

I. Privilegios y exclusiones en el acceso a vivienda y tierra urbana a partir de la condición migratoria en Santa Cruz, Patagonia Austral Argentina:

II. Entre la ley y los hechos

Laura Rincón Gamba

Mg. Economía Social
Docente-investigadora
Universidad Externado de Colombia
lrincongamaba@gmail.com

Resumen

En esta ponencia se propone analizar la forma como opera el criterio de la identidad territorial de las personas en la definición de las políticas de acceso a vivienda y tierra urbana en la provincia de Santa Cruz (Patagonia argentina), y su impacto en la construcción de exclusiones y privilegios en el acceso a vivienda y tierra urbana de los habitantes de la provincia según su condición migratoria. También se propone analizar la aplicación y el uso de esa normativa, a fin de comparar la formulación de la política por un lado, y la aplicación de la misma. En términos generales se concluye que la norma es discriminatoria con los inmigrantes. Sin embargo, su aplicación es discrecional; beneficia a actores del poder hegemónico local y extralocal. Los privilegios y exclusiones están sostenidos sobre el criterio de la identidad territorial, la clase, la condición étnico-nacional y las filiaciones partidarias.

1. Introducción

En la provincia argentina de Santa Cruz, ubicada en la región de la Patagonia argentina, opera un criterio de clasificación y jerarquización de la población que reside en ese territorio, que refiere a la “identidad territorial” o sentido de pertenencia que tienen los habitantes con el territorio. En el lenguaje cotidiano de Santa Cruz se habla de los *nyc*, por ‘nacidos y criados’, y de los inmigrantes. Se argumenta que cada uno de estos grupos poblacionales tiene una identificación con Santa Cruz diferente; los *nyc* son, supuestamente, quienes construyen un sentido de pertenencia con Santa Cruz legítimo, porque cumplen con 2 condiciones que se asumen fundamentales en la construcción de la

identidad territorial, que son el nacimiento y la crianza/permanencia en el territorio. A partir de la identidad territorial así entendida, se definen políticas de acceso a la vivienda y la tierra urbana, privilegiando a los *nyc* sobre los inmigrantes.

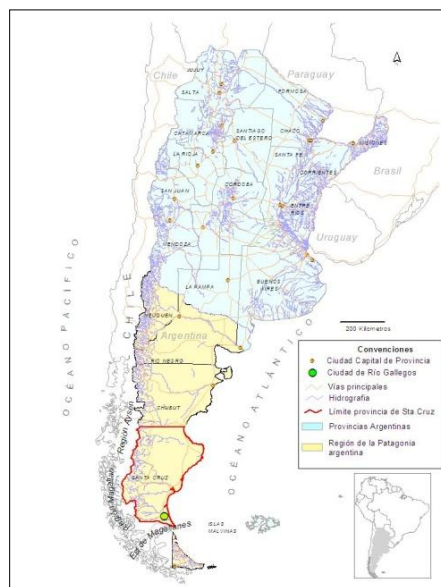
En esta presentación se propone describir las políticas de acceso a vivienda y tierra urbana en Santa Cruz, y la aplicación de esas normativas. Esto permitirá evidenciar el carácter excluyente de esa sociedad, y los principios sobre los cuales se construye dicha exclusión.

2. Migración en un medio natural extremo y periférico

La provincia de Santa Cruz se encuentra ubicada en el extremo sur de la república Argentina. Hace parte de la región de la Patagonia argentina, junto con las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut y Tierra del Fuego.

Figura No. 1

Región de la Patagonia argentina y provincia de Santa Cruz

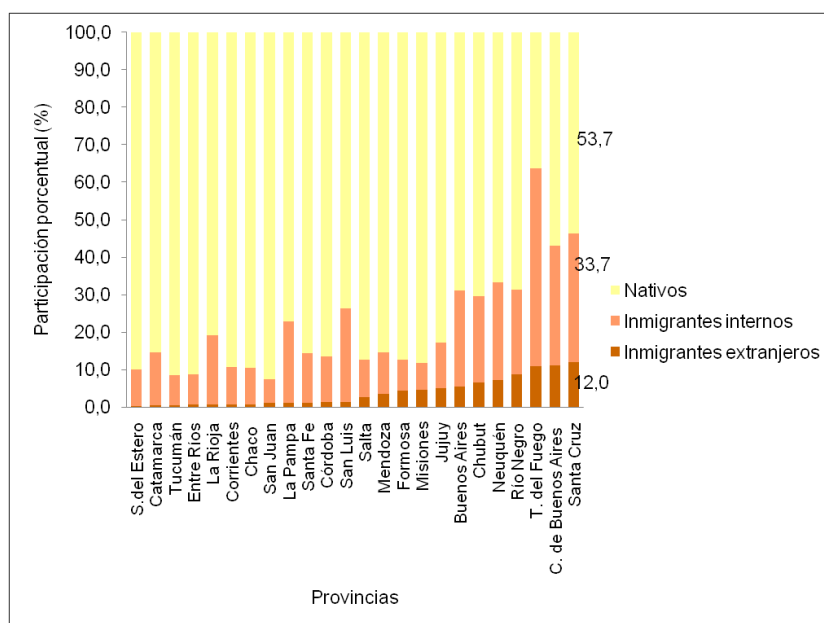


Fuente: Elaboración propia

La situación demográfica de Santa Cruz en el año 2001 era interesante. Santa Cruz contaba con 196.958 habitantes, que correspondían sólo al 0,54% del total de la población nacional. Presentaba la densidad de población más baja del país: 0.8 hab/km². De los 196.958 habitantes, 23.701 eran extranjeros, y 66.429 inmigrantes internos; es decir que el 12% de la población de Santa Cruz era extranjera, y el 33,7% eran inmigrantes internos (INDEC, 2001). En la figura No.1 se puede apreciar la situación.

Figura No. 1

**Composición de la población según condición migratoria. País por provincia
(2001)**



Fuente: Elaboración propia con base en INDEC (2001)

Río Gallegos, la capital provincial, tenía en el año 2001, 79.144 habitantes que representaban el 40,2% de la población total de la provincia, era la localidad más grande en términos de cantidad de población.

3. Políticas de acceso a vivienda y tierra urbana en Santa Cruz y Rio Gallegos: los privilegios de los *nyc* en la ley

Según un diario local, “*Nyc* se les denomina a los ‘nacidos y criados’, quienes según ellos mismos afirman, les corresponden mayores privilegios en la sociedad. Cuentan con beneficios que principalmente los privilegian al momento de acceder a viviendas y tierras. Los *vyq* son los ‘venidos y quedados’, una suerte de segunda división de los *nyc*. Los *vyq* representan como una clase media en cuanto a lo territorial. Con el paso de los años son más aceptados por los *nyc* pero continúan siendo *vyq*. Así se les llama a los ‘traídos a la fuerza’, respecto a quienes los *nyc* o *vyq* se manifiestan con desprecio ya que su llegada molesta. Se les suele adjudicar la ‘quita’ de trabajo a los nativos, el crecimiento de los delitos y la pobreza” (Diario Tiempo Sur, 30 de marzo del 2009: 9).

Esta nota refleja el sentido común alrededor de lo que significa ser *nyc* en términos de acceso a ciertas condiciones de vida más o menos favorables. Es claro que la identificación de los residentes de Santa Cruz con esta categoría, tiene implicaciones importantes porque les asegura, al menos formalmente, el acceso a determinados bienes materiales, recursos y servicios fundamentales para la reproducción de la vida, como son: la vivienda, la tierra urbana y el trabajo.

3.1. El derecho a una vivienda digna y a tierra fiscal urbana

En la Resolución 0587/97 del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda – IDUV de Santa Cruz, se dejan claros los requisitos de inscripción, el sistema de evaluación y los

mecanismos de selección de postulantes y adjudicación de viviendas, que han sido parcialmente reformulados a partir de diferentes resoluciones posteriores, aunque en lo fundamental se mantienen. En cuanto a los requisitos de inscripción, prevalecen dos que interesan en este estudio, y que son los siguientes: 1) Ser argentino nativo o por opción; 2) Poseer residencia mínima e ininterrumpida, fehacientemente comprobada, en la provincia de Santa Cruz de cinco (5) años.

Esto significa que los extranjeros no naturalizados no tienen la posibilidad de inscribirse en el registro de postulantes, de manera que las opciones que tienen de acceder a una vivienda de interés social son nulas. En cuando a los inmigrantes internos, al ser argentinos, sí tienen esta posibilidad, aunque se les exige haber cumplido al menos cinco años de residencia consecutivos en la provincia.

Luego del procedimiento de inscripción en el registro de postulantes a vivienda, sigue el proceso de selección que se basa en un sistema de puntaje. Los criterios de puntaje que interesa destacar acá son los siguientes (Resolución IDUV 0587/97): 1) Antigüedad de la inscripción; 2) Residencia en la provincia. El tiempo de residencia del postulante en la provincia es el factor decisivo si se parte del supuesto de que todas las personas tienen la misma antigüedad de inscripción.

Ahora, la reglamentación municipal (de la ciudad de Río Gallegos) sobre el acceso a tierra fiscal, muestra una situación también restrictiva para los inmigrantes, dados los criterios de selección de las personas solicitantes de este recurso. La “Ordenanza general de tierras

fiscales y sistema de registro único de postulantes” (Ordenanza 5.399, promulgada bajo el número 6.477), es el instrumento legal que regula la venta, ocupación, uso, y tenencia de tierra pública municipal, urbanizable, no urbanizable y rural, dentro de los límites municipales. El artículo 15 de la Ordenanza citada, refiere a las condiciones que deben tener las personas que demandan, para la compra, una fracción de tierra municipal con fines de establecer una vivienda unifamiliar.

Después de unas pocas modificaciones a la versión original, la normativa que rige actualmente (año 2009) presenta una situación similar al caso anterior. Los extranjeros no naturalizados quedan excluidos de la posibilidad de acceder a un terreno fiscal.

El otro artículo de la “Ordenanza general de tierras fiscales y sistema de registro único de postulantes” que resulta interesante para el análisis, es el No. 23 a través del cual se evalúa, clasifica y ordena a los inscritos en el Relevamiento de Demanda, definiendo el sistema de puntaje. En éste, era evidente que las posibilidades que tenían los inmigrantes internos y los extranjeros naturalizados (que pudieron aplicar) de lograr un puntaje que les permitiera “competir” con los nativos, era relativamente limitada, dados los puntajes que se le asignaron a la condición de nacimiento en la provincia, y la red de parentescos en la provincia. Sólo tendrían chance aquellos que llevan muchos años residiendo en la ciudad.

Esa propuesta de Ordenanza generó controversias en la provincia, y el artículo citado fue vetado por recomendación del Instituto Nacional contra la Discriminación – INADI (2008), por considerarlo discriminatorio. Sin embargo es importante destacar la pretensión de algunos funcionarios del Estado local de reproducir las categorías de clasificación y

jerarquización de la población residente en Santa Cruz, que tienen un claro impacto negativo en los inmigrantes.

La discusión que desencadenó esta Ordenanza en el ámbito provincial refleja el conflicto articulado alrededor del acceso a recursos públicos entre los nativos y los inmigrantes. A pesar de las manifestaciones en contra del carácter discriminatorio de la ley, se evidencia que el Estado en el ámbito local sigue reproduciendo las categorías de jerarquización social basadas en el lugar de nacimiento, y de esta manera, pareciera proteger el control que tienen los nativos sobre el espacio. Pero al mismo tiempo, se evidencia que en la disputa política es donde se construyen y re-definen las categorías clasificatorias de la población.

4. De la ley a los hechos: el uso político del criterio de la identidad territorial para el acceso a vivienda y tierra urbana

Los hechos evidencian dos cuestiones centrales que muestran que el criterio de la pertenencia territorial como eje central de la clasificación y jerarquización social en Santa Cruz no se cumple plenamente. Estas dos cuestiones son las siguientes: 1. que hay otros criterios además del tiempo de residencia en la provincia a partir de los cuales se jerarquiza a la población inmigrante y se les concede derechos “más allá de la ley”; y 2. que también hay otros criterios además del hecho del nacimiento en Santa Cruz y la permanencia física en el territorio, a partir de los cuales el Estado garantiza derechos. Estos criterios son la condición socioeconómica, la pertenencia étnico-nacional y las filiaciones partidarias. Aunque en las leyes nunca se hacen explícitas estas formas de discriminación y jerarquización poblacional, los hechos demuestran la función que cumplen.

Con relación a la condición socioeconómica, Sánchez (2006) expone algunos casos donde se evidencia claramente que personas no nativas tienen más derechos que los nativos en términos de acceso a tierras y beneficios del Estado, básicamente por el capital económico que poseen (y no por coincidencia, también por su origen étnico-nacional, en general euro-norteamericano).

El criterio de la pertenencia étnico-nacional también define exclusiones y privilegios. En entrevistas realizadas a diferentes personas residentes en distintas localidades de Santa Cruz, se pudo corroborar que el proceso contemporáneo de la inmigración en Santa Cruz, se pone en cuestión básicamente por la llegada de “gente del norte”. Se suele identificar a “los del norte” con gente de las provincias del norte de Argentina y también de Bolivia y Paraguay que la gente tiende a agrupar en un mismo grupo poblacional. La idea de la “gente del norte” no refiere sólo a un espacio geográfico diferente al de Santa Cruz, sino que se convierte en una categoría donde confluyen, además de ese, el criterio de la clase y del origen étnico-nacional de las personas. Por esta razón el “norte” al que refieren las personas no se puede delimitar fácilmente en el espacio físico concreto.

Paralelamente, se encontró una queja constante de los ‘nacidos y criados’ porque los supuestos beneficios que por ley tienen en el acceso a viviendas, lotes fiscales y trabajo no se concretan. Según ellos los criterios que definen el acceso a estos derechos, son puramente personales y responden a lealtades y amiguismos políticos.

5. Conclusiones

En términos formales la legislación clasifica y jerarquiza a la población residente en Santa Cruz a partir del criterio de la pertenencia territorial, privilegiando a los *nyc* sobre los inmigrantes en el acceso a vivienda y tierra urbana. Sin embargo no sólo la condición migratoria clasifica a las personas residentes en Santa Cruz. Aunque no se advierta públicamente o se trate de encubrir, la evidencia empírica muestra que la condición de clase, la condición étnico-nacional de las personas y las filiaciones partidarias, se conjugan con la pertenencia territorial para construir un orden social jerarquizado complejo y multidimensional.

En Santa Cruz ha habido un ejercicio explícito de legislar a partir de categorías clasificatorias de la población (*nyc* y no *nyc*) enraizadas histórica y geográficamente en Santa Cruz, a pesar de los rechazos de ciertos sectores de la sociedad local y de organismos nacionales que vigilan y previenen hechos de discriminación. En este sentido, el rol que cumple el marco legal en las dinámicas que se expusieron, es importante en dos sentidos: como marco de legitimación de procesos de dominación y explotación, pero también, eventualmente, como instrumento para la defensa de derechos humanos.

6. Referencias citadas

Acceso a la tierra. *Los Nyc se definen en Facebook* (2009, Marzo 30). Diario Tiempo Sur, p. 9.

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo –INADI. (2008). *Informe técnico No. 015/08, 12 nov, 2008. Expediente ME 7404/08* (Julián Díaz Bardelli, Asesor Legal, INADI).

Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC (2001). *Censo Nacional de Población y vivienda*. Buenos Aires: INDEC.

Resolución IDUV -Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda de Santa Cruz- 0587 de 1997. *Sistema de evaluación y los mecanismos de selección de postulantes y adjudicación de viviendas*.

Sánchez, G. (2006). *La Patagonia Vendida. Los nuevos dueños de la tierra*. Buenos Aires: Editorial Marea.