hecho en 1989 en base a información municipal registra 109 asentamientos con una población estimada en 173.000 personas (cf. R. Gazoli, E. Pastrana y S. Agostini: «Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires, primer informe de investigación», PROHA, Buenos Aires, 1990).

<sup>2</sup> Tomo el concepto de «desafiliación» según lo propuesto por Castel para caracterizar la «nueva cuestión social» en la que la precarización de la relación salarial juega un rol central. R. Castel: «De l'indigence à l'exclusion: la desaffiliation» en J. Donzelot (comp.): *Face à l'exclusion*, Esprit, París, 1991. Del mismo autor: *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, París, 1995. Sobre el proceso de empobrecimiento en Argentina véase A. Minujin: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina*, UNICEF/Losada, Buenos Aires, 1992.

replican la urbanización presente antes de la toma, proyectando el trazado de las calles y manzanas ya existente en los barrios vecinos. Cada manzana es subdividida a su vez en lotes que respetan las medidas dispuestas por la ley.

Desde nuestro punto de vista, frente a los procesos de empobrecimiento y desafiliación, los asentamientos constituyen una forma de defensa de una identidad amenazada. En efecto, dentro de las representaciones sociales con que los ocupantes llegan a la ocupación, está el temor de transformarse en villero, de vivir en una villa: la ocupación caracterizada por la precariedad de las viviendas pero también identificada con la promiscuidad y el altísimo nivel de hacinamiento. La villa es en la Argentina el equivalente de la favela brasileña, y aparece fundamentalmente como una referencia negativa dentro de las representaciones urbanas, expresando el ámbito de residencia de una población considerada «marginal»<sup>3</sup>. Entonces, los asentamientos buscan diferenciarse de aquella categoría social que aparece como la más fuertemente estigmatizada. Y dentro del cuadro de pobreza que afecta a su población, éstos intentan una defensa de su identidad: el hecho de haberse transformado en ocupantes ilegales y de pasar a vivir en viviendas tan precarias como las de los villeros es experimentado como una amenaza identitaria. En este sentido, organizarse resulta esencial para poder respetar la configuración urbana. Y esto permite dos cosas: que el asentamiento se parezca más a un barrio «normal» que a una villa, y que eventualmente se pueda negociar la compra de las tierras. Es la forma encontrada de diferenciarse de una estigmatización temida.

Por otra parte, esa defensa de la identidad será utilizada por las organizaciones de los asentamientos como estrategia de legitimación del movimiento de ocupantes frente al Estado. La villa ha sido caracterizada por distintos discursos públicos como una estrategia con que «oportunistas» intentan servirse de la ciudad sin afrontar los costos de vivir en ella; esta imagen se verifica en la identificación que se propone entre estos barrios pobres y ámbitos de desarrollo de la violencia delincriminal.

### El primer modelo

La organización de los asentamientos vivió dos momentos. Al principio se caracterizó por importantes niveles de participación de los habitantes del barrio. Este modelo tuvo vigencia durante los primeros años 80, cuando se produjo la primera oleada de asentamientos. Esta organización contaba con tres «instituciones» y dos procedimientos de representación. Las instituciones eran la Comisión Directiva, las Comisiones Especiales y el Cuerpo de Delegados; los procedimientos eran la Asamblea y la elección directa. Como podrá verse, esta forma corresponde a una adaptación territorial del típico modelo organizativo sindical de la fábrica.

---

<sup>3</sup> Sobre las villas en Argentina ver Hugo Ratier: *Villeros y villas miseria*, CEAL, Buenos Aires, 1985; M. Bellardi y A. de Paula: *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, CEAL, Buenos Aires, 1986.

Con variaciones de un barrio a otro, este esquema organizativo funcionó –idealmente– más o menos así. Los vecinos del asentamiento elegían una Comisión Directiva, donde se localizaba el núcleo dirigente del barrio.

Para ello se implementaba una elección general que por voto secreto permitía elegir entre distintos grupos que se disputaban el liderazgo. Con el mismo mecanismo se elegían las Comisiones Especiales.

La Comisión Directiva correspondía al núcleo dirigente de la organización. Y su función primordial era representar al barrio frente a las autoridades de distintos niveles y órganos del Estado –municipales, provinciales y nacionales, del ámbito gubernamental, policial o legislativo. En este sentido, el barrio adquiría unidad y se presentaba frente al sistema político como una organización monolítica con una única posición. También la Comisión Directiva organizaba reuniones o acuerdos con otros asentamientos, generalmente de la zona, con el objeto de elaborar estrategias comunes, o de participar en negociaciones colectivas con algún representante gubernamental.

Las Comisiones Especiales cumplían una función mucho más ligada a la reproducción de la vida cotidiana de las familias y al desarrollo de distintos aspectos comunitarios de la ocupación. Concretamente, en los asentamientos se desarrollaban comisiones de madres, de educación, de salud, pro-comedor, de deportes, etc. Así, por ejemplo, la comisión de educación de un barrio encaraba las tareas de construir una guardería infantil o una escuela; la de salud procuraba la apertura de salas de atención primaria y la formación de agentes de salud; la de madres se planteaba tareas relacionadas con la crianza de los niños, etc. En algunos asentamientos, como en El Tambo, de La Matanza, se llegó a organizar una comisión de rescate de la cultura guaraní, responsable de agrupar a inmigrantes paraguayos y del litoral argentino; una comisión de jóvenes organizó un pequeño taller de teatro para adolescentes; una comisión de educación organizó el jardín de infantes; una de salud gestionó la sala médica y una de madres trabajó sobre la planificación familiar. Estas comisiones generalmente recibían ayuda y subsidios provenientes del Estado o de diferentes organismos no gubernamentales, gestionados previamente por la Comisión Directiva.

El derecho al voto estaba determinado de tal manera que se asignaba un voto por lote. De esta forma se construía una representación territorial de la organización, donde el barrio era concebido como un conjunto de familias para cada una de las cuales la comunidad destinaba un lugar: el lote. (En algunos asentamientos se decidió el derecho a dos votos por lote, procurando dar un lugar a los dos miembros de la pareja.) Esta forma de gestionar las elecciones traía consigo un modelo de organización y de representación de la comunidad donde la base territorial era determinante. Desde el punto de vista de los ocupantes no son los «ciudadanos todos» quienes eligen, sino los

representantes de cada «lote» los que construyen la comunidad. El derecho al voto se adquiere en tanto representante de la unidad territorial de la comunidad. Teniendo en cuenta que en el discurso de los ocupantes la comunidad es el barrio, la unidad que otorga derecho al voto es el lote y el individuo representado es el miembro de un hogar que se asume como vecino.

Bajo el mismo sistema representativo se elegía el otro componente importante de la organización: el cuerpo de delegados. Cada manzana, a un voto por lote, votaba su propio delegado: el «manzanero» (en algunos asentamientos como el 17 de Marzo se elegían un delegado y un subdelegado). Al igual que en las comisiones internas de los trabajadores en la fábrica (donde generalmente las distintas secciones y franjas horarias poseen delegados que se reúnen en un cuerpo colectivo), así también en los asentamientos existieron los Cuerpos de Delegados, que estaban formados por la reunión de los Delegados Manzaneros. El manzanero cumple dos funciones. Por un lado es el encargado de organizar cada manzana para las tareas propias de la producción del hábitat; y por el otro es el representante de ese pequeño grupo de familias frente al Cuerpo de Delegados. En el primer caso, bajo la coordinación de los delegados los vecinos de cada manzana del asentamiento, organizaban la instalación de las primeras bombas para el agua, construían los primeros baños o letrinas, tendían la red eléctrica, construían las veredas que permitieran llegar hasta cada casilla o las cunetas que facilitarían el drenaje del agua.

Una vecina del asentamiento El Tala nos mostró con orgullo un pilar que se conservaba en el patio de su casa, a la manera del recuerdo de una batalla: «Ahí, sobre ese pilar, se puso la primera bomba del barrio. Después cada manzana fue poniendo su bomba y hubo más agua, pero la primera estuvo ahí nomás. Yo era la delegada, así que hicimos una colecta entre todos los de la manzana y pusimos la bomba, hasta que cada vecino pudo tener una. Acá al principio se hizo todo así, con mucho esfuerzo». Y cuando preguntamos a un dirigente de un asentamiento de La Matanza acerca de las funciones del Cuerpo de Delegados dijo que «la Comisión Directiva es el Poder Ejecutivo, mientras que el cuerpo de delegados es el Poder Legislativo del barrio. Las decisiones concretas las tomamos en la Comisión Directiva, pero cuando hay un tema muy importante convocamos al Cuerpo de Delegados a discutir y votar, y para algunos temas que comprometen la vida del barrio está la decisión de la Asamblea». El Cuerpo de Delegados operaba como una asamblea de representantes, pero las funciones del delegado estaban ligadas a la vez al desarrollo de la vida urbana del barrio y a las deliberaciones «políticas» de la organización.

Este modelo organizativo se completaba con la Asamblea: una convocatoria a todos los vecinos para una discusión pública sobre diferentes temas que comprometieran la vida del conjunto. La Asamblea tenía muchas veces una función legitimante de las decisiones de la Comisión Directiva que convocaba a la reunión barrial para someter distintas posiciones a la decisión colectiva.

Resta mencionar un rasgo importante de esta etapa en la vida de los asentamientos. Estas organizaciones se construyeron sobre la idea de la autonomía respecto de la competencia político-partidaria. Así, los dirigentes decían frecuentemente que ellos eran «apartidarios», o directamente «apolíticos». Este hecho favorecía la unidad organizativa del barrio, al colocar la competencia política fuera de sus límites y encerrar las disputas del barrio puertas adentro. Por otra parte, estuvo asociado a una etapa donde las organizaciones se dirigían a la opinión pública y al sistema político desde la posición de: «tenemos derecho a una vivienda digna, a un lugar donde vivir; y es el Estado quien debe garantizar ese derecho»<sup>4</sup>. De este modo, había un límite visible entre organización social, localizada en la sociedad civil, y sistema político; lo que hacía que, desde el punto de vista de los políticos, el asentamiento fuera vivido como un cuerpo extraño y la tendencia principal fuera tratar de desalojarlo. «La ocupación ilegal de tierras es el equivalente a un robo pero para el caso de la propiedad inmueble. Los ocupantes son intrusos que están violando la ley, y fuera de la ley no hay democracia»<sup>5</sup>. Por su parte, el planteo de los asentamientos en términos de necesidades fundadas en derechos parecía cuestionar el conjunto de la política económica y social del gobierno bajo la forma de una denuncia. Las organizaciones de los asentamientos se distanciaban en realidad del juego político local para apelar a la esfera política nacional desde la noción de ciudadanía.

Por supuesto, este «modelo de organización popular» nunca se encuentra expresado de la manera ideal que lo hemos descrito. La manipulación de las asambleas y elecciones, la represión de los opositores dentro del barrio, el «cacicazgo», la corrupción de los dirigentes que desvían parte de los subsidios que reciben, la expulsión de familias a las que se considera «indeseables», han sido y son moneda corriente dentro de la vida de los asentamientos. La relación de los ocupantes con sus organizaciones nunca deja de ser una relación de dominio, aun cuando asuma diferentes formas. Entre otras cosas, no debe olvidarse que las organizaciones se construyen en un contexto de violencia política y social, en el que deben tener un fuerte control del barrio. Para poder dividir el territorio y ubicar a una familia en cada parcela, por ejemplo, se necesita un grupo que indique dónde se instala cada uno, hasta cuántas familias caben en el predio ocupado, que «usted debe irse de acá porque este lugar debe dejarse libre para una futura escuela», etc.

---

<sup>4</sup> En América Latina tradicionalmente se atribuye al Estado la responsabilidad de la satisfacción del derecho a la «vivienda digna». Silvia Sigal muestra cómo surge un modo específico de conducta colectiva (marginal) a partir de que las invasiones de tierras se fundan en el reclamo del «derecho a la ciudad» que la autora identifica como una búsqueda de integración a la ciudadanía; cf. S. Sigal: «Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía» en *Revista Mexicana de Sociología* 4/1981, México.

<sup>5</sup> Declaraciones de un juez de la Nación.

Estas organizaciones fueron excesivamente idealizadas en análisis que vieron en ellas «un ejercicio de poder popular»<sup>6</sup> tras el fin de la dictadura y sobre todo en el marco del surgimiento de «nuevos movimientos sociales» que contribuirían a una democratización de la sociedad. Como veremos más adelante, este modelo de interpretación de las organizaciones populares es al menos insuficiente para abarcar la complejidad del fenómeno y, sobretodo, no permite comprender el cambio que vivieron los asentamientos poco tiempo después, que describimos a continuación.

## El segundo modelo

Hacia 1988, con la llegada del peronismo al gobierno de la provincia de Buenos Aires, se plantea un nuevo vínculo con los asentamientos, ya no conducido por el deseo de erradicarlos. Se crea el plan Pro-Tierra, que entre sus objetivos incluía la ayuda a la «consolidación de las organizaciones comunitarias» de los barrios y la venta de las tierras tomadas a sus ocupantes. Para ello, la casi totalidad de las organizaciones de los asentamientos fueron convocadas a discutir los objetivos del Plan. Al mismo tiempo en Lomas de Zamora, uno de los distritos más importantes del cordón suburbano de Buenos Aires, lanza «Casas de Tierras», un plan con objetivos similares al del gobierno provincial<sup>7</sup>. Durante el proceso electoral, el peronismo descubre la importancia que en ese terreno adquieren estas organizaciones barriales capaces de movilizar a un número no despreciable de electores. Durante los tiempos del gobierno militar y los primeros años del radicalismo, el planteo estatal había estado dirigido a tratar de evitar las ocupaciones, confrontando con el movimiento de ocupantes. El peronismo, en cambio, iniciaría un camino de cooptación e incorporación de los dirigentes barriales al juego de la competencia política. Ello modificó la relación entre asentamientos y sistema político, cambio que fue iniciado históricamente por el peronismo, pero que sería adoptado enseguida por otros partidos.

Por su parte, los dirigentes de los asentamientos encuentran por primera vez la posibilidad de integrarse a los programas gubernamentales destinados a la problemática social que ellos representan. A cambio de ello, las organizaciones fueron obligadas a adquirir un estatuto legal que las convirtiera en representantes formalmente válidos y jurídicamente responsables frente a la burocracia estatal. Así, las organizaciones pasan a ser llamadas «entidades

---

<sup>6</sup> Inés Izaguirre y Zulema Aristizábal: Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular, CEAL, Buenos Aires, 1988.

<sup>7</sup> El entonces intendente de Lomas de Zamora era Eduardo Duhalde, sucesor de Antonio Cafiero y actual gobernador de la Provincia. En septiembre de 1987 el peronismo gana las elecciones en el principal distrito electoral del país y no vuelve a perderlas hasta la fecha. Esa victoria era la primera de un movimiento interno del peronismo –la Renovación–, tendiente a modificar el perfil del partido en la sociedad adaptándose a los tiempos de la reinstalación de la democracia en el país. Ese triunfo electoral en tiempos del gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-89) inauguró una serie de victorias consecutivas que llevarían dos veces el peronismo al gobierno (Carlos Menem 1989-94 y 1995-99) y que se extenderían hasta la actualidad.

intermedias» y adquieren un reglamento aprobado por la ley que rige las pautas de su funcionamiento.

Cooperativas y asociaciones mutuales fueron las dos figuras jurídicas que adoptaron las organizaciones barriales. Esto les permite asumir distintos tipos de obras, cobrar cuotas, adquirir bienes y enajenarlos, suscribir convenios con el Estado u otros organismos, etc. Tienen la forma de una asociación «sin fines de lucro» reconocida por el Estado para la «promoción del bien común». Este reconocimiento legal de la representación de las comunidades barriales permite al mismo tiempo al Estado reconocer a los dirigentes y a estos últimos legitimar su rol en el sistema político.

En un principio, este paso fue atractivo para las organizaciones al permitirles recibir subsidios destinados a la promoción comunitaria de los asentamientos y adquirir las tierras en nombre de los vecinos. Lo que los dirigentes intentaban era convertirse en mediadores entre estos últimos y el Estado; es decir, que las tierras fueran vendidas a las entidades intermedias para que éstas las transfiriesen a los vecinos en un segundo momento. Sin embargo, la posibilidad de la venta de las tierras directamente a las organizaciones aparecía para el Estado como un punto inaceptable en las negociaciones. En efecto, significaba otorgar a las organizaciones un poder que el gobierno consideraba excesivo. Dado que la venta debía financiarse en plazos extensos, se creaba una relación de sujeción entre la población y las organizaciones por un periodo cercano a los 20 años<sup>8</sup>. La sensación desde los organismos del Estado era de estar consolidando el poder de los dirigentes en una relación que no les resultaba clara, transparente ni controlable, que permitía autonomizarse a las organizaciones excesivamente.

Esta fue la razón de que en la mayoría de los casos no se alcanzara la «regularización dominial», tal como se designaba a la posibilidad de convertir a los ocupantes en propietarios<sup>9</sup>. Sin embargo, a cambio del estancamiento de las negociaciones el Estado comenzó a entregar ayudas. Así las organizaciones comenzaron a obtener subsidios para proyectos de «promoción o desarrollo comunitario» en cada barrio –lo que en otros términos se denomina equipamientos colectivos de consumo–<sup>10</sup>: construcción de escuelas, salas de atención de salud, construcción de edificios para las entidades intermedias, salones destinados al deporte, etc.; es decir, aquellos proyectos presentes desde un principio en la idea de desarrollo barrial de los ocupantes. Debe

---

<sup>8</sup> De todos los asentamientos del Gran Buenos Aires hubo un solo caso excepcional, El Tambo, en La Matanza, que consiguió ese modelo de venta, lo concretó y en 1996 transfirió la propiedad a los vecinos luego de haber cancelado la deuda. Todo eso en el tiempo récord de diez años después de la ocupación.

<sup>9</sup> En las negociaciones concretas por la propiedad de las tierras apareció como un problema real. Cabe señalar que el Estado argentino tiene una estructura federal donde la administración divide sus competencias entre el orden nacional, provincial y municipal.

<sup>10</sup> Christian Topalov ha señalado la tendencia hacia una intervención del Estado en la producción de estos equipamientos; cf. *La urbanización capitalista*, Ed. Edicol, México, 1979.

observarse que el tipo de proyecto está directamente asociado a la construcción de edificios «para el barrio», donde los límites de los beneficios puedan verse con claridad y donde los vecinos puedan experimentar un «progreso» en el objetivo de la construcción del barrio. Por otra parte, este tipo de proyecto adquiere cierta funcionalidad desde el punto de vista del político, ya que por tratarse de edificios a construir, el destino del dinero resulta más fácilmente controlable y le otorga al funcionario responsable la oportunidad de inaugurar clásicamente las obras. De este modo, el Estado descentraba la agenda de las negociaciones del problema de la propiedad de la tierra. Los gobiernos locales y provinciales dejaron de cuestionar las ocupaciones ilegales para pasar a relacionarse con los asentamientos como si se tratara de cualquier otro barrio pobre<sup>11</sup>.

Con el cambio, el municipio se transformó en la esfera estatal hacia la que se desplazó la negociación de los dirigentes con el Estado. Salvo en algunas cuestiones –como la propiedad de la tierra y las escuelas– que dependen de la administración provincial o nacional, los gobiernos locales pasaron a ser los principales protagonistas de una relación más fluida con los asentamientos. Está claro que el nivel de gobierno comprometido también dependerá de la capacidad de presión de los dirigentes.

Dentro del esquema de la administración estatal este desplazamiento es importante ya que, como se dijo, durante el primer modelo de relación el Estado visualizaba a los asentamientos como un movimiento a impedir: eran obra de delincuentes que violaban la propiedad de la tierra. En el segundo modelo, la relación modifica sus términos: de un adversario a vencer a una contraparte con la que negociar. El contexto democrático tornaba inviable el desalojo por la fuerza estatal, y el carácter local de las organizaciones de los asentamientos –que nunca pudieron «avanzar» hacia la generalización de sus demandas– dejaba en la impotencia del discurso el cambio de las políticas urbanas.

Por otro lado, para poder ser portador de los beneficios que ofrece el Estado, los dirigentes de las organizaciones deben asociarse a los políticos que los otorgan. Esto significa modificar el principio de autonomía política e insertarse activamente en las luchas partidarias por el control de la administración estatal. Afiliar gente a los partidos, asistir a los actos de campaña y participar activamente de las elecciones, etc. Así, los asentamientos asumen un modo más directo de integración al juego de la competencia política. Pero obviamente la participación en la competencia partidaria implica su contrario; los partidos pasan a incidir en la vida de los barrios. La autonomía de las organizaciones se pierde definitivamente y en los asentamientos desaparece la unidad. Basta que

---

<sup>11</sup> Se ofrece pasar la motoniveladora para evitar el anegado de las calles de tierra, repartir comida en los comedores o bienes de distinto tipo como útiles escolares, por ejemplo, o enviar un médico al dispensario creado por la organización del barrio. Las ofertas son variadas y dependen de las negociaciones que se establezcan; aunque de acuerdo con la demanda de los asentamientos, la «promoción comunitaria» ocupa el centro del intercambio.

dos dirigentes barriales compitan entre sí y obtengan la personería jurídica de sus entidades para que la competencia pase a procesarse en términos de alianzas en el terreno político.

Esta nueva forma de relación implica que de allí en adelante, las competencias de poder se definan por las alianzas que cada uno es capaz de construir en el territorio del otro. Cada dirigente barrial «gana» frente a otro si logra mejor apoyo dentro del municipio o si su candidato triunfa en las elecciones. Y viceversa, el dirigente partidario «gana» si es capaz de aliarse al dirigente barrial más representativo. Claro que la relación es asimétrica; los dirigentes barriales se encuentran en una situación de dependencia respecto al sistema político.

La primera consecuencia dentro de la vida barrial es entonces una fragmentación de aquellas organizaciones que representaban al barrio como una unidad, como si se tratara de un conjunto cerrado a la penetración partidaria. Dentro de cada barrio aparece un número variado de entidades de distinto tipo; dependiendo ahora de la capacidad de sus dirigentes para crear vínculos en el ámbito político. Esta legalización y fragmentación de las organizaciones barriales trajo aparejados tres cambios: a) en el rol de la organización y en la práctica política de los dirigentes; b) en la forma de participación de los vecinos; y c) en la forma de procesar los conflictos y la representación dentro de la comunidad barrial.

**El rol de la organización y la práctica política de los dirigentes.** La búsqueda cotidiana de contactos y alianzas en el Estado y los partidos pasa a ser el principal orientador de las organizaciones barriales. La principal tarea de los dirigentes se convierte en la salida del barrio, cultivando contactos con el sistema político que luego se transformen en inversiones para el barrio. En las primeras etapas del asentamiento, los dirigentes debían organizar al grupo, incluso antes de la ocupación. Sus artes dirigenciales se jugaban principalmente hacia el interior del grupo. Pero una vez efectuada la toma de tierras, la suerte del futuro barrio comienza a jugarse más y más hacia afuera. Y es precisamente esto lo que brinda a los dirigentes su carácter de tales: los vecinos son conducidos por aquellos que tienen la capacidad de vincularse con el sistema político. Capacidad que, de acuerdo a la terminología propuesta por Bourdieu, puede denominarse un capital social. Pero los dirigentes deben tener también la capacidad de conducir la organización y la movilización de los vecinos, y este es el otro componente de la relación. 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.

La relación de los asentamientos con el sistema político vincula una «comunidad» organizada con un conjunto de instituciones que controlan la distribución de una serie de recursos. Pero en tanto la relación existe, las dos «funciones» deben «cumplirse», pues en esto consiste el intercambio que la vuelve posible.

Entonces, en la segunda etapa de las organizaciones, hay un pasaje de un tipo de práctica política a otra, aunque ambas contenidas en la relación social. Es cierto que los dirigentes se integran al juego de la competencia política; pero en realidad se trata de la aceptación de reglas previas. Lo que sigue a esto es una burocratización creciente de las organizaciones, en el sentido de que los dirigentes adquieren un saber cada vez más especializado en su capacidad de vincularse con el sistema político.

Vistas las cosas desde la óptica del barrio, se produce una progresiva profesionalización del grupo dirigente, que tenía ya cierto capital social con el cual organizar al colectivo en una estrategia de conflicto. Profesionalización que pasa por el manejo de la legislación, el conocimiento del «ambiente político», sus normas y sus personajes, y por la incorporación de los hábitos implicados en la práctica.

El tránsito de un tipo de práctica política al otro se da por un cambio en el objetivo conductor de las prácticas. Primero se trata de acciones colectivas orientadas por el reclamo de satisfacción de un conjunto de necesidades «urgentes». Luego se trata de otras acciones colectivas orientadas por el objetivo de construir las alianzas que hagan posible «traer algo al barrio». En ambos casos los dirigentes son el nexo entre los asentamientos y el sistema político, lo que cambia es la forma de orientar la práctica dentro de esa relación. En un caso la práctica está orientada principalmente hacia el sistema político, y en el otro hacia el barrio.

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 negociaren el sistema político para obtener satisfacciones a las necesidades del barrio.

**La participación de los vecinos.** Lo primero que ocurre a partir del nuevo tipo de relación de las organizaciones barriales con el Estado es la desarticulación del modelo organizativo anterior: desaparecen los cuerpos de delegados y las asambleas de vecinos. Ya no habrá comisiones especiales ni elecciones. El nuevo tipo de relación demanda de los dirigentes barriales un mayor grado de autonomía respecto de sus representados. Por otra parte se da un mayor grado de burocratización de las organizaciones que, devenidas «entidades intermedias» deben respetar una serie de normas legales que rigen su funcionamiento y que sólo algunos conocen. En segundo lugar, como acabamos de ver, la práctica política de los dirigentes barriales comienza a estar mucho más orientada hacia el manejo de los contactos que se construyen en el Estado y los partidos.

Evidentemente la imagen de una comunidad de lazos transparentes, donde los procesos de toma de decisiones tenían el aspecto de una democracia ideal, va

a desaparecer. Esto no quiere decir que se extinga la participación de los vecinos en la vida comunitaria y política del barrio. Determinados trabajos colectivos, como las mejoras, por donde se canaliza la participación van a seguir existiendo de una manera casi idéntica. Bajo el nuevo esquema organizativo se consiguen arreglos de cooperación con el Estado u otras entidades que involucran el «trabajo comunitario» de los vecinos; y muchas veces lo facilitan en tanto las organizaciones son más capaces de obtener recursos técnicos o materiales. Así, en el asentamiento San Martín, de Quilmes, lograron un arreglo en el que el municipio daba asistencia técnica, la empresa de agua los materiales y los vecinos aportaban la mano de obra. Es cierto que hay aquí una relación de intercambio desigual, basada en una relación de dominación: el agua potable, cuyo consumo deberá ahora ser pagado, se obtiene a cambio de lealtad política, aparte de hacer el trabajo pesado.

Respecto a la participación política, si antes los vecinos eran convocados por un grupo de dirigentes a votar en asambleas y elecciones, ahora serán convocados a participar en actos públicos, elecciones o campañas proselitistas. Evidentemente ambas prácticas poseen sentidos diversos, pero una evaluación correcta del cambio requiere un par de precisiones. En primer lugar, se trata de un cambio en el repertorio y en el sentido de las prácticas, no de un momento de mucha participación a otro de poca participación, como suele pensarse. Tanto en el primer momento como en el segundo los vecinos se manifiestan públicamente para reclamar la entrada de los basureros o del transporte público; tanto en uno como en otro van a la plaza para alentar o repudiar la sanción de una ordenanza municipal, independientemente de que apoyen o no a tal o cual candidato. En segundo lugar, es necesario no idealizar excesivamente ninguno de los dos momentos. Hay que distinguir las prácticas sociales involucradas de los discursos que se construyen en torno a ellas. Ni el primero es la consecuencia de la práctica de un sujeto conciente en proceso de construcción de la libertad, ni el segundo el resultado de una manipulación política a la que se someten las víctimas de la pobreza extrema. La participación de los vecinos siempre tiene un sentido estratégico y está limitada por la coyuntura política y por los repertorios políticos existentes en la sociedad (aunque por supuesto no creamos que la dimensión «estratégica» agote los sentidos contenidos en las prácticas). Son numerosos los ejemplos de asambleas manipuladas, de elecciones fraudulentas y del ejercicio de una represión muy violenta sobre los vecinos en los primeros tiempos de las organizaciones. A la inversa, sobran ejemplos para ilustrar cómo la lealtad de los vecinos en el marco de una relación «clientelar» no se concreta<sup>12</sup>.

**Conflicto y representación en la comunidad barrial.** El tercer cambio que se produce en los asentamientos se relaciona con la forma como las

---

<sup>12</sup> En 1987 fue innumerable la cantidad de asados organizados por dirigentes del partido Radical –en el gobierno– en los asentamientos de La Matanza: festejados y disfrutados por los vecinos que sin embargo votaron por amplia mayoría al peronismo en las elecciones que estaban en juego.

organizaciones representan a la comunidad barrial y en el modo de procesar los conflictos dentro del barrio. En la primera etapa, la representación del barrio estaba dada por las elecciones, los delegados y la asamblea. Toda una arquitectura «democrática» que le permitía al barrio construir una organización que lo representara. En el segundo momento, en cambio, las organizaciones parecen separarse de sus «bases», autonomizarse de los vecinos al tiempo que se integran al juego político. Sin embargo las entidades pueden participar de ese juego en la medida en que representan a una comunidad determinada; y lo primero que se especifica son los límites de la representación. Cada entidad representa a un asentamiento, y está claramente prohibido interferir en otro barrio. Pero además, la representación exige que los beneficios de la acción política se vuelquen en el barrio, y que los beneficiarios sean definidos en términos de «vecinos». No es casual que los subsidios sean llamados de «promoción comunitaria», y «trabajo comunitario» la participación vecinal en las tareas colectivas.

Hay un aspecto invariable en las dos etapas organizativas de los asentamientos, allí puede verse que la representación es de la comunidad barrial. Cuando las organizaciones de primer tipo proclamaban el carácter de «apartidarias» no sólo lo hacían por una cuestión ideológica, también construían una forma de representación. Las organizaciones representaban a los vecinos en aquellos asuntos que estaban ligados a su identidad: la propiedad de la tierra y la producción del hábitat principalmente, y las demandas en el terreno de la política social en menor medida. De este modo, la participación de los ciudadanos en la sociedad política era colocada fuera del barrio por pacto fundador: cada quien podía votar a su libre albedrío. Precisamente por eso los locales partidarios quedaban prohibidos dentro del barrio. En la segunda etapa, la representación conserva características en el fondo similares. Las entidades no son organizaciones directamente partidarias, lo que por un lado le permite a sus dirigentes establecer alianzas con uno u otro sector, pero por otro, el ejercicio de la ciudadanía sigue conservando autonomía: los vecinos se vinculan con el sistema político también de manera independiente, a través de los medios de comunicación, por ejemplo.

El asentamiento El Tambo, de La Matanza, posee una de las organizaciones más sólidas y exitosas que pudimos constatar en todo el Gran Buenos Aires, que ha alcanzado además importantes progresos en términos de desarrollo barrial. Su principal dirigente –que cuenta con una enorme popularidad– proviene de las filas de la Democracia Cristiana, habiendo sido incluso candidato del partido. Sin embargo jamás consiguió que sus vecinos votaran por su partido. En cambio, no ha tenido problemas para llenar de tanto en tanto algún que otro ómnibus de gente para votar por distintos candidatos en elecciones internas del peronismo, del radicalismo, de la DC o de otros partidos. ¿Se trata acaso de que hacia fines de siglo los pobres carezcan de identidad política? ¿se trata de que el cálculo estratégico de los vecinos esté desarrollado a tal punto que les permita maximizar su voto? Seguramente ni lo

uno ni lo otro: es necesario reconocer que el ejercicio de la ciudadanía no obedece exclusivamente a la elección racional, al cálculo estratégico, a la lealtad, ni a la conciencia; y que su ejercicio excede en mucho las diversas representaciones ideológicas que se hacen al respecto.

Por otra parte, tras la fragmentación de las organizaciones, la representación de los vecinos se encuentra disputada. En el primer momento, en cada asentamiento existía una organización única que se diversificaba de acuerdo a las aspiraciones y necesidades de desarrollo del barrio. Ahora encontramos varias entidades y grupos que compiten por la representación. Algunos grupos van a desarrollar un marco de acción amplio, pero la mayoría va a especializarse e identificarse con algún proyecto específico<sup>13</sup>. Esta diversidad de organizaciones implica que los conflictos internos del barrio se procesan a través de la competencia entre ellas. El éxito de cada dirigente y grupo depende de su capacidad para vincular eficazmente al barrio con el sistema político. Aun cuando han dejado de organizar la elección de la comisión directiva, las organizaciones siguen representando la comunidad barrial, donde se siguen jugando conflictos en los que los vecinos hacen sus apuestas.

### **Conclusiones: entre los nuevos movimientos sociales y el clientelismo**

Estos dos «momentos» en la vida de las organizaciones populares para el caso de las ocupaciones de tierras, han sido vistos por analistas y activistas como el fracaso de los movimientos sociales tras la cooptación de sus dirigentes por la máquina del clientelismo político. Visión que coincide con la oposición, ya clásica en la literatura sobre los sectores populares en América Latina, que pone en un polo las relaciones clientelares y en el otro los movimientos sociales. Tanto en la apreciación de algunos dirigentes barriales de los asentamientos, como en la de algunos intelectuales, el pasaje del primer momento al segundo en la vida de las organizaciones es pensado como la muerte de la participación popular tras la penetración del clientelismo en los barrios.

De acuerdo con los estudios clásicos sobre el tema, el clientelismo se funda en una relación de dominación vertical donde la manipulación de un lado y la pasividad del otro dominan la práctica política. La relación política se ve reducida a un intercambio de beneficios entre patrón y cliente que, facilitada por los «mediadores», permite al sistema político manipular las voluntades ciudadanas cercenando la participación democrática<sup>14</sup>. Por el contrario, los movimientos

<sup>13</sup> Así, en los asentamientos de Quilmes encontramos el grupo del comedor, el de la escuela, el del agua; y en el 22 de Enero, de La Matanza, convivieron dos mutuales con actividades diversas, el grupo de la guardería, «el comedor de las monjas» y el grupo de la salita. Cada uno de ellos construye de una manera específica la relación del barrio con el sistema político y por tanto la representación de la comunidad.

<sup>14</sup> Auyero realiza una crítica de la literatura sobre clientelismo en las ciencias sociales norteamericanas al tiempo que destaca la necesidad de incorporar la perspectiva del sujeto en los estudios sobre el tema. Auyero propone la existencia de un habitus clientelar que

sociales estarían guiados por el afán de conquistar sus derechos: serían la expresión de un sujeto social que amplía el horizonte democrático al plantear el tema de la convivencia en la diversidad<sup>15</sup>.

Según nuestras observaciones, es evidente que en la primera etapa las organizaciones tenían varias de las características atribuidas a los movimientos sociales; y que en la segunda hay un fenómeno importante de cooptación política. Sin embargo, ambas conceptualizaciones son insuficientes. Ni en un caso se trata de un sujeto que habiendo tomado conciencia de su situación plantea una acción carente de estrategia e interés, ni en el otro de un conjunto de individuos que, gobernados por la necesidad y guiados por el cálculo, se someten a la guía del «patrón» por la vía del clientelismo. Pensar que la relación clientelar permite manipular por completo la voluntad ciudadana es una simplificación excesiva. Sigal ha propuesto una especificidad de la acción colectiva en el caso de las ocupaciones de tierras en América Latina. Esta especificidad está dada en primer lugar porque «en las invasiones de terrenos hay una afirmación indirecta del derecho a la ciudad que pone al orden establecido ante la contradicción entre legalidad mercantil y ciudadanía»<sup>16</sup>. En segundo lugar, porque allí se da una situación de interacción directa entre las «masas» y el sistema político. En tercer lugar porque el Estado ocupa a la vez el rol de adversario y el de garante de la integración. Este último aspecto le permite «burocratizar y desagregar» las reivindicaciones. Así, el enfoque de Sigal permite destacar, a la manera en que intentamos mostrarlo, cómo las conductas colectivas que analizamos se definen en una relación de conflicto con el Estado.

Por otra parte, para entender el vínculo de las organizaciones con el Estado es necesario comprender el sentido que los vecinos ponen en la acción. El asentamiento es una acción colectiva orientada por una búsqueda de integración social y de defensa de una identidad amenazada por los procesos de desafiliación y empobrecimiento que afectan a sus miembros. Así, el proyecto de «construcción de un barrio» da a la ocupación ilegal de tierras un sentido de integración que ha sido puesto en cuestión en otros ámbitos de la vida social. Es por ello que los asentamientos construyen un colectivo con lazos de tipo comunitario (cuyas organizaciones barriales tuvieron un importante componente democrático, aunque podrían no haberlo tenido). Sin embargo, el objetivo de «vivir en un barrio digno» le otorga cierto carácter instrumental a las

---

encuentra en la dimensión cultural de las prácticas una causa a la persistencia de este tipo de relación de dominio («La doble vida del clientelismo político» en *Sociedad* N° 8, Facultad de Ciencias Sociales - UBA, Buenos Aires, 1996).

<sup>15</sup> Esta perspectiva es desarrollada por Alain Touraine: *Critique de la modernité*, Fayard, París, 1992; y *Le retour de l'acteur: essai de sociologie*, Fayard, París, 1984. También está presente en Tilman Evers: «Identidad: la faz oculta de los nuevos movimientos sociales» en *Punto de Vista* N° 25, Buenos Aires, 1985; Elizabeth Jelin: *Los nuevos movimientos sociales*, CEAL, Buenos Aires, 1989; y M. C. Feijoo: *Las luchas de un barrio y la memoria colectiva*, CEDES, Buenos Aires, 1984.

<sup>16</sup> S. Sigal: ob. cit., p. 1568.

organizaciones: éstas deben integrar paulatinamente la ocupación ilegal a la ciudad hasta convertirla en un barrio. En efecto, cuando se toma la decisión de ocupar tierras ilegalmente, pero respetando las normas de uso del suelo para poder reclamar la propiedad de la tierra, se busca mostrar una voluntad de integración, por oposición a conductas estigmatizadas como «marginales». Los asentamientos se colocan en una contradicción de la legalidad que busca garantizar al mismo tiempo el derecho a la propiedad y el derecho de todos a la vivienda y a un sitio donde vivir. Si la ocupación ilegal expresa un delito, la exclusión de la vivienda muestra un déficit del Estado en sus deberes. Paradojalmente, pese a su carácter ilegal, los asentamientos muestran una voluntad de integración a través del respeto a la normativa de división del espacio urbano.

Cuando los ocupantes se organizan y toman las tierras están evidenciando su imposibilidad de acceder a la vivienda por los canales institucionalizados, y por lo tanto la amenaza que pesa sobre sus posibilidades de integración social. La «comunidad barrial» se organiza tras el objetivo de diferenciarse socialmente de la villa, como parte de la actitud defensiva que guía las acciones –más aún si el Estado opta por reprimirlos. Pero ni bien las posibilidades de integración del barrio a la ciudad se manifiesten, la comunidad distenderá sus lazos. Claro que, en el contexto actual de los sectores populares en la Argentina, esa integración dista muchísimo de completarse, en la medida que el asentamiento expresa no sólo un déficit habitacional, sino también un cuadro general de empobrecimiento.

Cuando se produce una ocupación y nace el asentamiento, se reinstala un conflicto por la integración social –que ya existía expresándose bajo otras formas–; y se construye una relación de poder entre un grupo social y el Estado. Relación que, como hemos visto, puede variar enormemente. Pero si se piensa que los asentamientos pasaron de ser un nuevo movimiento social deseoso de democratizar a un conjunto de individuos dominados desde el sistema político por lazos clientelares, una pregunta surge inmediatamente: ¿cómo se produce un cambio tan radical? En realidad, el enfoque de los nuevos movimientos sociales desconoce la instrumentalidad de las organizaciones populares, que siempre tienen un carácter estratégico y que simplemente no pueden desconocer el juego político. La teoría de los movimientos sociales implica una excesiva confianza en la idea de un «sujeto» que tras tomar conciencia de la situación social en la que se encuentra, lucha por dotar a la sociedad de un nuevo sentido con el cual se identifica<sup>17</sup>. Unas pocas organizaciones locales no pueden dejar de lado las reglas de un juego que se encuentra arraigado en las estructuras de poder. Por su parte, el enfoque del clientelismo obvia los niveles importantes de organización presentes en los sectores populares; más aún en el caso de estas ocupaciones urbanas de tierras. Allí, la identidad de los sujetos está en juego en el conflicto, razón por la cual la dimensión «comunitaria»

---

<sup>17</sup> Cf. A. Touraine: ob. cit.

adquiere gran importancia. Como dice Auyero, «la relación del clientelismo que la literatura comparte nos habla de una relación entre individuos y no entre grupos que es útil retener para no ver en toda relación de cooptación o amenaza a la autonomía una relación clientelística»<sup>18</sup>.

Es como si en el primer caso los movimientos sociales pudieran desarrollarse sin ser «contaminados» por la lógica del juego político; y en el segundo la relación de los asentamientos –o los «sectores populares»– con el sistema político pudiera reducirse a un conjunto de individuos que acuciados por la necesidad «venden» su voto a cambio de unos beneficios materiales y simbólicos. Sin embargo, si nuestras apreciaciones son correctas, tanto lo uno como lo otro restan atención a un punto que nos parece central: cómo se opera el pasaje de una práctica política a otra en estas comunidades locales. Para comprender ese pasaje hay que reconocer a la vez el carácter estratégico y «comunitario» de las prácticas colectivas, y que los asentamientos se organizan en el marco de una relación de conflicto en el que está en juego la integración social.

---

<sup>18</sup> J. Auyero: Ob. cit. p. 36.