

## PRECARIEDAD JURIDICA Y POLITICAS HABITACIONALES. CONFLICTOS Y DISPUTAS EN EL CASO DEL CONJUNTO HABITACIONAL “LOMAS DEL GOLF” (MAR DEL PLATA, ARGENTINA)

LEGAL INSECURITY AND HOUSING POLICIES: LITIGATION AND CLAIMS IN “LOMAS DEL GOLF” RESIDENTIAL COMPLEX (MAR DEL PLATA, ARGENTINA)

Por Federico Agustín Oriolani y María Laura Canestraro

### RESUMEN

En Argentina, durante la década de 1990, uno de los programas de financiamiento de vivienda fue la “Operatoria Titulización de Hipotecas”, articulada entre el Banco Hipotecario Nacional, los Institutos de Vivienda provinciales y empresas constructoras. En este marco, se configuró el barrio Lomas del Golf de la ciudad de Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires). En ese proceso, emergieron diversas problemáticas. De las 690 viviendas planificadas, alrededor de 117 quedaron sin terminación. Incluso, las deficiencias en la infraestructura y en la provisión y condiciones de los terrenos hicieron que la problemática habitacional se profundizara progresivamente. Entre ellas, se destaca la emergencia de diferentes formas precarias de acceso a la vivienda consideradas “ilegales” en su mayoría. Esto derivó, en diversos casos, en procesos de desalojo.

Nuestro propósito es analizar cómo se problematiza esta precariedad jurídica en la esfera pública, atendiendo a la incidencia que tiene en territorio la sanción de nuevos instrumentos normativos. Asimismo, nos centramos en cómo se tramitan estos conflictos al interior del barrio, en términos de la

### ABSTRACT:

During the 1990s, in Argentina, one of the housing financing programs was the “Mortgage Securitization Operation”, articulated between Banco Hipotecario Nacional [National Mortgage Bank], the Instituto de la Vivienda de la Provincia [Provincial Housing Institute], and construction companies. Within this framework, the Lomas del Golf neighbourhood of the city of Mar del Plata was set up. During that process, several problems emerged. About 117 out of 690 planned homes were unfinished. Deficiencies in infrastructure, the provision, and the conditions of the land caused the progressive deepening of housing problems, among which there is an emergence of different precarious forms of access to housing. These were mostly considered “illegal” and, in various cases, resulted in evictions.

<sup>1</sup>Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al Seminario Latinoamericano Teoría y Política sobre Asentamientos Populares, realizado en la Universidad Nacional de General Sarmiento en abril de 2018.

<sup>2</sup>(Argentina) GESU/UNMDP – CONICET fed\_e86@hotmail.com

<sup>3</sup>(Argentina) Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. GESU/UNMDP – CONICET mlcanestraro@gmail.com

producción de disputas por sentidos de “legalidad” y de mecanismos de diferenciación social; es decir, estrategias de distinción.

**PALABRAS CLAVE:** *Precariedad jurídica, políticas habitacionales, legalidad, estrategias de distinción.*

We aim to analyse how this legal precariousness is problematized in the public sphere, specifically, in relation to the aforementioned state operation, taking into account the incidence of the new regulatory instruments on the territory. Additionally, we seek to analyse, in turn, how these conflicts are processed within the neighbourhood, in terms of disputes around the senses of “legality”, and the production of mechanisms of social differentiation.

producción de disputas por sentidos de “legalidad” y de mecanismos de diferenciación social; es decir, estrategias de distinción.

**KEY WORDS:** *Legal precariousness, housing policies, legality, strategies of distinction.*

## INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1990, el Estado argentino implementó una serie de cambios que incidieron en el diseño y la ejecución de las políticas habitacionales. La descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), a través de la ley 24130/1992, y luego la creación del “Sistema Federal de la Vivienda”, produjo la segmentación de la administración de los recursos e introdujo la posibilidad de la modificación de la población destinataria, dejando de ser exclusivamente prioritarias las poblaciones de “recursos insuficientes”, entre otras (Ley 24464/1995) (Cuenya, 2000). Así, las intervenciones estatales dejaron de estar orientadas exclusivamente a la construcción de viviendas sociales y se volcaron al principio liberal de responsabilidad individual en el acceso a la vivienda (Cravino et al, 2002), a través de las cuales el Estado se deslindó de su rol como productor de vivienda para cumplir un rol de facilitador (Cuenya, 2000).

Las operatorias de producción de viviendas que habían caracterizado al anterior período (“llave en mano”), se filtraron “hacia arriba” a sectores sociales con mayores ingresos, relegando a los de menores recursos a supeditarse a la oferta del mercado y, en menor medida, pública (Alvarez y Fernández, 2010). Así, en diversas intervenciones, se modificó la población beneficiaria y se incorporaron líneas de acción cofinanciadas con municipios o entidades intermedias (Gargantini, S/f). Uno de estos programas de financiamiento fue la “Operatoria Titulización de Hipotecas”<sup>4</sup> que, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, se articuló a través de la cofinanciación entre el Banco Hipotecario Nacional –el cual se hacía cargo del 60%-, el Instituto Provincial de la Vivienda -25%- y una empresa constructora -15%-<sup>5</sup>.

En el marco de esta operatoria, a mediados de la década de 1990 se configuró el barrio Lomas del Golf de la ciudad de Mar del Plata, cabecera del Partido de General Pueyrredon<sup>6</sup>, Provincia de Buenos Aires, Argentina (Mapa N°1). A través de ella se proyectó como un conjunto habitacional destinado a agentes de las fuerzas de seguridad: en un primer momento, para las Fuerzas Armadas, luego se incorporó a otros

pertenecientes a la Policía Federal y Bonaerense. El proyecto fue desarrollado por Land Developer S.A, que promovía la construcción de barrios cerrados con usos residenciales de baja densidad, con espacios compartidos comunitarios; espacios verdes y públicos; infraestructura y servicios exclusivos, en terrenos de su propiedad. Esta empresa fue la responsable de aproximadamente el 80 % de las construcciones en distintas localidades de la provincia bajo esta operatoria. Sin embargo, en su devenir la idea original del complejo habitacional quedó inconclusa y presentó una serie de irregularidades que conformaron diversas formas precarias de acceso a la vivienda, algunas consideradas como “ilegales” y que conllevaron casos de desalojos forzosos. Todo ello confluyó en un escenario de alta conflictividad, tanto externa como interna. Es decir, tanto en relación a las disputas generadas con los diversos organismos del Estado -en sus diversas dimensiones (ejecutivo, legislativo, judicial) y jurisdicciones (municipal, provincial, nacional)- como entre los vecinos del barrio.

### Mapa N°1.(Anexo N°1) Localización de la ciudad y delimitación del área periurbana

Con ese horizonte, nuestro propósito es analizar cómo se problematiza esta precariedad jurídica (Arqueros y Canestraro; 2011) en la esfera pública, en términos de cómo se sustentan tensiones con la normativa estatal y que conllevan una situación precaria en términos jurídicos. De manera específica, en relación a la operatoria estatal mencionada, nos centramos en la incidencia en territorio de nuevos instrumentos normativos existentes; y, a su vez, en cómo se tramitan estos conflictos al interior del barrio, en términos

<sup>4</sup>El mismo prevé 2 líneas de financiamiento: 1) para emprendimientos constructivos, para la construcción de unidades de vivienda individuales, por un monto de US\$ 10000 y una tasa fija del 12.5 % nominal anual; y 2) para adquirentes de viviendas construidas, previendo un financiamiento de hasta el 80% del valor de venta de las unidades (Expte 1153-A-1997).

<sup>5</sup> Fuente: Página 12, “Duhalde lo hizo, paga el que viene”; 09/11/99.

<sup>6</sup> A partir de la aprobación mediante ordenanza municipal (10.104/1995) que fijó las normas urbanísticas para el predio, conformándose como una Urbanización Determinada.

de disputas por sentidos de “legalidad” y, con ello, la producción de mecanismos de diferenciación social. En términos generales, el artículo analizará cómo el Estado es un gestor central en el proceso de producción de precariedad jurídica en el complejo habitacional Lomas del Golf que, a su vez, se complejizará producto de esa precariedad fundante y de la intervención de otros actores sociales.

Por un lado, el artículo pretende comprender las controversias generadas en torno a la política habitacional y su incidencia en procesos configurados a partir de situaciones de precariedad jurídica. Por otro lado, en un segundo momento, reflexiona sobre la función simbólica que el derecho asume en estos procesos (Azuela; 2006) y, con ello, las estrategias de distinción puestas en juego, siendo la oposición legal/ilegal la que se consolida como principal arista diferenciadora.

Para ello, realizamos un diseño de investigación cualitativo, a partir del abordaje de un estudio de caso en el marco de su complejidad, poniendo énfasis en la profundización y conocimiento del mismo (Neuman y Quaranta, 2006). En esta dirección, se llevó a cabo una triangulación de datos obtenidas de distintas técnicas utilizadas, tanto a través de fuentes primarias -entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a vecinos y funcionarios vinculados al área de vivienda, observación de campo- como fuentes secundarias -análisis de documentos, leyes, debates de sesión, información de prensa-.

Para ello, a continuación, presentamos brevemente el debate en torno a la precariedad jurídica en la producción del hábitat popular. Seguidamente, realizamos un breve recorrido sobre políticas habitacionales recientes, analizando su implementación a nivel local. Luego, nos detenemos en el caso estudiado, haciendo foco en los conflictos urbanos predominantes, principalmente en relación a “ilegalidad” en la tenencia de la vivienda; y en función de los ejes mencionados. Finalmente, a partir de la recapitulación de los principales hallazgos, ofrecemos algunas reflexiones preliminares.

## DEBATES EN TORNO A LA PRECARIEDAD JURÍDICA EN LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT POPULAR

La producción y reproducción de condiciones urbanas se realiza a través de lógicas diferenciadas de acuerdo a los objetivos que definen las prácticas de los actores que intervienen en esos procesos (Arqueros y Canestraro; 2011)<sup>7</sup>. La complejidad de los mismos ha puesto en evidencia que dicha diferenciación se realiza a los fines analíticos dado que, en los hechos, las mencionadas lógicas se producen de manera solapada, complementaria e, incluso, difusa.

En tal sentido, si bien el acceso al hábitat bajo la forma mercantil se constituye como dominante, no ha sido el único ni el mayoritario. Esta afirmación se sustenta en una doble evidencia: por una parte, en que la “*ilegalidad*” en la producción de la ciudad ha pasado de ser excepcional a ser generalizada (Fernandes; 2003, Rincón, 2006)<sup>8</sup>. Por otra, que tal proceso no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino que también afecta a sectores medios y altos. Como expresa Panizzi (1989), la mentada “*ilegalidad*”

---

<sup>7</sup> Como sostienen Herzer y Pérez (1994), pueden distinguirse tres lógicas: de la ganancia, que produce bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la demanda solvente y su norte es la generación de beneficios económicos; de lo público, que provee las condiciones que sustentan el despliegue de otras lógicas, definiendo la forma en que los distintos grupos acceden al suelo, la localización que eligen, y el usufructo del suelo urbano que cada uno de ellos posee; y de la necesidad, que involucra la producción de aquellos grupos sociales imposibilitados de satisfacer sus condiciones de reproducción social a través de la lógica de mercado.

<sup>8</sup> En 2003, se calcula que en Latinoamérica entre el 40 y el 80 % de los habitantes acceden al suelo “ilegalmente” (Fernández; 2003). De acuerdo con los datos disponibles del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), en el Partido de General Pueyrredón (PGP) un poco más del 12 % de la población accede irregularmente al suelo (aproximadamente 11.550 hogares). En 2013, la Asociación Civil Un Techo para mi País relevó 32 asentamientos y 10635 familias para el total del PGP. Este último dato deja por fuera otras situaciones de precariedad que acontecen en diversas zonas del PGP - por caso, los conjuntos habitacionales como los que aquí analizamos -; ello indica que el fenómeno no sólo está subregistrado sino que ha ido en ascenso.

se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, pero también es un medio de acción de gran parte del aparato de producción, aquella que trabaja para y con esta población. Sin embargo, es diferencial su asunción como conflicto - principalmente, desde el discurso jurídico-, en función de los intereses y actores que se ponen en juego, develándose así una “*práctica de negociaciones cotidianas*” sobre las que se erige la ciudad (Rincón; 2006).

La reflexión latinoamericana sobre los crecientes procesos de urbanización que se producen al margen del orden legal data de algunos años. Ya en las décadas de 1970 y 1980 se debate en torno a la configuración de distintos mercados de tierras para el hábitat popular (Clichevsky; 1975, Smolka; 1981, Jaramillo; 1982) e incluso se plantea la necesidad de una reforma urbana (Hardoy y Moreno; 1972). Sin embargo, el meollo de las discusiones se produce a partir de la década de 1990, cuando la problemática se pone en la agenda tanto en el debate académico como en el de las intervenciones estatales, visibilizada principalmente por organismos multilaterales. Como sostiene Fernandes (2012), tales intervenciones se anclan mayoritariamente en el ideario liberal de Hernando De Soto, quien destaca la organización del derecho jurídico sobre el suelo como puntapié para la promoción del desarrollo económico en los países en transición. En diversos momentos y con diferentes formatos, la propuesta fue tomada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales, UN-Habitat, PNUD, la Alianza para las Ciudades y otras agencias internacionales, que promovieron la implementación de políticas de titulación, formalización y regularización en la región (Arqueros y Canestraro; 2017). En ese marco, proliferaron las intervenciones estatales ex post, que tuvieron un alcance limitado y no lograron revertir ni prevenir la problemática de la informalidad e incluso reforzó el círculo perverso de pobreza-informalidad (Smolka; 2003, Morales Schechinger; 2012).

Una de las controversias que atraviesa el debate son las aparentes antinomias legalidad-ilegalidad, formalidad-informalidad y/o regularidad-irregularidad en el

acceso al espacio urbano, evidenciando la complejidad del conflicto y la necesidad de poner en diálogo las múltiples perspectivas - jurídica, económica y política-, que lo abordan, ya sea de manera conjunta como separada (Canestraro; 2013)<sup>9</sup>. Sin adentrarnos aquí en esta discusión sólo diremos que, en función de la perspectiva de análisis que asumimos, preferimos referirnos al fenómeno en términos de *precariedad jurídica* (Arqueros y Canestraro; 2011). Ella remite a procesos que se sustentan, bajo diversas gradientes, en tensiones con la normativa estatal; y, por ello, conllevan una situación precaria en términos jurídicos.

En ese marco, si bien el origen de estas dinámicas supone mayoritariamente una ausencia del Estado respecto de la garantía de un derecho fundamental como es el acceso a la vivienda<sup>10</sup>, este no permanece al margen. No sólo en cuanto a que las prácticas están condicionadas por aquella privación sino además porque el Estado detenta la capacidad de legitimación de una realidad urbana nacida con el estigma de la “*irregularidad*” o “*ilegalidad*” (Duhau; 1998). En tal sentido, existen vastas experiencias que apoyan la argumentación de que la regularización de la propiedad, entendida como la extensión de títulos a los posesionarios, no es una condición necesaria ni de la consolidación general de los asentamientos ni en particular del mejoramiento de las viviendas. Y añade que la introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización, en el sentido de que implica la aceptación del asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado

<sup>9</sup>A nuestro entender, esta discusión remite a dos grandes cuestiones. Por un lado, a qué hacemos referencia cuando utilizamos tales categorías; por otro, en qué consiste y de dónde emerge tal fenómeno. Esto último abre la posibilidad de realizar un balance respecto de los efectos (sociales, económicos y políticos) de las intervenciones tendientes a paliar tal conflicto, en su mayoría enraizadas en procesos de regularización; y, por ello mismo, implica considerar ambas dimensiones como inescindibles y supuestas una a otra, explícita o implícitamente.

<sup>10</sup>Originariamente incorporado en el artículo 14 de la Constitución de 1853, y en sucesivos tratados internacionales con igual rango (artículo 75, inciso 22).

(Duhau; 2002). Ello remite mayoritariamente a procesos originados en la lógica de la necesidad. Sin embargo, tal como aquí pretendemos reflexionar, existen otros casos en que esa precariedad no sólo es legitimada desde el Estado sino impulsada desde su origen.

En tal sentido, el caso del complejo habitacional “Lomas del Golf” se vincula al diseño e implementación de políticas habitacionales en territorio que, a pesar de su intencionalidad de resolver la problemática de acceso a la vivienda, terminan generando efectos contraproducentes, sobre todo en relación a la legalidad del proceso que suele ser, una de las dimensiones constitutivas de diagnósticos iniciales que se pretende atender<sup>11</sup>. Ello, a su vez, recurrentemente refuerza condiciones de precariedad y actúa como estrategia de distinción tanto frente al Estado – en sus diversas dimensiones y jurisdicciones - como a los vecinos entre sí. En definitiva, nos interesa abordar la precariedad jurídica no tanto en términos regulatorios, propios de una perspectiva jurista que pone el foco en el problema de la eficacia de la ley, sino más bien analizando la función simbólica que asume el derecho en estos procesos (Azuela; 2006).

## **SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES A NIVEL LOCAL**

Si bien a nivel nacional, se destaca el surgimiento de las primeras políticas de vivienda para los sectores populares hacia principios del siglo XX<sup>12</sup> -por ejemplo, con la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas en 1915<sup>13</sup> y, en 1921, con las primeras intervenciones en el mercado de alquileres, a partir de las leyes de congelamiento, como las 11.156 y 11.157 (Yujnovsky; 1984)- a nivel local, no hemos podido rastrear la existencia de algún efecto significativo de ninguna de estas dos políticas. A pesar de que se registró, desde 1920, un progresivo proceso de producción de normativas y planes urbanos para la ciudad, en consonancia con la complejidad que esta comienza a presentar (Mazza; 1997), sólo indirectamente comenzó a plantearse la cuestión del

*zoning*, es decir, la clasificación de las actividades y sus localizaciones, pero la problemática habitacional no fue motivo de discusión.

En las década de 1930 y 1940, con el surgimiento de los primeros asentamientos populares, como consecuencia del proceso de modernización y urbanización (Cravino, 2006), comenzó a tomar relevancia la problemática habitacional, atendiendo a que gran parte de la población crecientemente urbana quedaba por fuera de las posibilidades de acceder a la vivienda. En este contexto, la Reforma Constitucional de 1949 incorporó los derechos sociales<sup>14</sup>; entre ellos, el derecho a disponer de vivienda por parte de todos los habitantes. Siendo así, como sostiene Del Rio (2012), durante el peronismo el derecho a la vivienda pasó a constituirse en un derecho para el trabajador, condensado en la figura de un organismo autárquico – la Autoridad Nacional de la Vivienda- que tenía las competencias de construir unidades habitacionales, asignar créditos, entre otros, dando lugar a la construcción masiva de viviendas sociales.

<sup>11</sup> Es decir, uno de los propósitos centrales de las intervenciones programáticas se vincula a favorecer la “salida” de los beneficiarios de situaciones de “ilegalidad” en el hábitat.

<sup>12</sup> Hasta ese momento, el Estado había tenido escasa intervención en el sistema económico de la vivienda. En 1886, se creó el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en el marco del proceso denominado “Campaña del Desierto” y la ampliación de la red de ferrocarriles. Asimismo, en 1946, mediante la Reforma de la Carta Orgánica que colocó al Banco Central de la República Argentina (BCRA) en un lugar protagónico, se orientó el crédito hacia las actividades productivas (Socoloff et al, 2013). Además, el BHN pasó a hacerse cargo de las funciones de la Administración Nacional de la Vivienda.

<sup>13</sup> Mediante la ley nacional 9677, tuvo como finalidad la construcción de viviendas para obreros, jornaleros o empleados con salarios bajos, disponiendo de fondos provenientes de carreras hípcas y del presupuesto nacional; sin embargo, su impacto fue insignificante, ya que los fondos no fueron suficientes (Yujnovsky; 1984).

<sup>14</sup> Según Abramovich y Courtis (2002), los derechos sociales se dirigen a asegurar a toda persona condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas que le permitan ejercer sus libertades, por lo que constituyen su fundamento la igualdad material y la igualdad de oportunidades. De esta forma, se admite la necesidad de la intervención estatal para compensar la desigualdad, desmercantilizando áreas de la vida social.

Las principales medidas que signaron los años siguientes estuvieron mediadas por la creación de la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955 y, en 1959, el Fondo Federal de la Vivienda. Recién en 1965, se dio origen a la Secretaría de Estado de Vivienda (Del Rio, 2012, Cravino et al, 2002). A nivel local, el primer organismo destinado a la intervención en la problemática habitacional fue el Instituto Municipal de Crédito y Vivienda (IMCREVI), creado en 1963<sup>15</sup>. Entre sus propósitos se preveía el financiamiento de urbanizaciones y obras de servicios públicos, la compra y venta de tierras, la ejecución de planes de edificación destinados a la erradicación de viviendas insalubres, etc. y otros objetivos tendientes a posibilitar el acceso a créditos baratos para la vivienda. En ese marco, una de las estrategias centrales giró en torno a la promoción de la construcción de viviendas, a través del sistema de asistencia técnica, esfuerzo propio y ayuda mutua (ATEPAM) y/o mediando planes de ahorro; iniciando así una política de producción de viviendas de interés social en la ciudad, viabilizada tanto a través del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires –que había sido creado en 1956- como por mediación de agremiaciones sindicales, sobre todo en las décadas siguientes. También desde el IMCREVI se concretaron las “rezonificaciones” de algunos de asentamientos precarios (Canestraro; 2010)<sup>16</sup>. Se destaca a partir de la década de 1970 una política habitacional centrada en la vivienda de interés social. En ese marco, la producción de vivienda subsidiada con la participación del sector de la construcción orientó las políticas habitacionales en el período 1970-1990, siendo los conjuntos habitacionales la forma predominante, financiados tanto por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) como del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que había sido creado en 1972<sup>17</sup>. Tal como ha señalado Guardia (2009), la localización de los conjuntos habitacionales en el Partido de General Pueyrredon siguió un patrón de ocupación periférico, alejado del centro y adyacente al ejido urbano, requiriendo la incorporación de nueva tierra urbana a él y reforzando el proceso de valorización anteriormente señalado. Sin embargo, dicha producción no pudo contrarrestar el creciente déficit habitacional de la ciudad y, en paralelo,

fueron emergiendo diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años. Sumado a ello, en 1979, el IMCREVI se transformó en el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUR), según lo establecido por la ordenanza 4543/79, que significó un viraje en la política urbana: de la producción de vivienda económica al impulso de obras de infraestructura a gran escala<sup>18</sup>.

Un elemento central en esta dinámica fue la aprobación del Decreto-Ley de Uso de Suelo N° 8912 de la provincia de Buenos Aires en 1977, que fijó condiciones para la producción del suelo urbano, introdujo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación,

<sup>15</sup> Mediante el Decreto-Ordenanza 521/63.

<sup>16</sup> A nivel nacional, con la asunción de Onganía, la práctica erradicatoria - sin mediaciones y con el desalojo violento de numerosas familias - se convirtió en la vedette. De manera sistematizada, este se propuso resolver definitivamente el problema en el menor plazo posible, mediante acciones erradicatorias aisladas y una amplia campaña de estigmatización de la población villera (Hermitte y Boivin; 1985); tal como si fuera el “cáncer a extirpar” de la ciudad. Esta política se profundizará en la última dictadura militar; sin embargo, los fenómenos de producción de hábitat popular lejos de replegarse, asumirán prácticas distintivas, sobre todo hacia fines del período: las ocupaciones de edificios y las tomas colectivas de tierras (Rodríguez; 1993, Carman; 1997, Merklen; 1991, Cravino; 1998).

<sup>17</sup> El FONAVI estaba conformado por un fondo de recursos provenientes de los aportes de empleadores equivalente al 2,5% del total de las remuneraciones, de un gravamen del 1,5% a la venta del ganado, y de los fondos de la recuperación de los préstamos que financiaban la construcción de viviendas económicas, además de un aporte excepcional proveniente de un impuesto inmobiliario transitorio (Del Rio, 2012).

<sup>18</sup> Estas se ligaron a la obtención de recursos a través del turismo de masas, tal como lo evidencian la construcción de la Peatonal San Martín y su fuente, el Complejo Punta Mogotes, la reestructuración de la Avenida Constitución y la construcción del Estadio mundialista, entre otros. En 1996, el IMDUR fue reemplazado por el Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR, decreto 2340), que si bien formalmente ejerció los derechos y obligaciones del primero, orientó su accionar hacia la obra de infraestructura pública, sin desarrollar plan habitacional alguno. Luego se realizarán diversas modificaciones sobre la estructura gubernamental (Canestraro; 2010) de los organismos descentralizados pero la problemática habitacional no vuelve a jerarquizarse en la agenda del Estado local.

el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura; entre otros. Ello trajo consigo un doble efecto: el encarecimiento de la tierra y, consecuentemente, la emergencia de loteos clandestinos e irregulares, en tanto no existía una demanda solvente para ello (Clichevsky, 1997). Lo paradójico es que la mayoría de la producción normativa realizada a posteriori se ha sustentado en excepciones a la Ley N° 8912, no sólo legitimando su trasgresión -por ejemplo, en el caso de aprobación de loteos que quedaban por fuera de aquella- sino legalizando su excepcionalidad. En tal sentido, Clichevsky (1997) señala que hasta la década de 1990 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo urbano<sup>19</sup>.

A su vez, en la década de 1990, el Estado nacional implementó una serie de cambios que incidieron en el diseño y la implementación de las políticas habitacionales. La descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) (24130/1992), y luego la creación del “Sistema Federal de la Vivienda”, produjo la segmentación de la administración de los recursos e introdujo la posibilidad de modificación de la población destinataria, dejando de ser exclusivamente prioritarias las poblaciones de “recursos insuficientes”, entre otras modificaciones (Ley 24464/1995) (Cuenya, 2000). Así, tal como mencionáramos con anterioridad, el Estado asumió un rol de facilitador (Cuenya, 2000).

En el marco de este proceso, hacia mediados de la década de 1990, se creó la Operatoria Titulización de Hipotecas. Originariamente la operatoria se preveía implementarse en ciudades de menos de 50000 habitantes. Por ello, al momento de solicitar la incorporación del municipio se consideró la posibilidad de concretarlo en Batán, Sierra de los Padres, Estación Chapadmalal, Puerto, entre otros. Sin embargo, los proyectos impulsados - “Torres de Olazabal”, que constaba de 176 departamentos; el “Barrio Parque Vellini”, de 65 dúplex y el barrio Lomas del Golf, de 687 viviendas, fueron construidos en áreas contiguas al ejido urbano de Mar del Plata. En términos generales, la mayoría de los proyectos llevados a cabo por medio de esta operatoria presentaban una baja demanda de viviendas. A pesar de haber sido financiados por el BHN y el IVBA, los precios de las casas tenían va-

lores de mercado- o incluso superiores a estos- y las zonas de construcción eran poco atractivas para la población de destino<sup>20</sup>.

## EL CASO DEL CONJUNTO HABITACIONAL “LOMAS DEL GOLF” -

El barrio Lomas del Golf se emplaza en el periurbano sur de la ciudad, originado a partir de la construcción del complejo habitacional en la zona delimitada por las calles Cabo Corrientes, Luis Sandrini, Gianelli y la avenida 10 de febrero. La operatoria contempló la cesión gratuita al Estado Municipal de tierra y construcciones existentes -- para el equipamiento comunitario, con guardería, preescolar, primaria, centro comunitario y una reserva fiscal de uso público.

La empresa a cargo de la construcción era “Lomas del Golf SA”, que llevó a cabo el proyecto en tierras de su propiedad. Sin embargo, en 1996 se realizaron una serie de modificaciones, enmarcadas en lo que denominaron “viviendas de interés social”, incorporando a la Cooperativa de Vivienda Limitada como

---

<sup>19</sup> Durante la década de 1990, primaron los instrumentos programáticos descentralizados, que tuvieron a la regularización dominial, en primer lugar, y al microcrédito para mejoras de viviendas, de manera subsidiaria; como herramientas predilectas. En el caso de Mar del Plata, se destacó la creación del Banco Municipal de Tierras, en 1991, con el objetivo de promover la movilización de tierras de origen público (Ordenanza 8442). Sin embargo, su limitado margen de acción ha quedado restringido al cumplimiento de normativas caso por caso. Por ejemplo: escrituraciones gratuitas (Ley 10830), aprobaciones de loteos y subdivisiones por excepción (decretos 2210/80 y 3736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley 11622), etc. Las políticas de suelo más importantes de la década de 1990, como el Pro-Tierra y el Programa Arraigo, no fueron implementadas exitosamente en la ciudad. Incluso si bien las políticas de regularización se erigieron como vedettes de la política habitacional, las sucesivas postulaciones que se hicieron para lograr su ejecución, como en el caso del PROMEBA, no alcanzaron su cometido (Canestraro; 2010). Recién en 2010 se definió la intervención en los barrios Las Heras y Parque Palermo, para la realización de obras de infraestructura (red de agua potable, alumbrado público, sistema de desagües pluviales, red vial y la red peatonal).

<sup>20</sup> Fuente: Página 12, “Duhalde lo hizo, paga el que viene”; 09/11/99.

entidad promotora, pero mandatada por la empresa Land Developer SA -vinculada al mismo empresario de “Lomas del Golf SA”. En función de esa modificación, a partir de diciembre de 1996, el complejo quedó supeditado a las disposiciones del Plan Solidaridad, instituido por las resoluciones 1784/92 y su ampliatoria 1720/96<sup>21</sup>. A pesar de esta modificación, la operatoria no significó grandes cambios en la orientación de la recuperación de los créditos, siendo la población beneficiaria aquella que no poseía vivienda propia, con escasa capacidad de ahorro o un patrimonio insuficiente para resolver la carencia de ella exclusivamente por sus propios medios. En otros términos, el nuevo programa apuntaba a la población de clase media, media-baja, al igual que el anterior, pero en este último caso, mediante el subsidio a la vivienda con fondos del FONAVI.

En Lomas del Golf, las pocas viviendas que se vendieron durante los primeros años del proyecto estuvieron ofertadas a grupos familiares pertenecientes a las Fuerzas Armadas. Posteriormente, en función de esta escasa venta de unidades habitacionales se propició la intervención del gobierno provincial, modificando sustancialmente la operatoria y otorgando subsidios a los posibles beneficiarios, incorporando el proyecto al Plan Solidaridad en el año 1997<sup>22</sup>. A partir de estas modificaciones, el IVBA decidió absorber la deuda de estas operatorias utilizando fondos del FONAVI. Por un lado, la empresa constructora recibió de entidades públicas el pago para la obra del total del proyecto –a pesar de no haberlo finalizado ni presentado el final de obra, por el cual se le estipuló el monto asignado-, y, por otro lado, el IVBA en agosto de 1999 reembolsó al BHN S.A. 117 millones de dólares de los 152 millones que habían financiado<sup>23</sup> –por entonces, ente privado, controlado por una de las inmobiliarias más importantes del país (Grupo IRSA)-. Además, subsidió el costo de las viviendas a la policía bonaerense para estimular la demanda. En este sentido, la Provincia, bajo la gestión de Eduardo Duhalde, otorgó un subsidio de 240 pesos/dólares a 20 años al personal de la policía bonaerense para fomentar la venta de las propiedades ya construidas en los distintos complejos habitacionales proyectados bajo esta operatoria. A

partir de ello, varios grupos familiares vinculados a la policía bonaerense adquirieron viviendas en el barrio, diversificando así la composición de su población que, en primera instancia, presentaba características homogéneas por la pertenencia a las fuerzas armadas que compartían los adquirentes.

A pesar del subsidio y las modificaciones en la operatoria, la demanda de viviendas no presentaba cambios sustanciales. Asimismo, la implementación de la operatoria presentó una serie de problemáticas que agudizaron la situación, sin terminar de construirse lo planificado por la empresa a cargo. En este sentido, la promoción del barrio basada en principios de se-

<sup>21</sup> Cabe señalar que, en el marco de esta modificación el emprendimiento se presentó en los expedientes municipales como de gran importancia para la ciudad, no sólo por representar un aporte significativo que enriquecería el parque habitacional del área, sino también como generador de empleo en una zona que ostentaba un alto índice de desempleo.

<sup>22</sup> El Plan Solidaridad fue una de las operatorias más importantes de construcción de viviendas durante la década de los 90. Según un documento realizado por el IVBA disponible en [http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/historia\\_vivienda.pdf](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/historia_vivienda.pdf) ) el plan comenzó a funcionar en 1992, y hasta 2003 la cantidad de unidades habitacionales que se registraron como construidas bajo esta operatoria de injerencia pública fue de 33193 sobre un total de 65464 en dicho período. Es decir, el 50,7% de las construcciones se realizaron enmarcadas en el Plan Solidaridad. Si bien, en sus orígenes, el Plan se centraba en aportes financieros a Municipios y Entidades Sin Fines de lucro en ayuda de sectores de bajos recursos económicos, con un financiamiento realizado por el Instituto por intermedio del FONAVI y del FOPROVI, y con los aportes municipales de terrenos e infraestructura, en 1995 se incorpora al Plan la Operatoria Titulización de Hipotecas, funcionando hasta 1999 y generando una nueva línea dentro del Plan con una orientación y población destino diferente. El principal objetivo de ésta se centraba en instrumentar la participación de la provincia en el marco de la financiación promovida por el BHN, siendo una modalidad de financiamiento compatible con las necesidades de sectores poblacionales con capacidad de ahorro. En este caso, las funciones del IVBA se orientaban al control, auditoría y supervisión de las construcciones, siendo la financiación casi exclusivamente responsabilidad del BHN -el IVBA podía financiar hasta un 15%. El total de viviendas registradas como construidas a través de esta operatoria fue de 5.451 unidades habitacionales

<sup>23</sup> Fuente: Página 12, 11/09/99

guridad y homogeneidad ligadas a una urbanización cerrada, presentó una serie de problemáticas. El acceso exclusivo a los habitantes del barrio con una entrada única y controlada por personal de seguridad las 24hs se sostuvo los primeros dos años del proyecto, posteriormente el cerco perimetral que aislaba al barrio comenzó a mostrar otras “entradas y salidas”; los espacios de ocio de uso colectivo (pileta, canchas de paddle y de fútbol) no se construyeron; Tampoco se cedió terrenos ni se construyó el equipamiento comunitario; no se proveyó del acceso a todos los servicios básicos e infraestructura sino después que el barrio se convirtiera en “residencial”; y, además, la empresa no terminó de construir todas las viviendas que conformaban el complejo.

Por otra parte, un dato llamativo del barrio es que desde su origen se planteó una práctica jurídicamente precaria en tanto su aprobación se realizó en un contexto de vacío legislativo en relación a la configuración de urbanizaciones cerradas (Vidal Koppmann; 2008)<sup>24</sup>: la conformación inicial del complejo como “urbanización cerrada” se realizó sobre una parcela indivisible enmarcada en la ley de propiedad horizontal (13512/1949), y en torno a la figura de “Club de Campo”. Dicha figura de emplazamientos ubicados en áreas rurales o complementarias no urbanas, se encuentra destinada a viviendas de carácter transitorio y no a viviendas permanentes, como se construyeron en Lomas del Golf. Esta disposición legal trajo aparejada una serie de conflictos por la imposibilidad de subdivisión del territorio, al conformarse como parcela única sobre tierra considerada “rural”. Es decir, no sólo se transgrede la cuestión legal en cuanto a la consolidación de un barrio de vivienda permanente bajo la carátula de “transitorias” sino que también existe la imposibilidad de subdividir la parcela y proceder al proceso de escrituración de cada propietario.

Además, la constructora debía encargarse no sólo de proveer el terreno sino también de que el complejo habitacional contara con los servicios básicos. Si bien, en la ordenanza municipal que dio origen al barrio se fijaron como normas que los proyectos, obras y conexiones de agua y cloaca se realizarían

de acuerdo a lo establecido por Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad de Estado (OSSE), al momento de planificación estas redes de servicio no estaban expandidas por la zona. En cuanto a la provisión de agua potable, la empresa constructora colocó dos bombeadores eléctricos comunitarios. Posteriormente, en el Plan de Obras 2006-2016 de OSSE figura como tarea a desarrollar la generación de pozos e impulsiones. En cuanto a la solución de la red cloacal, se implementó un sistema cloacal particular que presentó grandes complicaciones, generando inundaciones por desbordes de las cámaras sépticas en la parte “baja” del barrio. Al ubicarse en una zona de lomas, es posible distinguir dentro del complejo una parte del terreno más elevada que la otra. La zona más baja es la afectada por el sistema cloacal y es donde no se terminaron de construir las viviendas que posteriormente fueron habitadas por medio de una lógica de necesidad<sup>25</sup>

A su vez, el complejo presentaba deficiencias en la infraestructura que profundizaron la problemática con el tiempo. El presupuesto de construcción del complejo no se condecía con los materiales ni las tareas necesarias para la construcción del proyecto. En relación a esto, los habitantes perciben “vicios en la construcción” y deficiencias”.

Así, esta serie de irregularidades en la construcción generaron diversos conflictos en torno a los modos y lógicas de acceso a las viviendas del barrio. Por un lado, las que se encontraban sin finalizar, fueron habitadas a partir de una lógica de necesidad (Pírez, 1995). Por otro lado, la incorporación de la operatoria al Plan Solidaridad modificó las poblaciones destinatarias.

<sup>24</sup> Si bien este proceso se dio de manera más tardía que en otras áreas suburbanas que hicieron de punta de lanza del fenómeno en nuestro país - como en el AMBA, Córdoba y Rosario - las tensiones con la normativa vigente eran persistentes.

<sup>25</sup> Retomamos las distinciones de los diferentes actores sociales en razón de su forma de acceso a la ciudad. La lógica de necesidad remite a aquellas prácticas de producción de la ciudad que se desarrollan por fuera del mercado y de las políticas públicas (Pírez, 1995)

La exclusividad y criterios de “homogeneidad” con los cuales se promocionaba el barrio y por los cuales habían accedido al crédito los primeros habitantes, se veían afectados por las nuevas disposiciones adoptadas. Así queda puesto de manifiesto en la entrevista realizada a una vecina, quien fuera parte del primer proceso de poblamiento ligado a los miembros de las Fuerzas Armadas

*“Todos eran de las Fuerzas Armadas. Y en el 2000 más o menos aparece una mujer, “Stefanoff”, de apellido, que trajo policías de todos lados, trajo policías de La Plata, de Mercedes, de Bahía Blanca, y les dio casas acá. Bueno, entraron policías que eran legales, entre comillas porque a los de las Fuerzas Armadas le estaban descontando, y no se la habían terminado porque la parte de allá atrás... Cuando se empieza a poblar toda esta zona, la zona de allá abajo, estaba en bajada, entonces todos los líquidos de las cloacas de acá arriba empezaron a salir por las casas que no estaban terminadas, y tenían una altura a mediana pared!, y eran las aguas de las cloacas! De las supuestas cloacas que esas bombas que habían puesto, no servían para nada... Esas fueron las casas que usurparon... acá la guardia los divide en... “los troncos y barrio las heras”... este es el barrio “los troncos”... y para allá, el “barrio las heras”. Ellos, viste? Lo dividen así” (Entrevista a Maria, agosto de 2016)*

La idea de “legalidad” aparece en el discurso como un elemento-bisagra entre los habitantes del barrio, pero indeterminado en cuanto a que ninguno de los habitantes poseía el título de propiedad. La distinción “legal”/“ilegal” no sólo se produce y reproduce en las diferentes lógicas de acceso a la vivienda, sino también en torno a la pertenencia institucional y a las diferentes formas de acceso (Oriolani, 2018 en prensa). Los policías de “la bonaerense” que accedieron al crédito lo hicieron por vías políticas, lo que los coloca en “un segundo escalón” de legalidad. Es decir, estos nuevos actores, dentro del espectro

de “legalidad”, son descritos como sectores socialmente “aceptables”, pero diferentes no sólo por su pertenencia institucional sino porque no accedieron por “méritos propios” a la vivienda. Aunque todos los habitantes son parte de una precariedad jurídica compartida que es generada por el mismo Estado: tanto los que habían accedido mediante una lógica de necesidad como los que habían accedido a través de una lógica estatal-mercantil-política no habían podido acceder al proceso de escrituración de las viviendas. Siendo una generalidad la falta de títulos de propiedad, no había propietario en ninguna de las unidades habitacionales del complejo.

Por otro lado, aparecen los pares de oposición “Las Heras”/“Los Troncos” en relación a los habitantes que accedieron a la vivienda mediante *lógicas de necesidad*. Esta distinción remite a sectores socio-económicas diferentes, haciendo alusión a dos barrios de la ciudad con características diferentes -el primero, es un barrio popular del sur de la ciudad y el segundo, uno de los barrios históricos en donde se asentó la elite local y que se encuentra altamente valorizado- (Oriolani, 2018 en prensa). Es decir, ese contraste, fundado en la forma diferencial de acceso a la vivienda y a la pertenencia social, se proyecta en el espacio que, a su vez, funciona como un elemento de distinción entre los habitantes: “los del bajo son otra gente” o “allá atrás es un mugrerío”

Asimismo, el conflicto se acentuó a partir de algunos procesos de desalojos llevados a cabo. Si bien, en términos legales no se podían concretar, algunos vecinos señalan que en un momento en 2005-2006, entraban las camionetas de la policía al barrio a desalojar viviendas. Ante esta situación, muchos vendieron las casas que habían sido adjudicadas por otros. Así lo expresa Jorge, que adquirió una vivienda que se encontraba ocupada.

*Y pasó que tuve familia y necesitaba mudarme, y mi hermano me ofreció la casa que le habían adjudicado, a cambio del terreno mío. Y cuando vine, la casa estaba ocupada y el Instituto (de la Vivienda) lo que hizo fue ofrecerme otra que estaba a medio*

*hacer... y la tuve que armar yo, ¡tenía paredes nada más!, ¡y ahora me la quieren hacer pagar entera!*  
(Entrevista a Jorge, agosto de 2016)

Como sugiere Jorge, la intervención del IVBA estuvo orientada a reasignar la adjudicación de la vivienda, debido a la imposibilidad legal de desalojo de los que habitaban la unidad original. Asimismo, resalta la falta de finalización de una parte de las viviendas del complejo y que, sin embargo, al momento de gestionar el pago, el IVBA se la quería cobrar como si lo estuviera.

Las últimas intervenciones del IVBA estuvieron encaminadas en un proceso de regulación dominial. Para ello, en 2015 realizaron un último relevamiento en el barrio para asentar los datos de los habitantes actuales, estimar las cuotas debidas por cada uno y concretar un plan de escrituración.

*“En un momento, una administración municipal pretendió hacer política y agarrarlo [al barrio] para que la municipalidad lo arreglara, pero nadie sabía quiénes eran los legítimos ocupantes! Nadie sabía quién era el dueño del complejo! Digamos... todo eso hubo que suspenderlo en el medio... y ahora los que empezaron en el Instituto de la Vivienda lo empezaron a emproljar y dijeron, ‘bueno flaco estas vos (en la vivienda), estas vos acá’, bueno, ‘indemnizaremos al otro (dueño original) y vos te quedas con la casa y la tenes que escriturar, y no jodas más’”* (Entrevista a funcionario municipal, agosto 2016)

En este sentido, el proceso de “regularización” dominial abarcó a todos los habitantes, sin distinguir la forma de acceso a la vivienda. Para efectuar este proceso, el IVBA debió modificar los criterios de subdivisión del barrio, reemplazando el establecido mediante la ley de Propiedad horizontal -que considera que cada propietario será dueño exclusivo de su vivienda, pero copropietario del terreno-, por los criterios de Geodesia basados en el reglamento o catastro municipal que, a su vez, significó la categorización

del barrio como residencial.

Sumado a ello, el espacio público y equipamiento comunitario es otro de los temas que presenta algunas deficiencias e irregularidades en su implementación. A pesar de que fuese reglamentado por ordenanza municipal, el barrio no cuenta con establecimientos como guardería, escuela primaria, servicios de salud o centro comunitario, ni tampoco con las edificaciones correspondientes para su futuro funcionamiento como estaba estipulado. Además, son escasos los espacios de ocio y de dispersión, siendo la excepción una plaza construida por los vecinos.

*“ahí, toda la plaza de ahí la hizo Perla, la señora de enfrente, que tiene el almacén con Rocío y puso todos los juegos, impecable. Ella tiene los nietos, ¿viste? y arregló todo lo feo adelante del negocio, hizo limpiar todo y después hizo poner los juegos”*  
(Entrevista a María, marzo de 2018).

En este sentido, el barrio no sólo presenta condiciones de precariedad jurídica originadas por el propio Estado ante la aprobación del proyecto sobre tierras consideradas indivisibles y la imposibilidad de finalizar un proceso de escrituración, sino también por la falta de verificación y control del desarrollo de la operatoria, que dio lugar al incumplimiento de las ordenanzas originarias del proyecto y, por ende, obstaculizó y restringió el acceso a los servicios sanitarios y educativos, principalmente. Por otro lado, el marco de precariedad y las grandes distancias con respecto a los comercios también suscitó el cambio de uso de diversas viviendas, transformadas ahora en productivas. Así, dentro del complejo habitacional se encuentran diferentes comercios, desde ferreterías, verdulerías, kioscos, almacenes, hasta insumos para mascotas, venta de ropa. En definitiva, el barrio como delimitador de fronteras socio-espaciales, estableciendo un adentro y un afuera, también funciona como un marco organizador de prácticas y representaciones que contribuyen a la producción del mismo (Segura, 2015).

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del trabajo nos propusimos reflexionar en torno a una problemática recurrente en la implementación de intervenciones programáticas para la resolución del déficit habitacional: la precariedad jurídica. Esto es, procesos que se sustentan, bajo diversas gradientes, en tensiones con la normativa estatal; y, por ello, conllevan una situación precaria en términos jurídicos (Arqueros y Canestraro; 2011).

Como rasgo distintivo del caso analizado, tal precariedad no se origina en un proceso nacido en lógica de la necesidad (Pírez; 2005) - aunque sí luego está emergerá e incluso será legitimada desde el Estado - sino que remite a la configuración misma del barrio.

En ese proceso, observamos cómo el Estado - en una coyuntura en que se deslinda de su otrora rol de productor (Cuenya; 2000) - facilita el negocio de la desarrolladora, bajo el discurso de la necesidad de atender no sólo al déficit habitacional sino a la demanda de trabajo en el sector de la construcción. Sumado a ello, la lógica pública es connivente con la precariedad jurídica en que se sustenta la práctica empresarial, avalando la misma a partir de la “habilitación” a iniciar el proyecto aún en conflicto con la normativa vigente, que no prevé dentro de la figura de “barrio cerrado” la posibilidad de desarrollar un proyecto con las características plasmadas en su diseño. Como decíamos anteriormente, el proceso pone en evidencia que las lógicas de producción del hábitat, se entremezclan, superponen y vuelven difusas en su desarrollo.

Sumado a ello, la arbitrariedad de la lógica pública se refuerza en la práctica de cancelación del pago de la totalidad del proyecto a la empresa constructora - aún no habiendo aquella cumplido con el contrato estipulado - materializada no sólo en las posteriores dificultades de los vecinos para poder titularizar - atendiendo, como punto de partida, al inicio de la construcción sobre una parcela indivisa - sino a los manifiestos “vicios en la construcción” y deficiencias múltiples, en relación a necesidades habitacionales básicas. Todo ello, plasmado en la falta de verificación

y control del proceso constructivo, incumpliendo con las ordenanzas existentes; y, con ello, obstaculizando y restringiendo el acceso a la infraestructura de servicios, principalmente educativos y sanitarios.

Sin embargo, en la esfera pública trasciende la precariedad no de la práctica mercantil -personificada en la empresa- sino más bien del beneficiario/ adjudicatario, en la tenencia “ilegal” de la vivienda, por fuera de lo que establece la normativa vigente respecto del régimen de propiedad. Si bien el Estado, sobre todo municipal, legitima esa realidad urbana (Duhau; 1998) -en términos de que la introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización- continua sosteniendo la precariedad jurídica, reforzándola. Incluso vale destacar que la recientemente aprobada -y en proceso de implementación<sup>26</sup>- Ley de Acceso Justo al Hábitat (14449/2012), que considera integralmente el problema del acceso al suelo y la vivienda, atendiendo a las situaciones de déficit habitacional y, al mismo tiempo, operando sobre las regulaciones del mercado de suelo, para poner freno a las prácticas especulativas; no problematiza sobre un fenómeno tan complejo y denso como es la precariedad -no sólo jurídica sino en sus múltiples manifestaciones- en la producción de vivienda de interés social, principalmente bajo la modalidad “llave en mano”. Al menos en el caso local, no existe siquiera registro alguno de los conjuntos sin escrituración y/o que fueron abandonados sin finalizar las obras. Solo esporádicamente aparecen en la esfera pública aquellos que cuentan con problemas constructivos y cuyos vecinos se movilizan en pos de allanar una solución a una demanda urgente, como en el caso del histórico complejo “Centenario”, construido en la década de 1980; y en el conjunto habitacional construido en el marco de la implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas en el Belisario Roldán (Canestraro; 2012). En tal sentido, la existencia de un diagnóstico exhaustivo sería el puntapié inicial para intervenir en esas áreas. Otra cuestión que se observa es la complejidad existente en relación a las compe-

tencias de los diversos niveles estatales -municipal, provincial, nacional- en territorio, principalmente en los alcances de las operatorias programáticas y las dificultades de avanzar en propuestas integrales, priorizando intervenciones fragmentadas.

Recapitulando el análisis consideramos que, retomando a Azuela (2006) la función simbólica del derecho es diferencial, según los actores que involucre la práctica. Es decir, la apelación a la normativa existente -y la eficacia en su cumplimiento- se realiza de manera distintiva; por ende, su asunción como conflicto y los efectos que ello acarrea, principalmente atendiendo a las implicancias que el “ser propietario” tiene en la cotidianeidad de los hogares. No tanto en relación a la progresividad de las condiciones habitacionales, ya que como ha quedado evidenciado en diversos estudios, la regularización dominial no es condición del mejoramiento de las viviendas (Ostuni y Van Gelder; 2009) ni, como dijimos anteriormente, de la consolidación de los asentamientos (Duhau; 1998), pero sí en relación a la estigmatización que implica tal precariedad. Tanto en función de las controvertidas prácticas estatales, que hemos mencionado, como en cuanto a las relaciones de vecindad, en las que se ponen en juego estrategias de distinción.

Finalmente, ante las irregularidades en la planificación y la falta de concreción del “barrio cerrado” que pretendía cierta homogeneidad y “seguridad” -a partir de barreras físicas como el cerco perimetral, una entrada única y la seguridad privada separando y estableciendo un adentro y un afuera del barrio, lindante con el asentamiento popular de Nuevo Golf - los habitantes establecieron nuevas estrategias de distinción y límites hacia el interior del complejo. Estos estuvieron entrelazados a partir de la idea de gradientes de legalidad que recreó nuevas fronteras simbólicas, a través de los cuales los habitantes se perciben como grupos sociales distintos. En términos de Simmel (1986), estas fronteras presentan un punto de partida en las interacciones sociales, siendo un hecho sociológico con sentido espacial: los del “alto y los del bajo”, los “legales y los usurpadores”.

Frente a la amenaza -el temor al desalojo ante la imposibilidad de tener garantizada la tenencia legal- el

“interior” se homogeneiza, al distenderse, se refuerzan la diferenciación, el estigma alternativamente alude a la precariedad jurídica. Incluso se activan diversas gradientes: son más “precarios” quienes además de serlo en términos jurídicos lo son en relación a otras dimensiones de la vida - por ejemplo, laborales.

---

<sup>26</sup> En el caso del Municipio de General Pueyrredon solo existe una ordenanza de adhesión a la Ley. Si bien hay diversas organizaciones que han logrado articular acciones en vistas a conformar el Consejo Local de Hábitat y Vivienda, uno de los instrumentos de actuación centrales previstos por la normativa, aún no se ha podido materializar.

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Argentina, Trotta.

Azuela, A. (2006), *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, IISUNAM.

Alvarez, A. A. y Fernández, B. (2010), *Políticas de vivienda y procesos de transformaciones socio espaciales en el Departamento de General San Martín*, recuperado de [www.vinculacion.uncu.edu.ar/upload/Alvarez\\_-\\_Fernandez\\_RedMuniCuyo2010.pdf](http://www.vinculacion.uncu.edu.ar/upload/Alvarez_-_Fernandez_RedMuniCuyo2010.pdf)

Arqueros Mejica M. S. y Canestraro M. L. (2017); *Procesos sociales y dinámicas urbanas: un abordaje multiescalar sobre la informalidad*, *Revista Cardinalis*, Año 5 N° 9, Departamento de Geografía-Universidad Nacional de Córdoba, Pp. 67-85. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/viewFile/18939/18842>

(2011); “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones” en Di Virgilio M., Herzer H., Merlinsky G. y Rodríguez M. C. (comps); *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*; Editorial Café de las ciudades; Buenos Aires.

Canestraro M. L. (2013); “¿Illegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo”; *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Universidad Complutense de Madrid. Número especial: América Latina. Pp: 249-270. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/42351>

(2010); “Entre el hecho y el derecho... De actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009)”, Tesis para obtener el título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires, en Ciencias Sociales.

Clichevsky N. (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.

Cravino, M. C. (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS

Cravino, M. C., Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002), *Notas sobre las políticas habitacionales en el AMBA en los años `90*, recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/notas-.pdf>

Cuenya, B. (2000), *Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires*, *Revista Sociológica*. Balance y nuevas problemáticas de los estudios urbanos, año 15, N° 42, pp. 37-57

Delgobbo, A. (2000), *Balance sobre la conformación de un mercado de hipotecas titulizadas* En Argentina. Documento de trabajo, Secretaria de Defensa de la Competencia y del Consumidor. Ministerio de Economía. Recuperado de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/aaep/00/delgobbo.pdf>.

Duhau E. (1998), *Hábitat popular y política urbana*. Ed. Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Fernandes E. (2012); *Una lectura crítica de Hernando de Soto*, en Salazar C. E. (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.

(2003); “*Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*” en Abramo P. (org); *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

Gargantini, D. M. (S/f), *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente*, Recuperado de [http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales\\_Gargantini.pdf](http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revisi%C3%B3n-hist%C3%B3rica-de-pol%C3%ADticas-habitacionales_Gargantini.pdf)

Hardoy J. y Moreno O. (1972); “*Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina*”; *Revista EURE*; volumen II- número 4, marzo.

Herzer H. y Pírez P. (1994); *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*; LC/R 1407; Santiago; Chile; CEPAL.

Jaramillo, S. (1984), Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico, *Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes-CEDE, Septiembre.

Mazza C. (1997); *Una aproximación al análisis histórico de normativas y planes urbanos para la ciudad de Mar del Plata*; en Mazza C. (ed); *La ciudad en papel. Un análisis histórico de normativas y planes urbanos para la ciudad de Mar del Plata, 1885-1975*; FADU – UNMDP; Mar del Plata.

Oriolani, F. (2018), *Configuración socio-espacial del barrio Lomas del Golf (Mar del Plata)*. Una aproximación a partir de su génesis constitutiva y la percepción de los actores sociales. En Prensa.

Panizzi W. M. (1989); “*Entre a cidade e Estado, a propriedade e seus direitos*”; *Revista Espaço e Debates*; volumen 26, ano IX; pp. 84-90.

Pirez, P. (1995), *Actores sociales y gestión de la ciudad*, *Ciudades 28*, RNIU, México.

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

Segura, R. (2015), *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*, Buenos Aires: UNSAM.

Simmel, G. (1986), El espacio y la sociedad, en *Sociología 2. Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid: Alianza.

Smolka M. (1981); “*Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema*”; *Revista Interamericana de Planificación*; volumen XV-número 60; diciembre.

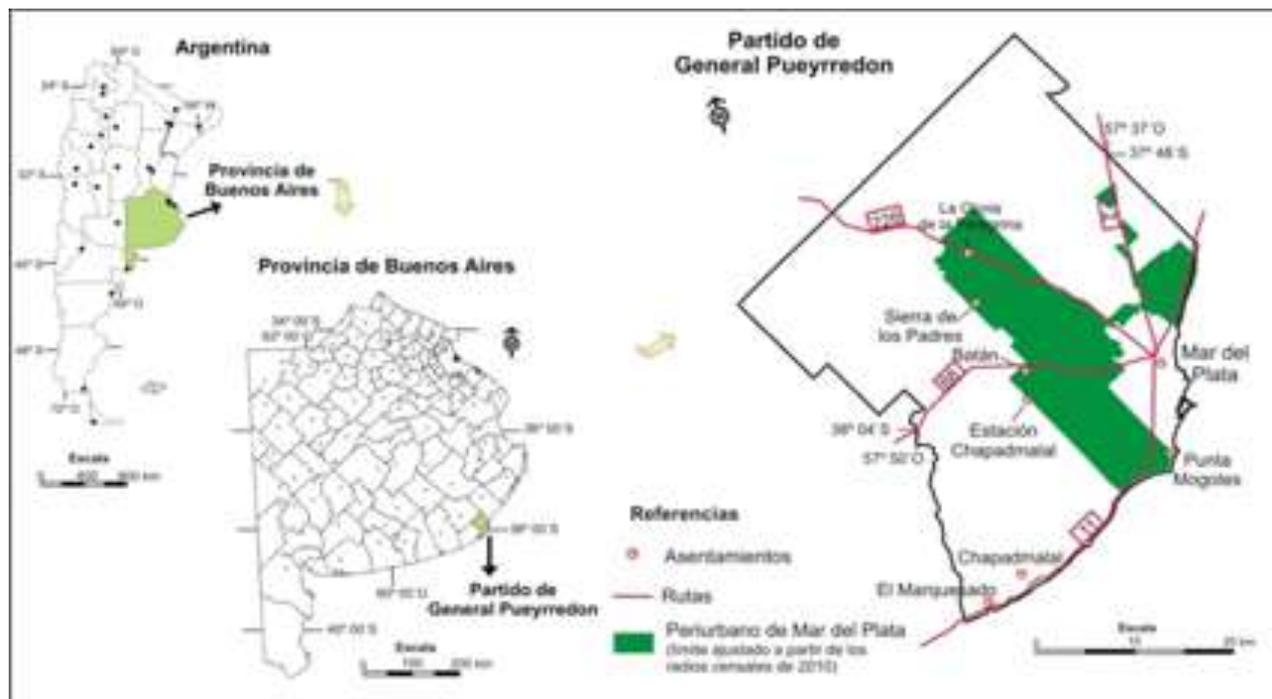
Socoloff, I., Colombo Blanco, A., Kitay, I., Rullansky, I. y Stiberman, L. (2013), Apuntes sobre las transformaciones en las estrategias de financiamiento público para la vivienda por medio del Banco Hipotecario, *III Encuentro Internacional de Teoría y práctica política:*

“*Estado, política y transformaciones sociales en América Latina*”, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Vidal Koppmann S. (2008); *Mutaciones metropolitanas: de la construcción de barrios cerrados a la creación de ciudades privadas. Balance de una década de urbanización privada en la región metropolitana de Buenos Aires*; Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales; Universidad de Barcelona - Dto. Geografía; vol. XII p. 1 - 1

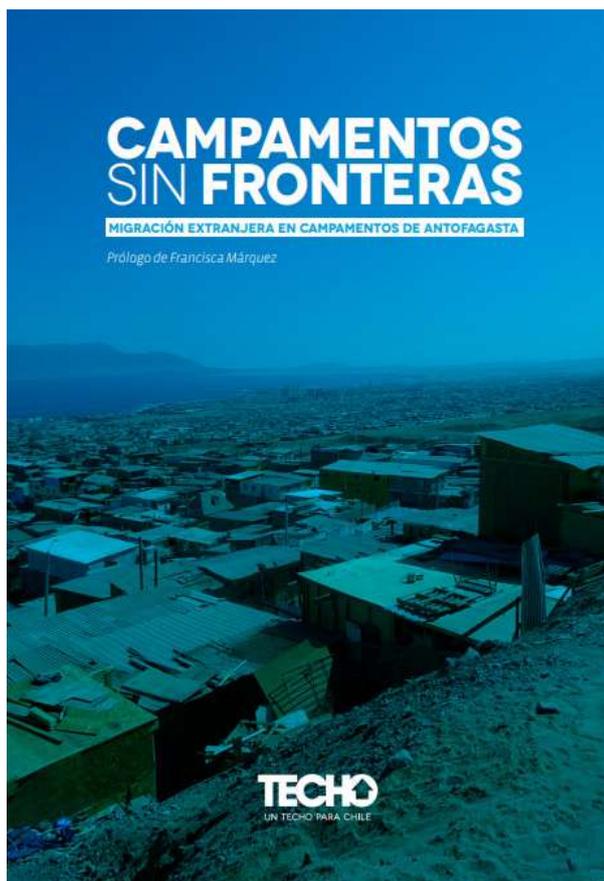
Yujnovsky O. (1984); *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955- 1981*; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

**Anexo N°1**  
Figura N°1



Fuente: Zulaica (2013), Zulaica y Ferraro (2013) y Zulaica y Celemín (2014).





## CAMPAMENTOS SIN FRONTERAS

Centro de Investigación Social (CIS)  
134 páginas.

---

Reseña por Isabel Ibáñez<sup>1</sup>

No es sorpresa el interés que ha suscitado las migraciones de los últimos años en Chile. La llegada de nuevos habitantes a nuestro país ha generado una serie de transformaciones en el ámbito económico, político y social que responden a una nueva composición de nuestra sociedad. Aunque este no es un proceso nuevo en Chile, aún queda para que se establezca y se consolide como parte de nuestra cultura, y efectivamente el libro “Campamentos sin frontera”, es una clara imagen de la manera en que se ha desenvuelto dicho proceso.

Este libro se enmarca en una investigación de corte cualitativo, que tuvo por objetivo explorar la situación de los inmigrantes extranjeros que habitan en los campamentos de la región de Antofagasta. Por medio del relato de distintos actores, se construye una cronología sobre los procesos de personas migrantes, que se inicia con la salida de su país de origen, seguido por su arribo a Chile, posterior asentamiento en campamentos, y finalmente, las persistentes expectativas de transformar sus vidas. Junto con los resultados del estudio, Yasna Contreras,

---

<sup>1</sup>(Chile). Socióloga, Universidad Alberto Hurtado (isabelibanezb@gmail.com). Diplomado en Políticas Públicas en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Carolina Stefoni, Ernesto López Morales y Miguel Pérez, incorporan una reflexión crítica sobre la temática a abordar en cada capítulo.

Desde una mirada aguda, el libro se subdivide en distintos capítulos, los cuales responden a una secuencia de aspectos esenciales del proceso migratorio, tales como los motivos de salida, políticas migratorias del país de destino y las relaciones con el mercado del trabajo. Si bien gran parte de estos aspectos han sido ampliamente discutidos por la literatura y distintas investigaciones, cabe destacar un proceso que marca las diferencias entre los migrantes que habitan en campamentos y los que no: las razones por las que viven en asentamientos informales.

A través de los relatos recogidos, se develan distintos motivos que llevan a los migrantes a habitar en campamentos. Los altos costos de vida, la pérdida del trabajo y los abusos en los arriendos, operan como gatillantes para que los migrantes consideren el campamento como la opción más ventajosa. En este sentido el asentamiento irregular se vuelve una oportunidad para el ahorro, apoyar a los familiares que aún se encuentran en el país de origen, ubicarse cerca de sus redes de apoyo y también, como ellos mismo lo nombran, habitar en un lugar más tranquilo. No obstante, esto no queda exento de problemas, y pese al difícil acceso a servicios básicos, el estigma que genera el habitar un campamento, la inseguridad de tenencia y la acumulación de basura, se vuelve más relevante los aspectos antes mencionados.

De todas formas, el libro deja claro que estos motivos no pueden ser considerados de manera aislada; sino que son una variable más, que se suma al producto de la conjugación de una serie de factores. En este sentido, los motivos para dejar el país de origen, la recepción de Chile y sus políticas migratorias, la relación con el mercado del trabajo y las expectativas de las personas que migran, son esenciales para comprender las razones por las cuales habitan en campamentos.

En esta línea, el Centro de Investigación Social deja la puerta abierta a resignificar la idea tradicional del

campamento. A través del fenómeno migratorio, se hace visible que los asentamientos irregulares en Chile ya no representan necesariamente un espacio de lucha desde la acción colectiva, sino que es un proceso de deterioro del bienestar, el cual culmina con el establecimiento en un asentamiento. Se trata de una constante situación de vulnerabilidad que es irrupción por un suceso, que detona en la determinación de asentarse. Es decir, este libro muestra de manera muy clara que el fenómeno de migrantes en campamentos es el resultado de una constante vulneración a los derechos e injusticias sociales incorporando de este modo, al migrante como parte de la marginalidad de la sociedad actual.

Bajo este concepto, el prólogo escrito por Francisca Márquez, es bastante lúcido al destacar cuatro aportes del libro a la discusión actual: ruptura y expulsión; migración y estigma; márgenes y habitación; y migración y derechos.

Por tanto, el libro abre la reflexión sobre distintos puntos fundamentales sobre la situación actual de los migrantes en Chile. Ejemplos de estos, son los imaginarios contruidos sobre Chile, lo oculto en la búsqueda de nuevas oportunidades laborales y la insuficiencia de las políticas públicas para hacerse cargo de los motivos que movilizan a los migrantes. Asimismo, también emergen nociones sobre cómo el sistema de relaciones laborales genera una producción de irregularidades, las cuales transforman a los migrantes en sujetos aún más vulnerables, determinando así, su trayectoria en el país.

Por otro lado, también se entregan pistas sobre cómo las ciudades, entendidas como constantes disputas, han roto su promesa de movilización, ejercicio de derechos y capacidad de reconocimiento de los más excluidos. Pero por sobre de todo, el libro es una denuncia sobre el gran fracaso que hemos alcanzado en lo referente a la inclusión de los migrantes.

Este transparenta que, como sociedad, hemos cerrado nuestras puertas, y junto con ello, nuestras políticas tampoco aportan en el proceso. Hemos presenciado que nos es más fácil enviar a personas migrantes y

sus familias hacia fuera, que generar procesos de adaptación. Esto solo significa que el fenómeno de migrantes en campamentos, es la materialización de la marginalidad y la exclusión que reproduce constantemente nuestra sociedad. Bajo este contexto, el libro nos abre una invitación a transformar nuestros paradigmas, a cambiar la visión del migrante como amenaza y a impulsar políticas públicas que promuevan la construcción de una sociedad de acogida.

# INFORMACIÓN INFORMATION

---

## CONVOCATORIAS

Revista CIS N°26, Vol. XVII, Abril de 2019.

Revista CIS N°27, Vol. XVII, Agosto de 2019.

## CALL FOR PAPERS

Revista CIS N°26, Vol. XVII, April de 2019.

Revista CIS N°27, Vol. XVII, August 2019.

## INFORMACIÓN PARA COLABORACIONES REVISTA CIS - TECHO

---

### ALCANCE Y POLÍTICA EDITORIAL DE LA REVISTA CIS

La revista CIS es una revista académica recibida en los veinte países donde la ONG Techo tiene presencia. Está dirigida a distintos sectores de gobierno (ministerios, municipios, parlamentarios), al mundo académico, a los medios de comunicación y al sector empresarial. Se ocupa principalmente de temas relacionados con pobreza, desigualdad, exclusión, vulnerabilidad y desarrollo social, tanto en Chile como en Latinoamérica.

La revista CIS publica artículos de investigación y ensayos de opinión. A fin de discriminar qué artículos serán publicados, recibe colaboraciones que son evaluadas según su contenido, rigor científico y calidad formal. Con el objetivo de lograr imparcialidad y rigurosidad, el mecanismo de evaluación es doblemente ciego: el corrector desconoce la identidad del autor del artículo, y éste último no sabe quién es el experto que evalúa y hace sugerencias sobre su trabajo.

La convocatoria para el envío de artículos está abierta a investigadores, académicos y estudiantes universitarios. Cada trabajo deberá guiarse rigurosamente por las normas que se detallan a continuación.

### FORMATO DE PRESENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS

**1. Originalidad.** Cada artículo enviado a la revista CIS debe ser inédito: no puede haber sido publicado en otra revista o libro, ni estar siendo evaluado para alguna futura publicación.

**2. Longitud.** Su extensión deberá ser de entre 4.000 y 10.000 palabras, incluyendo cuadros, gráficos y referencias bibliográficas.

**3. Composición.** Los artículos tendrán que contener:

**a) Encabezado:** título, autor(es), grado académico de los autores, nombre de la institución de estudios o de trabajo y país.

**b) Resumen:** con extensión entre 150 y 200 palabras, en inglés y español. A cada versión deben añadirse un máximo de 5 palabras claves en su respectivo idioma.

**c) Desarrollo:** debe incluir introducción, cuerpo central y conclusiones o reflexiones finales. No debe estar explícito en esta sección del artículo quién es su autor.

**4. Formato del texto:** Cada documento deberá estar escrito utilizando:

**a)** Letra Times New Roman 12, con caracteres altos y bajos (mayúsculas y minúsculas), exceptuando el título general del artículo y de sus secciones, que estarán escritos con mayúscula.

**b)** Interlineado simple y hoja de tamaño carta.

**5. Bibliografía.** Al final de cada artículo debe incluirse el listado bibliográfico utilizado, ordenando alfabéticamente los textos según el apellido de sus autores. Las referencias bibliográficas en el documento deberán estar regidas según las normas APA. Para mayor información, consultar <http://www.apastyle.org/> (en español: <http://sibuc.uc.cl/sibuc/dhi/citar/index.html>).

**6. Material gráfico.** Tablas, gráficos, cuadros o fotografías, deberán ser perfectamente nítidos y formar parte del contenido del texto. El material gráfico deberá adjuntarse en archivos separados, con resolución mínima de 250 dpi en formato tiff o jpg, tamaño 10x15 y 21x21. Cada cuadro debe tener un archivo claramente identificable, llevar leyenda explicativa, fuente al pie del elemento correspondiente y estar vinculado con el texto, señalando su ubicación en el artículo de esta manera: (insertar aquí cuadro n°1). Las tablas, gráficos o cuadros que no estén nítidos deberán ser confeccionados, o en su defecto se

pedirá al autor reestructurar el contenido del texto de forma que no sea indispensable insertar el material gráfico correspondiente.

**7. Formato de archivos.** Los artículos se recibirán escritos en procesador de texto Word para PC. Las imágenes deben adjuntarse aparte en formato tiff o jpg.

**8. Responsabilidad comunicacional.** Las opiniones y contenidos de las colaboraciones son de responsabilidad exclusiva de los autores. La Revista CIS se reserva el derecho de efectuar las modificaciones que sean necesarias para adaptarlas a los requerimientos de edición. Cualquier restricción legal que afecte a los artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores.

## PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE ARTÍCULOS

**1.** Al recibir cada artículo, se comprobará su pertinencia temática y el cumplimiento de los aspectos formales.

**2.** Posteriormente, el comité editorial iniciará el proceso de evaluación de cada escrito. Todo trabajo será revisado por al menos dos evaluadores externos al Centro de Investigación Social de TECHO - Chile, considerando tanto el contenido como la estructura de los textos.

**3.** Luego de la evaluación, el editor enviará al autor un documento con las observaciones, tanto formales como de contenido. Cada artículo puede ser a) rechazado, b) aceptado o c) aceptado con modificaciones. En el caso de esta última opción, se pedirá al autor que realice las correcciones pertinentes, tomando en cuenta los comentarios de sus correctores.

**4.** Una vez que el autor ha llevado a cabo las correcciones pertinentes, se procede a aceptar formalmente el artículo y a determinar la fecha de publicación.

## DERECHOS DE AUTOR

Luego de la aceptación de los artículos, cada autor deberá firmar una carta en donde expresa que

el escrito es de su autoría y que autoriza su publicación por parte de la revista CIS (en versión impresa y digital).

## ENVÍO DE MANUSCRITOS

Se recibirán las colaboraciones vía correo electrónico en la siguiente dirección: **revista.cis@techo.org**.

## MANUSCRIPTS SUBMISSION GUIDELINES – REVISTA CIS JOURNAL

---

### SCOPE AND EDITORIAL POLICIES

Revista CIS is an academic journal distributed in 20 countries where NGO TECHO has presence. It is oriented towards different sectors of state (ministries, municipalities, and parliamentarians), academia, media and business. The Journal focuses on poverty, inequality, social exclusion, vulnerability and social development, both in Chile and in Latin America.

Revista CIS publishes research papers and opinions that meet standards of content, scientific rigor and formal quality. The Journal uses an anonymous peer review process whereby the reviewer's name is withheld from the author and, the author's name from the reviewer.

The call is open to researchers, academics and university students, whose manuscripts should strictly follow the guidelines described below.

### FORMATTING YOUR ARTICLE

**1. Originality:** Manuscripts must be unpublished: they cannot have already been published elsewhere nor be under consideration for other publication.

**2. Length:** Papers should be between 4000 and 10000 words in length, inclusive of tables, charts, and bibliography.

**3. Structure:** Manuscripts must include

**a. Headline:** title, author(s)'s name, author(s)'s academic degree, institution and country.

**b. Abstract:** between 150 and 200 words in length, in English and Spanish. Each version should include up to 5 keywords in their respective language.

**c. Body:** Must include introduction, main body, and conclusions and discussions. There is no need for the name of the each author of each section to be explicit.

**4. Layout:**

**a. Font:** Times New Roman, size: 12, written in uppercase and lowercase, except for the main title and section titles, which will be written in uppercase.

**b. Simple** spacing and letter-size page.

**5. Bibliography:** Papers must include a list of bibliographic references sorted alphabetically by author's last name, in APA reference style. Further information is available on the website: <http://www.apastyle.org/>

**6. Graphic material:** tables, graphs, charts or images should be perfectly clear and should form part of the text content. These will have to be attached in separated files, a minimum resolution of 250 dpi, and in JPG or TIFF format, sizes 10x15 and 21x21. Charts must have a clearly identifiable file, bear proper legend, source of the figure at the bottom, and being linked to the text this way: (Insert here Table **1**). Tables, graphs, charts that are not clear enough will have to be re-drawn up, or if it not, the author will be asked to structure the text context so it the graph material becomes dispensable.

**7. File format:** Manuscripts will be received written in Word format. Images must be attached in separated files in JPG or TIFF format.

**8. Disclaimer:** The contents of papers and opinions are under the sole responsibility of the authors. Revista CIS reserves the right to make the necessary changes to the content so as to meet edition requirements.

Any legal constraint on papers is under the sole responsibility of the authors.

## MANUSCRIPTS EVALUATION PROCESS

1. Upon receiving any article, its thematic relevance and formalities fulfillment will be checked.
2. Then, the editorial committee will assess the article. Every manuscript will be evaluated by at least two CIS external reviewers, regarding both the content and the writing of the texts.
3. Following appraisal, the Editor will send the author a text, with format and content comments. Results can be a) rejected, b) accepted or c) accepted with modifications. In the latter case, the author will be asked to make the appropriate corrections, regarding the reviewers' comments.
4. Once the author has made the suggested corrections, the article is formally accepted and its publication date is set.

## COPYRIGHT

Following the acceptance of the papers, every author will sign a letter which declares intellectual property and authorizes its publication in the Revista CIS (both in print and in digital format).

## SUBMITTING THE MANUSCRIPT

Papers and opinions will be received online at the following email: **revista.cis@techo.org**

## NOTICIAS

---

### TECHO-CHILE FIRMA CONVENIO DE TRABAJO CON ESRI CHILE

Con el fin de desarrollar capacidades de análisis de las investigaciones territoriales, TECHO-Chile y ESRI Chile firmaron un convenio de trabajo, que le permitirá al Centro de Investigación Social (CIS) acceder a los programas ArcGIS y las nuevas tecnologías de análisis espacial.

### COMISIÓN BARRIOS 20/60

Durante el segundo semestre del presente año, TECHO-Chile conformó una comisión de expertos y expertas en políticas urbanas, a fin de proponer medidas para la integración social de las ciudades chilenas. El producto de esta comisión fue el lanzamiento de cinco propuestas claves que deben implementarse el país, referidas a zonas de integración social, inversión en barrios deteriorados, financiamiento municipal, entre otros temas. La propuesta se puede descargar en [www.techo.org/paises/chile](http://www.techo.org/paises/chile)

# CONTENIDOS

## Revista **CIS**25

### EDITORIAL

- 07 **La integración social como asunto público**  
*Pablo Flores*
- 

### ARTÍCULOS

- 10 **¿Espacios urbanos en transformación? El caso de la plaza de armas de Yumbel.**  
*Alejandro Lara, Juan Carlos Lagos, Matías Medel*
- 26 **Análisis de la deserción en el Departamento de Formación Técnica de la Universidad Arturo Prat.**  
*Héctor Moya, Patricia Fernández y Fernando Oyarzún*
- 39 **Evaluación ambiental preliminar en los campamentos de Diego de Almagro, Copiapó y Tierra Amarilla próximos a sitios de minería metálica.**  
*Maritza Calderón y Francisco Miranda*
- 59 **Construcción de comunidad desde los habitantes del campamento Girasoles, Valdivia: un estudio de caso.**  
*Margarita Ayenao, Fabiola Davis, Karin Widemann, Barbara Reyes, Genny Muñoz*
- 76 **“Cada uno en su metro cuadrado”, un reporte sobre desigualdad territorial en la Villa Parinacota.**  
*Francesca Messineo*
- 100 **Precariedad jurídica y políticas habitacionales, conflictos y disputas en el caso del conjunto habitacional “ Lomas del Golf”.**  
*Federico Agustín Oriolani y María Laura Canestraro*
- 

### RESEÑA

- 118 **Campamentos sin fronteras**  
*Isabel Ibáñez*
- 

### INFORMACIÓN

- 121 **Convocatorias**  
122 **Normas de publicación**  
124 **Noticias**

## EDITORIAL

- 07 **Social integration as a Public Affair**  
*Pablo Flores*
- 

## ARTICLES

- 10 **Changing urban areas? A case study of Yumbel town's Central Square.**  
*Alejandro Lara, Juan Carlos Lagos, Matías Medel*
- 26 **Analysis of Arturo Prat University's Technical Training Department's desertion.**  
*Héctor Moya, Patricia Fernández y Fernando Oyarzún*
- 39 **Preliminary environmental assessment on campamentos of Diego de Almagro, Copiapó y Tierra Amarilla near mining tailings**  
*Maritza Calderón y Francisco Miranda*
- 59 **A case study of community building by dwellers of informal settlement in Los Girasoles, Valdivia.**  
*Margarita Ayenao, Fabiola Davis, Karin Widemann, Barbara Reyes, Genny Muñoz*
- 76 **"Each one in their square meter", a report on territorial inequality in Villa Parinacota..**  
*Francesca Messineo*
- 100 **Legal insecurity and housing policies: litigation and claims in "Lomas del Golf" residential complex .**  
*Federico Agustín Oriolani y María Laura Canestraro*
- 

## REVIEWS

- 118 **Campamentos sin fronteras (informal settlements without borders)**  
*Isabel Ibáñez*
- 

## INFORMATION

- 121 **Call for papers**  
122 **Publishing norms**  
122 **News**

# Revista CIS

CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
de Techo Chile

# 25

Volumen 25 | Diciembre 2018

ISSN: 0719-2177 / ISSN: 0719-2169



**TECHO**  
UN TECHO PARA CHILE