

# Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires

M.<sup>a</sup> Mercedes DI VIRGILIO (1),  
M.<sup>a</sup> Soledad ARQUEROS MEJICA (2) & Tomás GUEVARA (3)

(1) Investigadora Adjunta, (2) Becaria de Doctorado, (3) Becario de Doctorado  
CONICET/UBA-FCS-IIGG (1, 2), AGENCIA/UBA-FCE-CEPED (3)

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objeto el análisis de procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su vinculación con procesos de producción del hábitat popular. Con esta finalidad, analizaremos el rol de la normativa urbana en el acceso al suelo para los sectores populares y de los procesos de regularización como acciones directas sobre el territorio y su incidencia en la consolidación del hábitat informal. La investigación se focaliza territorialmente en el AMBA, concentrando su atención en cuatro villas y asentamientos con diferentes localizaciones y condiciones de segregación. La elección de los casos se basa en el reconocimiento de que la dotación de servicios sanitarios y sociales resulta fuertemente dispar entre sectores y entre jurisdicciones, impactando en las condiciones de vida de la población.

**DESCRIPTORES:** Regularización urbanística. Villas. Asentamientos. Hábitat popular. Informalidad.

## 1. Introducción

El trabajo trata de dar cuenta del derrotero de los procesos de regularización urbanística y dominial en villas y asenta-

mientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>1</sup> y su vinculación con procesos de Producción Social del Hábitat

26.07.2010; Revisado: 31.10.2010  
mdivirgilio@fibertel.com.ar; soledad.arqueros@gmail.com;  
tomasguevara82@gmail.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

<sup>1</sup> No es el objetivo de este trabajo el estudio de las causas de los procesos de informalidad, aún cuando reconoce

que un análisis de las mismas implica dar cuenta de la dinámica del mercado del suelo y vivienda, y de la existencia (o no) de una política de creación de suelo urbano. Antes bien, el estudio se focaliza en la identificación de las particularidades que asumen dichos procesos según las diferentes tipologías de hábitat informal y según su localización en el AMBA.

(PSH)<sup>2</sup>. Para ello, se analiza el rol de la normativa urbana en el acceso al suelo para los sectores populares y de los procesos de regularización como acciones directas sobre el territorio así como su incidencia en la consolidación del hábitat informal.<sup>3</sup>

En términos generales, el Estado interviene en la producción de suelo urbano a través de marcos normativos, regulaciones de orden general e intervenciones concretas sobre el territorio. En este sentido, diferenciamos tres tipos de intervenciones en materia urbana. En primer lugar, las intervenciones inductivas, que implican planificación indirecta u orientadora; en segundo lugar, las intervenciones reguladoras, que refieren a las normas de zonificación, subdivisión y usos del suelo; y finalmente las acciones directas, vinculadas a la promoción y la urbanización por parte de algún organismo estatal.

Asimismo, los sectores populares desarrollan estrategias propias de producción de suelo urbano y vivienda, tanto de manera individual-familiar, como a través de redes sociales informales y de organizaciones de base que forman parte de un proceso colectivo de PSH. Estos procesos se basan en la inversión gradual de las familias, tienen como objetivo la producción de valores de uso y están guiados fundamentalmente por la lógica de la necesidad. Dichos procesos pueden articularse con políticas públicas orientadas a la consolidación del hábitat popular, en un vínculo complejo en el que se ponen en juego intereses políticos y materiales y que no está exento de conflictos. Se conforma, así, un entramado de actores sociales —estatales, políticos, económicos, comunitarios, etc— que se constituye en un objeto de estudio apropiado para analizar las condiciones sociopolíticas de la implementación de las políticas habitacionales.

La existencia de villas y asentamientos informales en el AMBA es de larga data. El origen de las villas está vinculado a los procesos de migración rural-urbana desencadenados desde la década de 1920 por la desestructuración de las economías rurales regionales y los procesos de industrialización sustitutiva en los

principales centros urbanos del país, que se constituyeron en polos de atracción de la población migrante. Los asentamientos informales son producto de las tomas de tierras —organizadas colectivamente, en oposición a la dispersión que caracteriza a las villas— que se produjeron en los últimos años de la última dictadura, como respuesta de los sectores populares a la desaparición de otros mecanismos alternativos de acceso al suelo urbano —especialmente el loteo sin servicios—.

Desde la recuperación democrática, las demandas de regularización de estas formas de hábitat informal han sido impulsadas por los habitantes de estos barrios, por sus organizaciones sociales y territoriales, y por organizaciones políticas afines. Sin embargo, la disposición de los gobiernos ha tomar estas demandas ha sido variable en el tiempo y según el color político de la gestión de turno.

Si bien la integración de las urbanizaciones informales reconoce diferentes formas y clivajes, es importante aseverar que las viejas urbanizaciones informales periféricas son, en la actualidad, urbanizaciones populares integradas a la metrópolis. Sin embargo y a pesar de su presencia en la ciudad a lo largo de los últimos 30 años, y en algunos casos hasta más de 50<sup>4</sup>, poco se sabe acerca de cómo han evolucionado los procesos de regularización que han colaborado en su consolidación. En este marco, el trabajo explora dichos procesos a fin de dar cuenta cómo ha sido su derrotero y cómo los rasgos de su evolución definen diferentes formas de integración a la trama urbana. Por todo esto, parece necesario realizar un balance general —así como se ha hecho en términos político-institucionales— de más de 25 años de políticas de urbanización, radicación o regularización del hábitat informal en el AMBA. Este trabajo se propone contribuir a dicha tarea.

Para abordar la problemática planteada trabajamos, por un lado, con fuentes primarias, tales como entrevistas a funcionarios municipales, dirigentes de organizaciones de base y vecinos de los barrios y datos de encuestas realizadas a los habitantes de los barrios estudiados. Por el otro, utilizamos fuentes secundarias, tales

<sup>2</sup> La noción de *producción social del hábitat* (PSH) remite a «aquellas modalidades concebidas de manera planificada, que son dirigidas y controladas por sus productores/ originadores, definidos como actores distintos de las unidades domésticas» (RODRÍGUEZ & al, 2007:16).

<sup>3</sup> Los resultados que aquí se presentan fueron elaborados en el marco del proyecto *The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in Latin American Cities: Towards a Third Generation of Public Policy Analysis and Develop-*

*ment*, dirigido por el Dr. Peter WARD (University of Texas) y coordinado en Argentina por la Dra. Mercedes Di Virgilio (CONICET/ IIGG-FCS-UBA). El proyecto se orienta al estudio de los procesos de consolidación en villas y asentamientos de las principales áreas metropolitanas de Latinoamérica.

<sup>4</sup> Como es el caso de algunas villas de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios de la primera corona (Villa Tranquila en Avellaneda).

como documentos grises de programas y normativa urbana. La metodología utilizada se basa en el análisis documental con el fin de reconstruir las condiciones originales de los barrios y la dinámica de sus procesos de regularización. También se realiza una revisión de la normativa urbana que sirvió de marco a los procesos de regularización de los barrios.

La investigación se focaliza territorialmente en el AMBA, concentrando su atención en 4 villas y asentamientos con diferentes localizaciones y condiciones de segregación: Villa 19 o Barrio Inta, ubicado en el límite sudoeste de la ciudad central, Villa Tranquila y Barrio San Jorge localizados en un municipio de la primera corona lindante con la ciudad central (Avellaneda) y el barrio San Gerónimo ubicado en un municipio de la segunda corona (Almirante Brown). La elección de los casos se basa en el reconocimiento de que la dotación de servicios sanitarios y sociales resulta fuertemente dispar entre sectores y entre jurisdicciones, impactando en las condiciones de vida de la población (AINSTEIN, 2007).

## 2. **Coordenadas para comprender el hábitat informal: hábitat informal, situación de tenencias y políticas de regularización**

*Hábitat informal* es un concepto utilizado en ciencias sociales de maneras diversas y requiere por ello ser especificado. Entendemos por hábitat informal aquellas situaciones en las cuales la informalidad proviene de la situación de tenencia con respecto a la tierra y/o a la vivienda (informalidad dominial) o bien, está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat (informalidad urbanística) (CLICHEVSKY, 2000). Desde esta perspectiva, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda. Remite así, al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales. De esta manera, la informalidad se define por «la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad» (HERZER & al., 2008:176).

La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora (DROMI, 1982): es ella

quién fija la frontera entre la informalidad y la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (OSZLAK, 1991). Así, por ejemplo, durante buena parte del siglo XX, hasta la promulgación del Decreto Ley núm. 8.912 en 1977, los fraccionamientos sin servicios fueron legales y conformaron uno de los principales mecanismos de acceso al suelo urbano para sectores populares en nuestro país. Con posterioridad y de manera progresiva, el Estado iba dotando de servicios e infraestructura estos lotes, generando un negocio muy rentable a su vez para los loteadores. A partir de la sanción del Decreto Ley núm. 8.912, la obligatoriedad de contar con servicios elevó los precios de los terrenos que, sumado a la falta de financiamiento y al deterioro de la situación socioeconómica de los sectores populares, restringió el acceso al suelo urbano a través del mercado de tierras formal. En este contexto emergieron los asentamientos urbanos, como veremos más adelante, y se desarrollaron las urbanizaciones cerradas en la periferia del AMBA.

La situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico. En este sentido, la informalidad urbana está «mediada también por factores políticos y sociales, y por decisiones políticas que pueden orientar o bien facilitar procesos integrales de inserción urbana plena, o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas y fragmentarias» (HERZER & al., 2008:184).

Las políticas de regularización dominial apuntan a la reducción de los niveles de informalidad urbana. Pueden, en este sentido, orientarse hacia cualquiera de las situaciones incluidas dentro del universo del hábitat informal. En el caso del AMBA, las políticas de regularización más extendidas estuvieron vinculadas a la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos y en villas. El objetivo de dichas políticas fue ordenar la distribución y subdivisión de los terrenos respetando la normativa vigente y, posteriormente, proceder a la transferencia de dominio de las mismas a sus ocupantes —ya sea a través de un subsidio o un crédito para financiar la compra—. Estas operatorias fueron impulsadas originalmente por organismos internacionales que influidos por la tesis de de Soto (1986), entendieron que la regularización dominial, por sí sola, tendría efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población promoviendo su inserción social y

facilitando la integración en otras esferas tales como laboral, educativa, etc. Asimismo, fueron resignificadas por sectores populares organizados que impulsan políticas de autogestión del hábitat (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, Movimiento Territorial de Liberación, Federación de Tierra y Vivienda, Tupac Amaru, etc). A pesar de ello y del extenso repertorio de iniciativas y operatorias de regularización implementadas, estos procesos no necesariamente han llegado a buen puerto (muchos de ellos hace más de veinte años que se han puesto en marcha) y tampoco necesariamente han provocado los efectos previstos. Asimismo, en numerosas situaciones que décadas atrás lograron ser regularizadas se desarrollan nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal, etc. En este marco, cabe interrogar el derrotero de los procesos de regularización a fin de dar cuenta qué tipo de integraciones a la ciudad efectivamente facilitaron y qué huellas han plasmado en las urbanizaciones populares.

### 3. Conventillos, villas, loteos populares y asentamientos: una reseña histórica del hábitat popular informal

En Buenos Aires, los *inquilinos* fueron la única alternativa habitacional para los sectores de menores ingresos hasta entrada la década de 1930. A partir de entonces, llega a su fin el modelo agroexportador que guió el desarrollo de la economía argentina —y que definió la centralidad de Buenos Aires—, dando paso a un proceso de sustitución de importaciones. Hacia 1938, la actividad industrial supera por primera vez a la actividad agrícola y paralelamente Buenos Aires, consolida su hegemonía como centro urbano y productivo del país. Un fenómeno urbano significativo que comienza a consolidarse durante este período es el de las *villas miserias* tanto en la ciudad central como en los municipios del primer cordón de la aglomeración.<sup>5</sup> Se trata de barrios de trazado irregular, con viviendas precarias, a veces construidas con material de

descarte y con carencias de servicios de infraestructura y equipamiento, localizadas espontáneamente en terrenos vacantes de dominio público o privado. En la Ciudad de Buenos Aires, las villas se localizaron en las zonas centrales (zona portuaria o ferroviaria) y en el sector sud próximo al Riachuelo. Las primeras villas metropolitanas surgen a fines de la década de 1930 con las casillas utilizadas por los inmigrantes desocupados asentados en Puerto Nuevo (Villa Esperanza). Posteriormente, la construcción por parte del Estado de viviendas transitorias para la población con necesidades habitacionales que llega a la ciudad atraída por el proceso industrializador da lugar a la formación de la Villa de Retiro (actual Villa 31). En la década de 1940, aparecen nuevos núcleos en los barrios del sur de la Ciudad y en los municipios aledaños. En los partidos de la primera corona, las *villas de emergencia* se localizan próximas a la ciudad central y en la cercanía de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista.<sup>6</sup>

El asentamiento en villas fue inicialmente, para muchas familias, una solución de carácter transitorio. Posteriormente, con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente. El fenómeno de las *villas* es un fenómeno que perdura hasta en la actualidad en la ciudad central y en los partidos aledaños. Al igual que el resto del tejido urbano, han sufrido procesos de extensión, de consolidación y de densificación. Cabe destacar que las villas fueron objeto de intervención de los gobiernos dictatoriales que siguieron en la sucesión a Juan Domingo Perón y que insistieron en su erradicación. Así durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) y posteriormente durante la última dictadura militar que se instauró en 1976 se implementaron erradicaciones de viviendas y traslados compulsivos de familias residentes en villas de la Ciudad de Buenos Aires hacia partidos del Gran Buenos Aires.

En las décadas de 1940, 1950 y 1960, con la afluencia de nuevos inmigrantes internos comienza a desarrollarse una nueva forma de

<sup>5</sup> Las primeras villas de la ciudad se remontan a inicios de la década de 1930, pero el fenómeno se consolida con la expansión del modelo de sustitución de importaciones. En 1931 el Estado dio refugio a un contingente de polacos en unos galpones vacíos ubicados en Puerto Nuevo que dio origen, en el marco de la crisis mundial, al primer nucleamiento llamado Villa Desocupación. Al año siguiente, se conformó otro caserío llamado Villa Esperanza (BLAUSTEIN, 2001).

<sup>6</sup> En la actualidad, las villas del Gran Buenos Aires, se ubican en territorios de fragilidad ambiental, princi-

palmente en las cuencas de inundación, cercanas a vías de circulación que permiten el vínculo con las áreas centrales. Cobran gran importancia en los partidos del sur del primer y segundo cordón: Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela, en la cuenca San Francisco-Las Piedras o al Noroeste, en la cuenca del Reconquista-Luján. A pesar de ello, en algunos partidos del norte de la RMBA y que tradicionalmente albergaron población de ingresos altos, por ejemplo San Isidro, el fenómeno también está presente.

hábitat popular: los *loteos económicos* (CLICHEVSKY, 1975; TORRES, 2001). Los *loteos económicos* fueron el medio a través del cual la población de bajos ingresos logró el acceso a la propiedad legal en tierras suburbanas a través del pago en cuotas a lo largo de una o dos décadas. Los asalariados de la industria constituían una demanda solvente para los nuevos emprendimientos, apoyada en la existencia de líneas de créditos subsidiados en los bancos oficiales y de un contexto de pleno empleo. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteamiento, facilitaban el proceso de acceso a la propiedad. Sin embargo, los bajos costos de urbanización se trasladaban a los largos tiempos de viaje necesarios para el acceso a las fuentes de trabajo, a la escasa calidad de urbanización y al costo de la construcción de la vivienda.

El desarrollo de los *loteos económicos* no hubiera sido posible sin la existencia de «fuertes subsidios que abarataron radicalmente el costo del transporte suburbano nacionalizado en 1947-1948<sup>7</sup>, facilitando de esta manera los desplazamientos cotidianos residencia-trabajo de los trabajadores urbanos» (TORRES, 2001) y la realización de las nuevas urbanizaciones en toda la periferia. El transporte urbano extremadamente barato constituyó en los hechos un subsidio implícito a la tierra residencial suburbana (sin servicios y donde no se aplicaban en la práctica controles urbanísticos) capitalizado por los trabajadores urbanos que estaban afluyendo masivamente a la aglomeración en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, que adquirían lotes a largos plazos (sin indexar) y autoconstruían sus viviendas (TORRES, 1993).

El Decreto Ley 8.912 del año 1977 que regula los usos del suelo en los municipios de la conurbación y la crisis económica pusieron fin a los *loteos económicos* y con ellos al acceso legal a la tierra urbana de amplios sectores de

ingresos bajos y medios bajos. A pesar de ello, la demanda de tierra urbana (o potencialmente urbanizable) para estos sectores continúa creciendo en la ciudad metropolitana. Esta situación se agrava en el marco de la dictadura militar que, en 1977, implementa un plan sostenido de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>8</sup>

La exclusión de los villeros de bienes materiales y culturales sumada a la estigmatización negativa que sobre ellos se cierne, actúan como condicionantes de los procesos de producción del espacio urbano de otros actores locales. Estos sectores, motivados por sus propias necesidades materiales y por la necesidad de diferenciarse del villero, participan en el proceso de producción de la ciudad desarrollando otra forma de hábitat: el asentamiento.

Los asentamientos se originan en los años 80 del siglo xx vinculados al imaginario del loteo popular. Su configuración espacial, que guarda relación con el loteo, se realiza de acuerdo a las formas establecidas por ley: se trazan lotes y manzanas dejando el espacio correspondiente para la apertura de calles y para la instalación de equipamiento comunitario como escuelas y hospitales. En cada lote puede haber solo una vivienda y en cada vivienda solo una familia. Esta característica contrasta con la villa donde predomina el hacinamiento, y la progresiva subdivisión del suelo. A diferencia de la villa, cuya formación es espontánea y desorganizada, el asentamiento requiere la organización previa de los vecinos que no solo tienen que realizar el trazado, sino también construir lo más rápidamente posible sus viviendas para impedir un desalojo. Suelen contar para ello con la asistencia técnica de arquitectos y otros profesionales.

Con el fin de evitar un desalojo, los vecinos buscan tierras con escaso valor inmobiliario en los que no hay planificados proyectos de desarrollo urbano ni de inversión privada. El objeti-

<sup>7</sup> «Los precios del pasaje en los ferrocarriles suburbanos aumentaron entre 1939 y 1959 de m\$<sup>n</sup> 1,60 a m\$<sup>n</sup> 7,50; mientras que el nivel general de costo de vida, en el mismo período, aumentó entre m\$<sup>n</sup> 2,60 y m\$<sup>n</sup> 78,7. Es decir, en el primer caso los precios se multiplicaron por cinco y en el segundo por treinta (m\$<sup>n</sup> era el símbolo que designaba a los «pesos moneda nacional», unidad monetaria argentina durante el período de referencia). Este abaratamiento radical del transporte —excepcional si lo comparamos con ejemplos internacionales— sólo fue viable como política del Estado luego del cambio político que posibilitó la nacionalización de los ferrocarriles, incluyendo la extensa red suburbana de Buenos Aires» (TORRES, 2001).

<sup>8</sup> Con el brigadier Cacciatore como intendente municipal, se pone en marcha el Plan de Erradicación de villas de emergencia. Las villas fueron definidas, en un informe elaborado por la COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1980:4)

como asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales y en algunos casos de terceros particulares, con construcciones que no cumplen normas mínimas edilicias ni de salubridad e higiene compatibles con la vida urbana, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional y familiar. En Capital y el Gran Buenos Aires existían, para ese entonces, 400 mil villeros repartidos en 600 núcleos poblacionales. Cuando los militares ocuparon el poder, en marzo de 1976, en la ciudad de Buenos Aires vivían exactamente 224.885 villeros. Esa fue la cifra proporcionada por las propias autoridades militares, en la que incluyeron 9.100 habitantes de seis Núcleos Habitacionales Transitorios y a otros 6930 que poblaban los barrios Rivadavia, García y Mitre. Si bien esos no eran «villas» sino barrios construidos por el Banco Hipotecario, la Comisión Municipal de la Vivienda los rebautizó como villas para facilitar su erradicación y posterior ejecución de negocios inmobiliarios (BLAUSTEIN, 2001).

vo de los sujetos que participan en el proceso de formación de los asentamientos es acceder a la propiedad de sus lotes, por ello el paso inmediato a la ocupación del territorio es acudir al Estado en busca de un interlocutor que facilite ese proceso.<sup>9</sup>

Estas tipologías de hábitat popular (villas, asentamientos, conventillos, inquilinatos y ocupaciones) pueden agruparse de manera más general en dos situaciones (ver FIG. 1). Así, por un lado, pueden distinguirse unas formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante y otras que los hacen sobre el hábitat previamente construido. Las villas y los asentamientos corresponden al primer conjunto; mientras que las ocupaciones y los inquilinatos al segundo. Los diferentes tipos de hábitat popular difieren en su localización territorial: villas y asentamientos se desarrollan tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como en la Provincia de Buenos Aires, mientras que las formas de hábitat popular que se desarrollan en inmuebles constituyen un fenómeno que se ha desarrollado fundamentalmente en la CABA. Esta diferenciación es fundamental para comprender la naturaleza de la informalidad y sus causas<sup>10</sup> y, por ende, para determinar el tipo de políticas de regularización que se necesita implementar. Nuestro derrotero sobre las políticas de regularización se centrará exclusivamente en las formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante, dejando pendiente aquellas que atañen a las tipologías que se desarrollan sobre un hábitat previamente construido.

#### 4. Los procesos de consolidación: el derrotero de las políticas de regularización dominial y mejoramiento de hábitat

CLICHEVSKY (2003), distingue tres tipos de políticas de regularización:

- i) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial<sup>11</sup>;
- ii) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y
- iii) las integrales que articulan i) y ii).

Según esta investigadora, las experiencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente los dos primeros tipos de políticas se implementaron de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las políticas de tipo i. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tienen mayor visibilidad en términos políticos y ha recibido una fuerte promoción de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Es evidente la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional, los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron, y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, poniendo el valor absoluto de la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos. En este marco, los procesos de regularización avanzaron caso a caso, según la correlación de fuerzas de los actores involucrados.

Esta situación hace muy difícil analizar en términos globales los resultados de la política de regularización, ya que solo puede ser entendida como un conjunto de iniciativas dispersas, desarticuladas y políticamente condicionadas en su devenir. De esta manera, los procesos están condicionados por situaciones puntuales, como la posibilidad de negociar con un propietario la compra de la tierra, la disponibilidad de tierras

<sup>9</sup> Finalmente, las ocupaciones de inmuebles son un proceso de producción de hábitat popular que se produjo durante la década del '80, principalmente en áreas centrales de la Ciudad de Buenos Aires. La importante cantidad de viviendas y otros inmuebles desocupados y la demanda insatisfecha de vivienda con localización central, profundizada por la política excluyente de la dictadura militar, conformaron una olla a presión que se destapó en los últimos años del régimen autoritario. Las ocupaciones están caracterizadas por su diseminación en el espacio y su falta de organización. Fue un proceso molecular, silencioso. Estuvieron favorecidas por las sucesivas crisis económicas y el estancamiento del mercado inmobiliario. Sin embargo, desde principios de la década de los 90 y después de la crisis de 2001-02, la reactivación de la industria de la construcción

comenzó a generar presiones tendientes al desalojo y la resolución de las situaciones de ocupación.

<sup>10</sup> El desarrollo de formas de hábitat popular en inmuebles construidos de la ciudad central se explica, en parte, por la escasez de tierra vacante, las restricciones para acceder a ella y la importante vacancia relativa del parque habitacional construido, especialmente en algunas zonas de la ciudad. Los procesos que se desarrollan sobre tierra vacante adquieren predominio en la Provincia de Buenos Aires merced a la disponibilidad de tierras todavía existente.

<sup>11</sup> En este punto interesa también diferenciar la regularización dominial, vinculada a la situación de tenencia, de la regularización de lo construido, vinculada a los códigos de edificación y de planeamiento urbano.

Fig. 1/ Formas de hábitat popular

	Hábitat informal	
	Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
Tipologías	Villas Asentamientos Loteos informales Nuevos asentamientos urbanos (NAU)	Inquilinatos Ocupación inmuebles Hoteles pensión
Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década de los 40. La primera villa de la ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza).  Los primeros asentamientos datan de la década de los 80. Los loteos informales tienen su auge en las décadas de los 40 y 50.  Los NAU se desarrollan a partir de la década de los 90.	El origen de los inquilinos está vinculado a las oleadas inmigratorias producidas a finales del siglo XIX y principios del XX. Se desarrollan en los barrios del sur de la ciudad y en algunos de los municipios de la RMBA. Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década de los 80. Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14.821 a finales de la década de los 50, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria.
Localización	Las villas y los NAU predominan en la CABA. Las villas, además, se localizan en algunos municipios de la primera corona de la RMBA. Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la RMBA. En general, en áreas no consolidadas.	Todas las tipologías de informalidad sobre inmuebles se desarrollan fundamentalmente en la CABA. En general, se localizan en áreas centrales.
Relación con la trama urbana	Las villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana. Los asentamientos y los loteos mantienen el amanzanamiento tradicional.	

Fuente: Elaboración propia.

fiscales en determinada jurisdicción, etc. En realidad, salvo contadas excepciones, los procesos de regularización parecen más forzados por la presión y la organización de los sectores involucrados que concedidos por la autoridad estatal, en atención al derecho —garantizado constitucionalmente— a la vivienda digna y a la seguridad de la tenencia de la misma.

Según el informe de 2007 del *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE):

«el derecho a la vivienda es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional: El artículo 14 bis de la Constitución Nacional protege explícitamente el derecho a la vivienda. A su vez, desde la reforma constitucional producida en el año 1994, el art. 75 inciso 22 otorga jerarquía consti-

tucional a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos que también protegen el derecho a la vivienda; entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14); la Convención de los Derechos del Niño (artículo 27); Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26, que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA)» (2007:5).

A pesar de ello, el déficit habitacional para el total país afecta a 2.640.871 hogares, 51,65%

de los cuales pertenecen a los sectores de menores ingresos. Asimismo, 1.582.230 hogares (15,7%) conviven con situaciones irregulares de tenencia (RODRÍGUEZ & *al.*, 2007). En este contexto, en la Argentina, la regularización es una cuestión aun pendiente. La Constitución no hace referencia a la situación de ilegalidad urbana ni define la función social de la propiedad. La regularización de tierras privadas se regula por el Código Civil, mientras que las tierras fiscales se regulan por la Ley de Emergencia Económica, núm. 23.697/89 y otras disposiciones legales (CLICHEVSKY, 2003). Las políticas más importantes fueron: la venta de las tierras de la ciudad de Buenos Aires ocupadas por villas a las organizaciones sociales que representaban a los habitantes de las mismas (Decreto 1001/90), el Programa Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo (Decreto núm. 2.441/90, Decreto núm. 846/91), cuyo objetivo es la regularización de dominio y urbano-ambiental de las tierras ocupadas propiedad de la Nación; Ley Pierri, núm. 24.374/94 exclusivamente para regularización de tierras privadas, con implementación descentralizada a los gobiernos locales, permite la regularización de tierras inundable y sin infraestructura al exceptuar las normas Decreto núm. 8.912 y Leyes núm. 6.253 y 6.254. En la Provincia de Buenos Aires se implementa, a inicio de la década de 1990, el Programa Familia Propietaria (Decreto núm. 1782/92) que garantiza, a toda familia, el acceso a un lote de tierra a título oneroso, para que construya allí su vivienda única y de ocupación permanente, en pueblos de hasta 50 mil habitantes. Los gobiernos locales han implementado políticas propias de venta de tierras fiscales, según diferentes modalidades, a través de ordenanzas abiertas, caso por caso o nominativas (CLICHEVSKY, *ob. cit.*).

#### 4.1. Los instrumentos jurídicos de regularización

En la actualidad, existen diversos instrumentos normativos, en el AMBA, para regularizar y/o transferir el dominio de las tierras a sus ocupantes, mientras que las intervenciones para regularizar la situación urbano-ambiental fueron mucho más acotadas (el Programa Arraigo<sup>12</sup>,

el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)<sup>13</sup> y el SubPrograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos son tal vez la excepción). En términos territoriales, este tipo de normativa tiene una presencia mayor en la provincia de Buenos Aires, mientras que en la Ciudad, la mayor parte de los instrumentos vigentes tienden a obstaculizar la regularización de la urbanización y, sobre todo, el traslado del dominio, por la complejidad de la misma y su inadecuación a los procesos de urbanización informal.

A nivel nacional, el mencionado Programa Arraigo se enmarca en la Ley de Emergencia Económica núm. 23.697/89, que habilitó la enajenación de inmuebles de propiedad fiscal previa declaración, por parte del organismo propietario, de la innecesidad del inmueble a los fines de cumplir con sus objetivos específicos. Esta ley se inscribió en una serie de transformaciones estructurales del aparato estatal nacional en la década de 1990, tendientes a achicar su tamaño, reformular su rol como agente económico y descentralizar funciones hacia las provincias y municipios.

La provincia de Buenos Aires cuenta con cuatro instrumentos principalmente: el Decreto núm. 3.736, orientado a la urbanización de villas y asentamientos, las leyes de expropiación, de posesión veinteañal y la Ley núm. 24.374, referidas a la regularización dominial. A esta serie de instrumentos debe agregarse la Ley núm. 10.830 que regula el funcionamiento de la Escribanía General del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que fue un protagonista importante de los procesos de regularización en los últimos años.

El Decreto núm. 3.736 fue sancionado en 1991, pero como instrumento comienza a utilizarse recién en 2004 año en el que «se lo recuperó para enmarcar las intervenciones del PROMEBA» (Entrevista 3, 2009). Dicho decreto define Distritos de Urbanización Prioritaria (DUP), permitiendo bajo aquella figura la adecuación de la norma para facilitar la consolidación de barrios residenciales. Su utilidad radica en proveer el marco normativo necesario para

<sup>12</sup> El Programa Arraigo se implementa desde 1990, siendo el primero de nivel nacional. Emprende la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atienden la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para una solución integral del hábitat. Las transferencias suelen ser colectivas a organizaciones sociales, para evitar las complicaciones de las transferencias individuales. Hasta 1997 sólo había implementado 10 proyectos, su funcionamiento

era muy lento por los cambios políticos e institucionales. Los procesos de regularización comenzados están inconclusos.

<sup>13</sup> El PROMEBA se implementa desde 1997 con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Fija componentes mínimos para los proyectos: agua potable, tratamiento de aguas servidas, energía eléctrica, módulo sanitario, legalización del dominio de la tierra, acompañamiento social, y obras de mitigación ambiental.

urbanizar terrenos que, por sus características particulares, no están definidos como de uso urbano. Este instrumento, sin embargo, presenta cierta complejidad para su implementación debido a que requiere de la necesaria articulación con el Municipio —jurisdicción de la cual depende la definición sobre usos del suelo— y con el Gobierno Nacional —en aquellos casos en los que las tierras pertenecen a la Nación—. La necesidad de coordinación entre diferentes jurisdicciones y las dificultades políticas, financieras y administrativas que de aquella se derivan, conforman un obstáculo importante para la aplicación de este instrumento.

Originalmente los mecanismos de expropiación fueron contemplados en el código civil con el fin de contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo. Luego, con el consenso de la clase dirigente, la ley de expropiación se adaptó para garantizar el no desalojo a los ocupantes:

«Se usaba para evitar los desalojos. Ese era el objetivo inicial. No tanto la regularización, sino garantizar que no sacaran a la gente del lugar. Después, como lo establece en la misma ley, la expropiación tiene que tener una motivación que es la utilidad pública. La utilidad pública [en estos casos] era garantizar el acceso a la tierra y a la vivienda a la población. Porque en realidad, las leyes de expropiación se usaban para hacer caminos, para hacer escuelas, hospitales. No para esto. La utilidad pública en las otras cosas era muy clara [...] pero esta era una cosa discutida. Se discutía si correspondía que el Estado interviniera en un proceso de ocupación de particulares [cosa que] ahora está absolutamente naturalizada y aceptada.» (*Entrevista 3, 2009*).

A través de este mecanismo, el propietario original del terreno ocupado recibe una indemnización por el precio de su terreno, que por la extensión temporal del proceso y el alza de los precios termina por premiar al propietario ocioso (COHRE, 2007). En este marco, los ocupantes de los terrenos tienen garantizada su ocupación, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio. Ambas cuestiones quedan sujetas a futuras instrumentaciones. Además, el propietario muchas veces quiere que se le reconozca el precio actual de mercado, cuando en realidad la incorporación de trabajo por parte de los habitantes en pos de la urbanización de los predios ha hecho aumentar considerablemente el valor original de las tierras.

La posesión veinteañal, bajo la figura de *usucapión*, permite la transferencia del dominio de aquellos terrenos privados que hubieran sido ocupados de buena fe por el lapso de veinte años, y en los cuales no se hubieran realizado reclamos por parte del propietario original. Su implementación requiere el inicio de una acción judicial. También en este caso, su aplicación resuelve la regularización del dominio de la tierra, pero no contempla la regularización urbanística. Sobre el tipo de inmuebles a los que se aplica este instrumento, nuestros informantes señalaron:

«Generalmente no se ha aplicado a las tomas de tierra, porque no se aceptan acciones colectivas de usucapión. Eso fue una discusión. [Resultado] muy complicado generar una acción entre tantas familias, para generar la usucapión, era casi imposible hacer un juicio de esas características. Entonces, generalmente se aplicó para los lotes individuales, una familia que estaba ocupando un lote y quería regularizar esa situación.» (*Entrevista 3, 2009*).

Asimismo, la Ley Nacional núm. 24.374, más conocida como «Ley Pierrri», permite la transferencia del dominio a sus ocupantes bajo las mismas condiciones que la ley veinteañal pero reduciendo a diez la cantidad de años exigidos —bajo la figura de usucapión breve—. El alcance de la Ley se limita a la transferencia del dominio a sus ocupantes. La Ley se implementó a través de un convenio con el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires:

«Los escribanos eran elegidos por el Colegio de Escribanos [para la puesta en marcha de] los [llamado] Registros Notariales para la regularización dominial en cada uno de los distritos. El sistema financiaba los honorarios de los escribanos, los gastos, los honorarios de los agrimensor.» (*Entrevista 3, 2009*).

La Escribanía General del Gobierno es un organismo de antigua data en el organigrama provincial, pero su papel en los procesos de regularización era inexistente. En los últimos años, sin embargo, se impulsó una política de regularización y movilización de suelo que tuvo como resultados la escrituración de 40 mil inmuebles y la incorporación de alrededor de 2.500 ha al tejido urbano. El marco normativo es la Ley núm. 10.830 que regula las funciones del organismo, y que establece la posibilidad de escriturar propiedades de manera gratuita.

Entre los primeros instrumentos identificados y el accionar de la Escribanía General de Go-

bierno existe cierta desconexión, que expresa la tensión entre la corporación notarial, que busca resguardar sus privilegios, y la Escribanía General, que trata de capitalizar políticamente los procesos de regularización *vis a vis* la realización del derecho de propiedad entre los sectores de menores ingresos. Así, por ejemplo, la implementación de la Ley Pierri se canalizó a través del Colegio de Escribanos, que creó los Registros Notariales, cuando en realidad podría haber utilizado a la Escribanía General, para emitir títulos de manera gratuita. De la misma manera, el PROMEBA no articula con la Escribanía General para la regularización dominial de las tierras que son objeto de mejoramiento, pese a que esta regularización es un requisito del organismo que lo financia.

A diferencia de lo que ocurre en la provincia de Buenos Aires, la Ciudad no utilizó estos instrumentos para facilitar la regularización de barrios informales.

«En la Ciudad de Buenos Aires no se aplicó la ley Pierri [...] Teóricamente la Ciudad de Buenos Aires pudo haber reglamentado de alguna forma la ley Pierri, pero no lo hizo en ninguna.» (Entrevista 1, ex funcionario de nivel local, CABA, 2008).

A pesar de los diversos programas que se formularon en la CABA desde la transición democrática (Plan de Radicación, Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, etc.) fueron escasos los avances respecto de

la generación de normativa que permita la regularización de situaciones de informalidad urbana. En este sentido, puede mencionarse como excepción la consideración, en la década del 90 del siglo XX, de todas las villas de la ciudad como «Distrito U31» (Decreto 954/91) a partir de la adopción de criterios más flexibles de regularización que los que se establecen en el Código de Planeamiento Urbano (CPU) (Entrevista 1, 2008).

El Distrito U31 se origina a partir de la necesidad de reglamentar una ordenanza local que permitiera la implementación del Plan Arraigo<sup>14</sup> en las villas de la Ciudad. Con respecto a la regularización del tejido urbano, la norma introduce nuevos criterios de subdivisión con el objetivo de facilitar la regularización de una trama caracterizada por la irregularidad y el hacinamiento. De este modo, se redujo el tamaño del lote mínimo a 72 m<sup>2</sup> exceptuándolo de cumplir con el polígono regular que establece la norma del código. Asimismo, fijó nuevos criterios para las trazas y superficies destinadas a la vía pública, facilitando la apertura de calles y el ordenamiento del territorio. La norma establece criterios bajo los cuales realizar la regularización de los barrios<sup>15</sup> y un conjunto de requisitos y formas para el traslado del dominio<sup>16</sup> de los inmuebles a sus ocupantes.<sup>17</sup> Sin embargo y a pesar de su existencia, fueron pocas las villas en las que se avanzó en la regularización urbanística, por no hablar del saneamiento del dominio de los inmuebles. Incluso en aquellas cuyos procesos se enmarcaron en el Distrito U31, no se concretó la regularización del tejido urbano impidiendo también

<sup>14</sup> Una de las primeras acciones del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), en el marco de la Ley Nacional de Tierras n.º 23.967/89, fue la sanción de los Decretos 1.001/90 y 2.441/90 que autorizan la venta y transferencia de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes (HERZER & al., 1998; CLICHEVSKY, 1999). A través de este instrumento el Poder Ejecutivo dispuso la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales «Programa Arraigo» que emprendió «la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sentó las bases para la solución integral del hábitat» (Programa Nacional de Tierras, 1994:31). El Programa Arraigo fue un instrumento de regularización dominial y urbana que se implementó a través de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales de sus habitantes, intentando de este modo obviar requisitos como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos propios de las transferencias individuales (CLICHEVSKY, 1999:12); posteriormente, una vez realizada la subdivisión y la urbanización a cargo de la organización social, ésta transfiere las tierras a cada familia.

<sup>15</sup> En el artículo 10 encomienda la presentación del diseño urbanístico para cada subdistrito encuadrado en el U31, este diseño debe incluir: a) estudios de base: censos de población, análisis de demanda de equipamiento e infra-

estructura, planos de mensura y subdivisión que incluyan «la correspondiente identificación de los predios en lo que respecta a localización, superficie y el relevamiento de usos existentes»; b) el programa de provisión de infraestructura y equipamiento; y c) el organigrama del proyecto, obras y gestión con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, además de contemplar la previa relocalización de las personas afectadas por las distintas obras, los programas de rehabilitación y desarrollo y los planes de acciones inmediatas.

<sup>16</sup> Quedan exentos de esta operatoria aquellos grupos familiares que tuvieran un integrante propietario de uno o más inmuebles en el territorio de la Ciudad o de la Provincia de Buenos Aires, o haya sido adjudicatario y recibido la posesión de una unidad de vivienda Fondo Nacional de la Vivienda o similar en el ámbito de la Ciudad.

<sup>17</sup> La norma establece que el boleto de compra venta debe suscribirse luego de efectuado el parcelamiento definitivo de los predios; y el valor de las cuotas mensuales a pagar por los ocupantes no deben superar el 15% de sus ingresos, o en caso de no disponer de aquella constancia, el 20% del salario mínimo legal vigente a la fecha. Dispone asimismo, que la escrituración del inmueble se realice una vez cancelada la deuda constituida por la adquisición del predio, y obliga a inscribir el inmueble como bien de familia.

el traslado del dominio a sus ocupantes<sup>18</sup>. Los motivos de aquello deben buscarse en la sensibilidad institucional de los organismos estatales a las diferentes gestiones políticas.

En los casos en que se avanzó en la regularización de villas, los esfuerzos estuvieron centrados en la regularización urbanística de los barrios, quedando relegadas las intervenciones referidas a las edificaciones y al saneamiento del dominio. Muchas veces, esto se dio mediante la sanción de normativas específicas para las diferentes villas. En este sentido, se pueden mencionar la Ley núm. 402/00 de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1-11-14, la Ley núm. 3.343/09 de Urbanización de las Villas 31 y 31 bis, de implementación todavía muy incipiente para ser analizadas.

El lugar secundario que ocupa la regularización de las construcciones se refleja en los discursos de los distintos funcionarios: la regularización urbanística y la dominial ocupan un lugar central, mientras que la regularización de las edificaciones no se menciona, y cuando se la nombra es para resaltar la imposibilidad de avanzar en este sentido. La llana aceptación de la imposibilidad de adaptar las construcciones a estándares mínimos que garanticen las condiciones en las viviendas parece formar parte de la explicación misma acerca de la falta de intervenciones en la materia:

«Nosotros a la informalidad le damos la respuesta, en los términos en los cuales se le puede dar. Si vos, la informalidad, el fin último es incorporar eso a la formalidad, vas por mal camino.» (Entrevista 2, funcionario de nivel local, CABA, 2009).

Las explicaciones acerca de la imposibilidad de la regularización constructiva se relaciona también con la carencia de normativas más flexibles:

«No hay una norma que te blanquee este tipo de construcciones, no hay ni un proyecto, no hay un proyecto, no hay presentado un proyecto que tienda a algún tipo de regularización de estas [edificaciones]. Lo que hay es esto que se regularizan los lotes cuando pueden regularizarlos.» (Entrevista 1, 2008).

Sin embargo, parecen existir procedimientos que permitirían avanzar en este sentido, ga-

rantizando las condiciones de habitabilidad de las viviendas:

«[...] lo que pasa es que [a] la casa no le vas a poder aprobar un plano de construcción a nuevo. Se lo vas a tener que hacer por lo que se llama subsistencia<sup>19</sup>, por incorporación de la mejora y por alguien que firme que no se va a caer».

La ausencia de acciones en este sentido implica por lo tanto la internalización de los costos de la (i)rrregularidad por parte de los habitantes de villas.

La imposibilidad de asegurar la regularización de las edificaciones es tributaria además de las limitadas acciones en materia de regularización del dominio:

«Lamentablemente el proceso de regularización, es decir el traspaso del dominio de las tierras a los habitantes, por alguna razón o algunas razones no se pudo nunca llegar a completar. Sí la urbanización, pero no la regularización [...] Primero porque necesitan de un, digamos, una especie de excepción a la regla del código. Es imposible meter los condominios, la solución horizontal, porque no se cumple con nada.» (Entrevista 2, 2009).

Las subdivisiones de las viviendas y de los terrenos también parecen obstaculizar el saneamiento del dominio, en cuanto no existe una figura legal que permita incluir aquellas situaciones en el régimen de tenencia:

«El lío se te arma cuando tienen dos, tres pisos, la norma no te permite a eso que lo saneaste por subsistencia dividirlo en propiedad horizontal, que sería la manera de que el del cuarto piso tuviera el título.» (Entrevista 1, 2008).

En este marco, el ejercicio del derecho de propiedad está garantizado por la práctica de la posesión:

«Qué sentido tiene tratar de transparentar una situación de dominio y posesión que te da lo mismo en la práctica, la posesión y el dominio de la vivienda: este espacio es tuyo, no te lo va a sacar nadie, ahora no lo quieras incorporar [a la legalidad].» (Entrevista 2, 2009).

Sin embargo, esta mirada parece recuperar casi exclusivamente la dimensión legal de la propiedad, perdiendo de vista las implicancias

<sup>18</sup> Un ejemplo de ello es la Villa 21, localizada en el sur de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>19</sup> La figura de subsistencia implica un reconocimiento de las obras existentes con anterioridad a la sanción de una normativa específica, pese a que no se ajusten a la misma.

asociadas a la forma en la que se resuelve (o no) la relación con la normativa, en general, y con la legalidad, en particular, entre los habitantes de villas. En este sentido, Canestraro (2009) señala que la reivindicación del derecho de propiedad por parte de los villeros se debe a que

«se asume la condición de “ilegalidad” en la que esta (la normativa estatal) los coloca y la necesidad de salir de ese estigma alcanzando el status de propietarios, viabilizado por la compra de los terrenos».

#### 4.2. Los casos seleccionados

En los casos analizados —Barrio Inta localizado en la Ciudad de Buenos Aires y San Gerónimo, San Jorge y Villa Tranquila en el Conurbano Bonaerense (Provincia de Buenos Aires)— la regularización se llevó a cabo fundamentalmente a través de iniciativas orientadas a la transferencia del dominio (ver FIG. 2). En dos de los casos (Barrio Inta y Villa Tranquila que se desarrollaron en urbanizaciones tipo villa de emergencia), la regularización dominial estuvo acompañada por iniciativas de mejoramiento de barrios y regularización urbanística por iniciativa de los gobiernos locales

(ver FIG. 2). En ambas urbanizaciones, la regularización urbanística avanzó más rápidamente que la dominial. En general, como mencionáramos anteriormente, los procesos de regularización dominial en la tipología villa de emergencia permanecen aun inconclusos o son incipientes. En el barrio San Jorge, si bien la regularización dominial se desarrolló paralelamente a la urbanística, éste proceso corrió por cuenta casi exclusiva de los vecinos. Es posible pensar, entonces, que si bien en los asentamientos el saneamiento del dominio es en términos generales más sencillo, el mejoramiento barrial constituye una iniciativa que la mayoría de las veces queda bajo la órbita de los habitantes. En las villas de emergencia, en cambio, el Estado parece tener un protagonismo activo en términos del mejoramiento de la urbanización aun cuando la transferencia de dominio permanece inconclusa.

#### 4.3. La dimensión política de los procesos de regularización

Los procesos de regularización dominial son muy complejos en su implementación, por la

FIG. 2/ Procesos de regularización en villas y asentamientos

	San Jorge	San Gerónimo	Villa Tranquila	INTA
Amanzanamiento	X	X	En algunas partes del barrio	X
Pavimento	X	—	En proceso	X
Red de agua	X	X	En proceso	X
Red de cloacas	X	—	En proceso	X
Dominio sobre la tierra	X	Loteo informal, con el dominio saneado en parte	En proceso	IVC
Regulación del lote	X	Algunos son propietarios del lote	En proceso	En proceso
Regulación de inmueble		Presenta problemas por subdivisiones en los lotes	—	—
Instrumentos adoptados para su regularización		Ley núm. 24.374 «Ley Pierri» (nacional)	Plan Federal de viviendas	Plan de radicación de villas PRIT
		Ley núm. 10.830 (provincial)	PROMEBA con base en DUP's	U31

Fuente: Elaboración propia.

heterogeneidad de actores involucrados, tanto de tipo estatal como político y comunitario (HERZER & *al.*, 1994). Es por ello que la dinámica política de este proceso no puede ser dejada de lado en el análisis y cualquier tentativa de comprenderla en términos puramente técnicos, está condenada a la parcialidad.

En primer lugar, la definición de los usos del suelo es una prerrogativa de los municipios y de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el primer interlocutor, o uno de los más importantes en los procesos de regularización, son los gobiernos locales. Sin embargo, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia son grandes terratenientes y suelen ser las tierras de su propiedad las que están involucradas en *las tomas* y ocupaciones que dieron origen a las urbanizaciones informales. Asimismo, el Gobierno Nacional ha implementado en los últimos años una política de vivienda activa, centralizada en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda pero descentralizada en su implementación efectiva (Programa Arraigo, PROMEBA, SubPrograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos), sin mencionar que la normativa utilizada en algunos de estos procesos es de nivel nacional (Decreto 846/91, Ley núm. 23.967, Ley Pierri núm. 24.374/94, etc.). También ha implementado, con bastantes limitaciones, una política de gestión y regularización de tierras desde el Ministerio de Desarrollo Social, con la participación en la gestión de representantes de organizaciones sociales vinculadas al hábitat (CLICHEVSKY, 2003b).

El Gobierno de la Provincia, por su parte, es un actor muy importante no sólo por su intervención normativa y como terrateniente involucrado, sino también porque los procesos de expropiación o de urbanización de zonas especiales requieren de la intervención del Poder Legislativo Provincial. También, como vimos, la Escribanía General de Gobierno de la Provincia ha sido un actor fundamental de los procesos de regularización en los últimos años, y su accionar implica la articulación permanente con los municipios del AMBA.

Los niveles del Estado involucrados en las políticas de regularización están vinculados a la organización político-administrativa general de los países. En los países unitarios

suele tener más injerencia el Gobierno Nacional (Chile, Perú), mientras que en los Federales tienen más injerencia los gobiernos estaduales (provinciales) y municipales (Brasil). Argentina es un caso mixto, porque desde la década de 1990 el Estado Nacional se ha involucrado activamente en la puesta en marcha de acciones orientadas a dar respuesta a la cuestión de la regularización (CLICHEVSKY, 2003). Asimismo, los actores comunitarios que pueden intervenir en los procesos de regularización son también por demás diversos, yendo desde familias aisladas —ya propietarias u ocupantes—, hasta instituciones formales y organizaciones sociales (ONG, iglesias, empresas, etc). Los procesos de regularización difieren mucho según cuál sea el carácter y el nivel organizativo de los actores comunitarios involucrados. En términos generales, se reconoce que, a mayor organización y participación de la sociedad local en el proceso, mayor sustentabilidad del mismo en el largo plazo.

En tercer lugar, existe una diversidad de actores económicos que tienen intereses creados en los procesos de urbanización, tanto formal como informal, y en los procesos de regularización posteriores<sup>20</sup>. A veces la regularización favorece la erradicación de los ocupantes a través de mecanismos de mercado. Existen comportamientos especulativos tanto desde el lado de la demanda como de la oferta, ya que el solo anuncio de la regularización provoca un efecto de valorización del suelo, generando incentivos para nuevas ocupaciones. Algunos autores afirman que todo el esfuerzo generado para la regularización es apropiado *ex post* por los especuladores de siempre, en el mercado inmobiliario formal. Los efectos de las políticas de regularización son, sin duda, contradictorios en este aspecto. Además, no debe ser descuidada la presencia de la corporación notarial, como un actor social adicional que, como vimos, mantiene un conflicto permanente, pero velado, con la Escribanía General de Gobierno, por la injerencia en los procesos de escrituración de tierras y viviendas.

En los casos que seleccionamos existen diversos clivajes que requieren ser atendidos en el análisis. En primer lugar, uno sólo de los casos

<sup>20</sup> En el mercado informal de tierra y vivienda los agentes que potencialmente intervienen son múltiples. Entre los más importantes se hallan: el propietario original del suelo urbano, los loteadores clandestinos, las cooperativas y precooperativas de vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales de diferente tipo y las asociacio-

nes de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja y posee especificidades en diferentes contextos. Algunas figuras, como la del *promotor*, asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener (CLICHEVSKY, 2008:8).

se encuentra en la ciudad de Buenos Aires, mientras que los otros tres se ubican en municipios del primer y segundo cordón de Conurbano Bonaerense (Provincia de Buenos Aires). La localización territorial nos remite a diferencias muy marcadas en los estilos de gestión y en la cultura política predominante en cada distrito.

En términos generales, los municipios de la Provincia de Buenos Aires fueron mucho más permisivos hacia la ocupación de tierras —llegando a diseñar o adaptar normativa específicamente a estos fines— que la Ciudad de Buenos Aires. La segunda, en cambio, tuvo un accionar mucho más errático en la materia e incluso durante mucho tiempo implementó políticas explícitas de erradicación<sup>21</sup>. Desde la recuperación democrática, si bien la Ciudad ha implementado políticas de radicación de la población que habita las villas, el avance de éstas ha sido muy magro. Formalmente, la radicación y urbanización de las villas está presente en los programas y la normativa sancionada antes y después la autonomización política de 1994<sup>22</sup>. No obstante, la ejecución concreta de los presupuestos asignados y los avances de las obras muestran una falta de voluntad política para dar una solución definitiva al problema del hábitat informal. La yuxtaposición —y contradicción incluso— de normativas de diversa índole dificulta la implementación de las políticas de regularización, amparándose a veces en estándares técnicos de calidad y habitabilidad. Además, no se reconoce oficialmente la existencia de nuevas urbanizaciones informales que proliferaron en los últimos años, que se conocen como Nuevos Asentamientos Urbanos. La política de re-

gularización de la ciudad está acotada territorialmente, así, a los distritos U31 mencionados anteriormente.

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires en general, y los municipios en particular mostraron mayor capacidad para capitalizar los procesos de regularización en términos políticos, manejando el ritmo y los avances de estos. En muchos casos se concedieron avances iniciales para después quedar frenados por tiempo indeterminado —como sucedió extensamente con las leyes de expropiación que caducan a los dos años si no son ejecutadas o en el caso de la Ley Pierrri que requiere un lapso de diez años con posterioridad al inicio del trámite administrativo para continuar el proceso de regularización—.

A la complejidad de los contextos político-normativo asociados a las diferentes jurisdicciones, se suman las diferencias relativas al tipo de urbanización. Entre los casos analizados, dos son asentamientos y dos son villas de emergencia. El tipo de urbanización parece ser un factor fundamental cuando se analiza el éxito (o no) de las iniciativas. Como vimos anteriormente, los asentamientos suelen respetar la trama urbana formal y el trazado de los terrenos y las viviendas suele corresponderse con mayor facilidad con lo establecido en la normativa urbana vigente. Asimismo, los asentamientos suelen tener una menor densidad de población y menor intensidad en el uso del suelo. En general, también, son tierras con menor valor inmobiliario, ya que se encuentran a una distancia media mayor de los centros urbanos que las villas. Estas condiciones hacen que en éstos los procesos de regulariza-

<sup>21</sup> En los albores de la recuperación de la vida democrática (1981-1983) emergen a nivel territorial una amplia red de organizaciones de base y/o colectivos reivindicativos urbanos. Dichos colectivos encuentran una ventana de oportunidad como consecuencia del desmembramiento de una etapa de autoritarismo (que se inicia en 1976) y la lenta gestación de la nueva democracia. En el Gran Buenos Aires, muchos de ellos se constituyen en estrecha relación con procesos de ocupación de tierras, tanto públicas como privadas, surgidos en un contexto en el cual la demanda de los sectores populares comienza a estructurarse en torno a la reivindicación por la tierra (HERZER & *al.*, 1998). «Estas movilizaciones tuvieron en los municipios una resonancia inmediata. Así, el nivel local y los movimientos sociales que en él tenían lugar (el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, Madres Intervillas, Comisión de Entidades Comunitarias para el Hábitat Popular, etc.), comenzaron a ocupar un espacio protagónico en el análisis socio-políticos y en el diseño de algunos programas sociales» (CARDARELLI & ROSENFEL, 1993:27). Muchos de los dirigentes locales que participaban de estas iniciativas habían pertenecido durante los años 70' a grupos militantes peronistas (Montoneros, Guardia de Hierro, etc.) que no formaban parte de la estructura orgánica del Partido

Justicialista (según palabras de un entrevistado «*pertenecemos al Movimiento, no al Partido*») y que en la nueva coyuntura veían la posibilidad de disputar espacios de poder en las estructuras partidarias tradicionales y en los ámbitos gubernamentales. En ellos conflúan la militancia social y la militancia política. Años después, muchos de esos jóvenes militantes peronistas, fueron elegidos como intendentes en los mismos municipios en los que habían protagonizado tomas y ocupaciones. En ese contexto, muchos de ellos desarrollaron acciones orientadas a sanear el dominio de las nuevas urbanizaciones.

<sup>22</sup> En 1994 la Ciudad de Buenos Aires pasó de poseer estatus jurídico de municipio a un estatus de Ciudad Autónoma (artículo 129 de la Constitución Nacional), con los mismos derechos y obligaciones que corresponden a los niveles provinciales. Los niveles provinciales «conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación» (artículo 121 de la Constitución Nacional). De esta manera la Ciudad de Buenos Aires (antes Capital Federal) resolvió una situación conflictiva (respecto de la confluencia de poderes en el territorio) que arrastraba desde el s. XIX, momento en que se federalizó.

ción dominial encuentren menos resistencias para su desarrollo.

## 5. Irregularidad(es) persistente(s)

Con el propósito de dar cuenta de las huellas y alcances de los procesos de regularización en las urbanizaciones populares en el AMBA hemos realizado una encuesta en los cuatro barrios seleccionados a fin de relevar aspectos tales como la forma de acceso al lote y/o a la vivienda, el tiempo transcurrido desde el momento del acceso, la forma de acceso, la relación de los ocupantes con el proceso de regularización, los alcances del proceso, etc. En el marco de dicho relevamiento hemos obtenido datos sobre la situación dominial de aproximadamente 370 lotes. En cada uno de los barrios se aplicó una muestra probabilística a fin de relevar la situación de un número importante de lotes (auto)producidos en los diferentes tipos de hábitat (villa y asentamiento). En el Ba-

rrío Inta, en Villa Tranquila y en San Gerónimo se relevaron 100 lotes en promedio. En San Jorge, por tratarse de una urbanización poco extendida, se relevaron 65 de los 73 que completan el barrio.

### 5.1. Intensidad de ocupación de los lotes

Los datos recogidos nos permiten observar que la intensidad de ocupación de los lotes es mayor en las villas que en los asentamientos de la conurbación. Asimismo, en la Ciudad es mayor el promedio de hogares por vivienda (ver Fig. 3). Entre las urbanizaciones relevadas, resulta llamativo el hecho de que Villa Tranquila sea la que presenta el índice más bajo de ocupación de lotes (1,1 vivienda por lote vs 1,2 y 1,3 en San Jerónimo y San Jorge respectivamente); sin embargo, vale la pena resaltar que en este barrio se ubican los lotes de menor tamaño promedio (119 m<sup>2</sup>) y los ho-

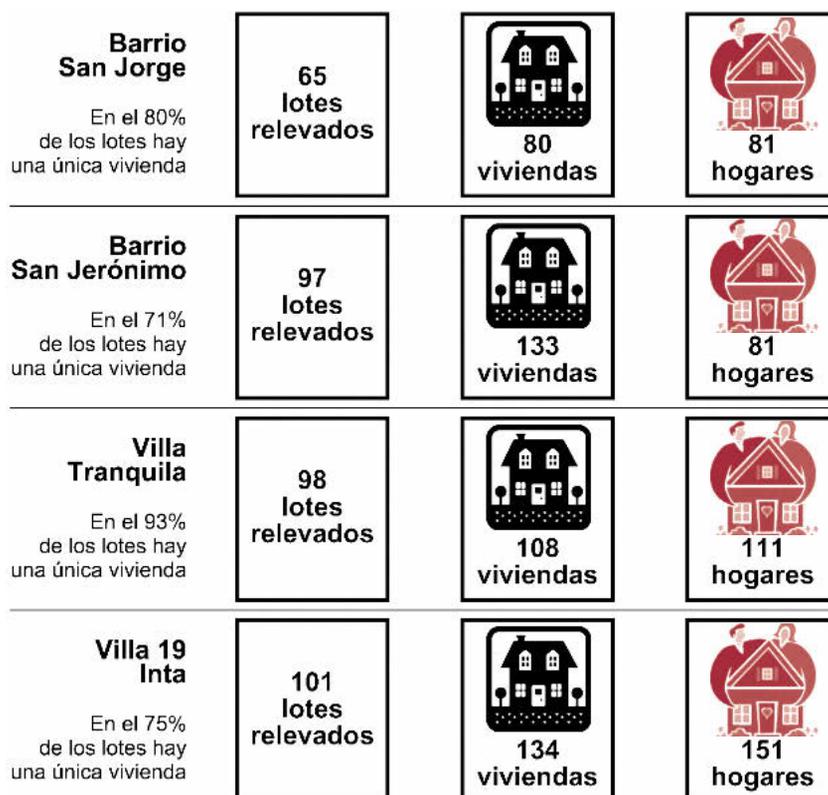


FIG. 3/ Lotes, viviendas y hogares en los barrios relevados

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas realizadas.

gares en promedio más numerosos<sup>23</sup>. Es posible pensar, entonces que si bien la intensidad de ocupación del lote es menor, ello se explica fundamentalmente por la existencia de lotes muy pequeños cuyas actuales dimensiones pueden ser tributarias de procesos de subdivisión previos.

## 5.2. Situación de tenencia

La proporción de hogares propietarios el AMBA aumentó sensiblemente en los últimos veinte años (ver Fig. 4): a principios de los años 1990, el 64,6% de los hogares de la RMBA estaban en esa situación; diez años más tarde esa categoría comprende al 72,9% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1991 y 2001). El alquiler, desde el punto de vista de su valor social, se considera como una situación transitoria, cuestión que se expresa no sólo en la proporción de hogares que se encuentra en esta categoría (10,94%) sino también en su evolución decreciente a lo largo de la década (13,2% en 1991). Ante estos guarismos, es posible pensar que el acceso a la propiedad constituye un elemento esencial en la experiencia habitacional de los hogares de la AMBA<sup>24</sup>.

De este modo, la situación de tenencia se torna relevante no sólo por lo que expresa en sí misma (la relación con la propiedad) sino en la medida en que informa, también, sobre las características del mercado inmobiliario y los valores socio culturales que permean su estructuración.

En las urbanizaciones populares relevadas, la proporción de hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno asciende al 56,7%; el 43,3% convive con situaciones que recortan la seguridad de la tenencia. Las situaciones de mayor informalidad en términos dominiales se observan en las villas, tanto en el Barrio Inta como en Villa Tranquila se han ejecutado o se ejecutan actualmente acciones de reordenamiento urbano con vistas a sanear el dominio de las tierras. Sin embargo, su ritmo de desarrollo y sus posibilidades

efectivas de que *lleguen a buen puerto* parece ser dispar.

En la Ciudad de Buenos Aires, en general, y en el Barrio Inta, en particular, a mediados de 1993, se puso en marcha Plan de Radicación de Villas. El proyecto —que con diferentes denominaciones continúa hasta la actualidad<sup>25</sup>— tuvo como objetivo concretar la venta de las tierras a sus ocupantes y ejecutar las tareas necesarias para la apertura de calles y tendido de infraestructura con financiamiento del gobierno local. Sin embargo, los avances han sido muy lentos. En la Villa 19, *Barrio Inta*, las primeras obras se dejaron ver promediando la década de los 90: en 1997 se inició la pavimentación de la calle principal y de la transversal<sup>26</sup>. A pesar de los avances, las sucesivas crisis económicas y las dificultades para ejecutar efectivamente los fondos dirigidos a la iniciativa obstaculizan el desarrollo del proceso; en el ínterin el barrio continúa recibiendo población y protagonizan un progresivo proceso de crecimiento y densificación.

A pesar de las dificultades y demoras en la implementación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, el barrio Inta ha experimentado en los últimos 10 años un importante proceso de mejoras. La pavimentación de todas las calles principales (aquellas que rodean cada una de las siete manzanas que definen el entorno barrial), su conexión a arterias de circulación de vehículos y medios de transporte importantes, como son la calle colector de la Autopista Richieri y de la Avenida General Paz, el mejoramiento de las viviendas a cargo de los propios vecinos, la construcción en altura, la desaparición progresiva de algunos pasillos, la transformación de la sala de primeros auxilios San José en centro de salud, el tendido de las redes de agua y cloaca, entre otras cuestiones, son algunos de los signos de este proceso. Pareciera que las condiciones de segregación urbana del barrio, facilitaron la ejecución de ese proceso que también se vio facilitado por la escasez de construcciones en altura que presentaba la villa al momento de la intervención<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> En San Jorge los lotes tienen un tamaño medio de 194 m<sup>2</sup> y en San Jerónimo de 294 m<sup>2</sup>. Asimismo, el tamaño medio de los hogares de Villa Tranquila es de 4,5 miembros por hogar vs 4,4 en San Jerónimo y 3,9 en San Jorge.

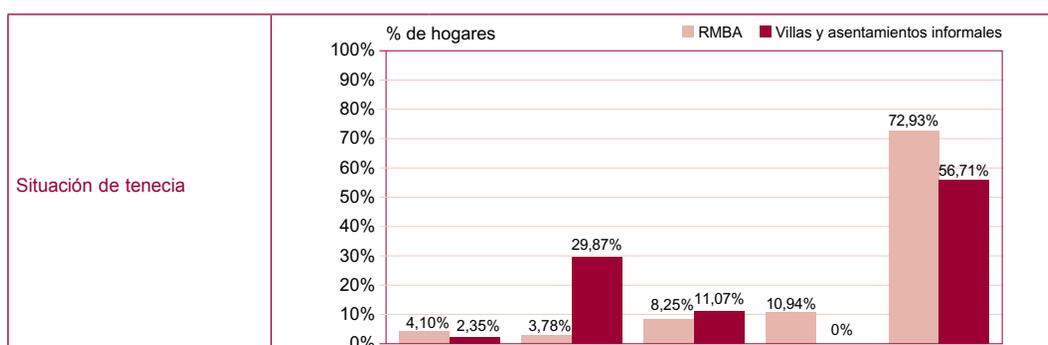
<sup>24</sup> Lo mismo parece ocurrir en otras áreas metropolitanas de América Latina, entre ellas San Pablo (MENNA BARRETO, 2002).

<sup>25</sup> En 1998, el Gobierno de la Ciudad a través de la Ley 148 reafirma la iniciativa de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios.

<sup>26</sup> Parte del derrotero actual de estas iniciativas y sus impactos en la población local puede leerse en el DI VIRGILIO (2007).

<sup>27</sup> En este sentido, la verticalización del barrio tuvo lugar una vez que las acciones vinculadas a la regularización urbanística estaban ya avanzadas: «*La villa 19 creció muchísimo pero una vez que sabían que no los iban a sacar, y que ya tenían pavimento, la cloaca, buen agua, buena electricidad*» (entrevista 3, 2009). Como resultado, en el barrio se han dinamizado las transacciones inmobiliarias. Según relatan nuestros informantes, el barrio ha

FIG. 4/ Seguridad en la tenencia. Comparativo



	Inquilinos informales o devenidos en ocupantes	Propietarios sólo de la vivienda y/o ocupantes de hecho	Ocupantes por sesión o préstamo (por relación de parentesco o comodato)	Inquilinos con contrato de alquiler	Propietarios de la vivienda y el terreno
Possibilidad de	Tenencia de hecho		Tenencia puede ser legal o ilegal	Tenencia legal	
Ocupación y uso	V	V	X	X	X
Compra/venta/herencia		V			X
Subdivisión		V	V		X
Acceso a servicios		V	X	X	X
Acceso al crédito hipotecario				X	X

V: Transacciones/acceso que se resuelven en el mercado informal.

X: Transacciones/accesos que se resuelven en el mercado formal.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas realizadas y al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001..

Villa Tranquila ocupa un total de 30 hectáreas divididas en sectores, resultantes del desarrollo social y urbano de la sociedad local y de sus prácticas a lo largo de la historia de poblamiento del barrio. Esas divisiones están vinculadas a los accesos del barrio y se relacionan con el trazado de las principales calles que recorren o limitan el barrio (Estévez, Tellier, Pinzón y Montes de Oca). En 2004, el barrio presentaba un tejido compacto con estructura interna de pasillos a través de los cuales se distribuía precariamente agua de red y energía eléctrica. Con motivo de la regularización del barrio, el municipio de Avellaneda realizó un censo entre sus habitantes. La mayoría de las familias relevadas, cuando se las consultó acerca de las problemáticas del barrio, identificó en primer lugar la necesidad de obras de infraestructura y mejoramiento barrial. Se destacó especialmente la falta de agua, luz, gas, apertura y arreglo de calles, veredas y pasillos.

En ese año, aun ninguno de los entrevistados poseía el dominio del terreno en donde se emplazaba su vivienda. El 91,1% se declaró como dueño del inmueble (de la vivienda, no del terreno) que habitaba, mientras que el 7,3% refería a otras modalidades de tenencia como inquilinos y ocupantes por préstamo<sup>28</sup>.

Las obras para su regularización se iniciaron en ese contexto: el ex intendente Baldomero «Cacho» Álvarez puso en marcha el Plan de Urbanización del barrio que continúa en la actualidad. Sus primeras acciones se orientaron a generar las condiciones para avanzar en la consolidación y el mejoramiento de la trama urbana: se rellenaron tierras (en las calles Argañaraz y French) para la construcción de nuevas viviendas y para la extensión de la calle Pinzón. En 2005 comenzó la construcción de las primeras 183 viviendas de un total de 750 unidades previstas en la primera etapa del

recibido en estos años un importante caudal de población, percepción que coincide con los datos que arrojan los censos que el Instituto de Vivienda de la Ciudad implementó en el barrio —según esa fuente, entre 1991 y 2001, la población del barrio registró un 66,6% de variación. Asimismo, se ha elevado el monto de las transacciones de

compra y venta. Si bien, en las villas de la Ciudad, los precios no han crecido tanto como en el mercado formal, es posible encontrar viviendas ofrecidas por más de US\$ 5.000—, situación que no se registraba en las operaciones realizadas 10 años atrás (CRAVINO, 2006:205).

<sup>28</sup> El 1,6% no aportó datos al respecto.

Plan (2004-2007). Las primeras adjudicaciones se realizaron en el año 2007<sup>29</sup>. En la actualidad, según los datos de la encuesta que realizamos entre vecinos frentistas del barrio, el 15,5% de los hogares posee alguna documentación que acredita la titularidad del lote.

La financiación del Plan cuenta con aportes de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y del gobierno local. Las obras de infraestructura (apertura y pavimentación de calles y cloacas) se llevan adelante a través del PROMEBA y las viviendas con fondos de los denominados Programas Federales de Viviendas<sup>30</sup>, ambos del Estado nacional.

En la regularización de Villa Tranquila intervino la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que produjo un *englobamiento parcelario* entre los diferentes terrenos sobre los que se asienta el barrio, que son de propiedad de organismos públicos de diferente nivel y jerarquía, e incluso de propiedad privada, específicamente de un gran hipermercado que cedió sus tierras a cambio de la concesión de deudas en el marco de la Ley núm. 11.622. Mediante esta operatoria, el barrio se constituyó en una única unidad desde el punto de vista dominial facilitándose en un futuro la regularización dominial de los lotes y las viviendas. Pese a reconocer que existen situaciones «*imposibles de regularizar*» por la complejidad que existe, desde el punto de vista urbanístico, para identificar lotes y parcelas los funcionarios involucrados en la operatoria consideran que finalmente la tenencia en Villa Tranquila va a ser regularizada en su totalidad (*entrevista 4*, funcionario de nivel local, Provincia de Buenos Aires, 2010).

En los asentamientos (San Jorge y San Jerónimo), una importante proporción de vecinos son titulares de sus lotes: en San Jorge, el 64% de los vecinos son titulares del dominio mientras que en San Jerónimo ese porcentaje desciende al 49%. Esta situación refleja el hecho de que las acciones de los gobiernos locales en estas urbanizaciones —muchas veces motorizada por el reclamo de los propios habitantes— se hayan orientado fundamentalmente hacia la regularización dominial. La regularización urbanística es una tarea que descansó fundamentalmente en los propios vecinos o que aún está pendiente (como es el caso de San Jerónimo).

En la actualidad, el área de Tierras de la Municipalidad de Almirante Brown lleva adelante operativos para normalizar la situación dominial de los habitantes de San Jerónimo. Si bien se han realizado importantes avances, algunos vecinos no poseen aún el dominio legal del inmueble que habitan. Entre aquellos que aun no han podido regularizar el dominio de sus inmuebles, se observan diferentes situaciones: Por un lado, un grupo de vecinos que han visto frenado su trámite de regularización por falta de o problemas con la documentación que acredita el dominio del inmueble. Por el otro, un segundo colectivo que se encuentra ocupando espacios destinados a *espacios públicos o verdes* situación que limita las posibilidades efectivas de regularización sin que medien adecuaciones normativas, relocalizaciones o localización de nuevos terrenos a ser destinados a esos mismos fines. A pesar de estos avances, sigue siendo una tarea pendiente el mejoramiento del barrio y la realización de obras de infraestructura: en San Jerónimo la amplia mayoría de las calles son aún de tierra, salvo aquellas por las que transita el colectivo que ingresa al barrio y cuya pavimentación estuvo a cargo de la empresa de transportes. Los vecinos no cuentan ni con agua corriente ni con cloacas y el equipamiento social del barrio se encuentra deteriorado.

En San Jorge la situación parece ser diferente; sin embargo, las brechas parecen explicarse más por la acción de los vecinos que por la del gobierno local. Si bien éstos reconocen los apoyos y ayudas recibidas, no dejan de señalar que ellos mismos se han ocupado de rellenar las calles, pagar las obras de saneamiento y conexión a las redes de agua y cloacas. En este sentido, el proceso de regularización estuvo marcado por problemas en la subdivisión de los lotes, y por las condiciones del terreno ocupado. La subdivisión de los lotes fue resuelta a través de excepciones a la normativa de la Provincia de Buenos Aires y modificaciones en los usos del suelo determinados por el Municipio. Los obstáculos derivados de las características de los terrenos fueron resueltos a través de un gran esfuerzo de los ocupantes, primero, y con la ayuda del municipio luego. Las viviendas fueron en su mayoría autoconstruidas por los ocupantes. De este modo, el proceso de organización del barrio fue fundamental tanto para la toma como para la cons-

<sup>29</sup> El proyecto se completa con la instalación de centros de actividades sociales y culturales, la ampliación de los servicios de educación inicial, la apertura de un centro de apoyo escolar, de un instituto municipal de arte, etc.

<sup>30</sup> Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, de Emergencia Habitacional, de Solidaridad Habitacional y de Construcción de Viviendas, entre otros. Una descripción extensa de los mismos puede leerse en <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>, consultada el 25/06/2010.

trucción de las viviendas y la provisión de infraestructura de servicios. Para ello se formó una Junta Vecinal que se incorporó a una organización de segundo grado, el Consejo de Barrios y Asentamientos de Avellaneda. Entre los habitantes había militantes sindicales con experiencia organizativa que favorecieron este proceso.

En un recorrido por el barrio, un turista poco informado nunca sabría que San Jorge se originó a partir de la toma organizada de una fracción no urbanizable de propiedad privada. Tampoco advertiría que sus vecinos realizaron un sinnúmero de transacciones inmobiliarias antes de acreditar fehacientemente el dominio de sus tierras. En los 27 años que han transcurrido desde su fundación se han borrado casi totalmente las huellas ostensibles de la informalidad urbanística. A pesar de ello, la vida cotidiana de sus habitantes convive con situaciones de irregularidad vinculadas a transacciones de compra y venta en el mercado informal y a procesos inconclusos de subdivisión de los lotes.

## 6. Conclusiones

En este trabajo desarrollamos un análisis de las políticas de regularización implementadas en las últimas décadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para ello, en primer lugar, caracterizamos el desarrollo del hábitat informal en la región, vinculándolo con los diferentes momentos sociopolíticos y del proceso de urbanización. Asimismo, identificamos las formas de informalidad ligadas a las diferentes tipologías de hábitat popular; ello nos sirvió para hacer foco en nuestro objeto de estudio: las situaciones de informalidad que se desarrollan sobre tierra vacante, en general, y en villas y asentamientos, en particular.<sup>31</sup>

Posteriormente, analizamos el derrotero de las políticas de regularización en la región. En ese marco, distinguimos diferentes formas de informalidad: la informalidad urbanística, la dominial y, finalmente, la edilicia. A diferencia de lo que ocurre en otras ciudades de América Latina, en el AMBA han avanzado más fácilmente los procesos de regularización para dar respuesta a situaciones de informalidad urbanística vs aquellos orientados a la regularización dominial y/o constructiva. En este sentido, es

manifiesta la ausencia de una política de regularización de nivel nacional. Las iniciativas son muy acotadas; en la Provincia de Buenos Aires, fueron protagonizadas fundamentalmente por los municipios del Conurbano Bonaerense en estrecha articulación con el gobierno provincial. En la Ciudad de Buenos Aires, las diferentes gestiones que se sucedieron en el gobierno local han manifestado la intención de integrar, en términos urbanísticos, las villas a la ciudad y de sanear el dominio de los terrenos a favor de sus habitantes. Sin embargo, las buenas intenciones no han sido acompañadas por resultados manifiestos en ese sentido.

En la Provincia de Buenos Aires, entre los instrumentos analizados, se destacan el Decreto núm. 3.396 que define distritos de urbanización prioritaria, la ley de expropiación, la usucapión, la Ley Pierri y la Ley núm. 10.830 que rige el funcionamiento de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Todos estos instrumentos conviven de manera desarticulada y su implementación está condicionada por los procesos sociopolíticos. Interesa destacar, en este sentido, el conflicto latente entre la corporación notarial y la Escribanía General de Gobierno, por la implementación de políticas de titulación, masivas y gratuitas.

En la CABA, la disponibilidad de instrumentos es aun mucho más acotada, y se limita a la modificación del Código de Planeamiento Urbano para incorporar la figura del Distrito U31 —que define una norma urbanística más flexible para dar respuesta a la informalidad en las villas—. Sin embargo, su lenta y errática utilización se vio superada y desbordada por el proceso progresivo de densificación de las villas<sup>31</sup>. Tampoco hubo avances significativos respecto del traspaso del dominio de los terrenos a sus ocupantes, a pesar de que hubo múltiples programas que incluían este aspecto entre sus objetivos. En la actualidad, se están desarrollando acciones de regularización urbanística y dominial en diferentes villas de la ciudad (Villa 17, Barrio Inta, Villa 19, entre otras); sin embargo, se trata de intervenciones puntuales y acotadas que no logran dar respuesta a la problemática de la informalidad en las villas de la Ciudad.

Finalmente, desarrollamos cuatro estudios de caso en villas y asentamientos del Área Metro-

<sup>31</sup> Desde mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comienza a agotarse y ya no es posible el desarrollo de nuevas invasiones, se inicia un progresivo proceso de densificación. Primariamente,

te, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etc.) y, posteriormente, a través de la construcción en altura.

politana de Buenos Aires. Los estudios de caso nos permitieron identificar algunos clivajes que caracterizan a los procesos de regularización en el AMBA. En primer lugar, el desarrollo de estos procesos parece estar directamente afectados por la dinámica política de las jurisdicciones en las que se localizan los barrios. En algunos municipios del Conurbano, los procesos de regularización han ingresado a la agenda de gobierno en virtud del vínculo que los dirigentes locales<sup>32</sup> tienen con las poblaciones de los asentamientos. En ese marco, han logrado satisfacer demandas de los sectores populares en virtud de mantener su capital y anclaje político-territorial. En la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, la relación de los dirigentes locales con las poblaciones de las villas ha sido errática y ha estado —salvo contadas excepciones— mediada por las estructuras político-partidarias.

En segundo lugar, las formas de ocupación y uso del suelo que definen las características de la urbanización repercuten en las posibilidades efectivas de regularización. En términos generales, los asentamientos se han desarrollado a través de la ocupación de tierra protagonizada por colectivos más o menos integrados que proceden de manera planificada. La lógica de la ciudad formal guía el proceso de ocupación en particular en aquellos aspectos vinculados con la definición del tamaño de los lotes, el trazado de calles. Las villas, por su parte, producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados a la traza urbana del resto de la ciudad, sino organizados a partir de pasillos por los cuales generalmente no pueden pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo. Estas características permiten comprender por qué los procesos de regularización parecen avanzar más francamente en los asentamientos y complejizarse en las villas.

Finalmente, la localización de las urbanizaciones en el AMBA parece jugar también un papel relevante respecto a las posibilidades de regu-

larización. Así, en las urbanizaciones de origen informal con localizaciones más próximas a la ciudad central, los procesos de regularización avanzan con cierta facilidad en la etapa de mejoramiento barrial y amanzanamiento. Sin embargo, estos procesos se complejizan en el traspaso efectivo del dominio, y más aún, en la regularización de lo construido, especialmente por la intensidad de del uso del suelo y las progresivas subdivisiones. En cambio, las urbanizaciones de la periferia, muestran, en general, un uso del suelo menos intensivo que, en principio, hace más viable la regularización dominial. Como contrapartida, su localización hace mucho más difícil la regularización urbanística, fundamentalmente por el costo de las infraestructuras y del tendido de las redes de servicios. Los casos analizados parecen mostrar también que cuanto menor es el número de propietarios originales de los terrenos ocupados, el traspaso del dominio a sus ocupantes se simplifica.

En el Barrio Inta la regularización urbanística ha sido el logro más evidente de los diferentes programas públicos que desde los albores de la década de 1990 se propusieron intervenir en el barrio; sin embargo, todavía no existe una solución para el traspaso del dominio y la titularización de las viviendas autoconstruidas. En Villa Tranquila, el proceso de regularización se inició más recientemente —en 2004—, allí también la regularización urbanística deja ver sus efectos impulsada por las acciones del PROMEBA. La regularización dominial avanza bis a bis con la construcción de nuevas viviendas pero sigue siendo una incógnita en el caso de las viviendas autoconstruidas. En los asentamientos, San Jorge y San Jerónimo, la regularización dominial avanzó con mayor facilidad. En San Jorge, la regularización urbanística fue impulsada y desarrollada por los propios vecinos, con apoyo variable del gobierno local. En San Jerónimo si bien se avanzó en la regularización de varios de los terrenos, ésta aún no se ha completado para la totalidad del barrio.

<sup>32</sup> No es extraño que numerosos dirigentes que se han convertido en intendentes o en integrantes de los Legislativos locales hayan iniciado su carrera política en las

mismas urbanizaciones populares en las que se desarrolló parte de su historia vital.

## 7. Bibliografía

- AINSTEIN, Luis (2008): *Asimetrías urbanas. Ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales de acceso a servicios de saneamiento y transporte en el Aglomerado Urbano de Buenos Aires*, FA-DU-ISU, Buenos Aires.
- BLAUSTEIN, Eduardo (2001): «Villas miseria», en <http://www.elortiba.org/pdf/villa-miseria-blaustein.pdf>.
- CANESTRARO, María Laura (2009): «Acerca de la fetichización de las normas: reflexiones sobre un conflicto por la apropiación del espacio urbano» en Revista Question, 24. [http://perio.unlp.edu.ar/question/numeros\\_anteriores/numero\\_anterior24/files/canestraro\\_1\\_informes\\_24primavera2009.htm](http://perio.unlp.edu.ar/question/numeros_anteriores/numero_anterior24/files/canestraro_1_informes_24primavera2009.htm)
- CHIARA, Magdalena & María Mercedes DI VIRGILIO (2008): «Conceptualizando la gestión social», en Magdalena CHIARA & María Mercedes DI VIRGILIO (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, Nora (1975): *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares, período 1943-1973*. Tesis de Doctorado, CEUR-ITDT.
- (1999): *Políticas de regularización en la Argentina: entre la euforia y la frustración*; CONICET/UBA; Buenos Aires; mimeo.
- (2000): *Informalidad y Segregación urbana en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2003a): «Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires», en *CyTET*, XXXV (136-137): 347-374,
- (2003b): «Cambios en el espacio metropolitano», en LOMBARDO, J. & A. CATENAZZI, (Comps.). *La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Instituto del Conurbano, UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- COHRE, (2007): *Informe Argentina*, en <http://www.cohre.org>.
- CRAVINO, María Cristina (2006): *La villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS-ICO, Buenos Aires.
- DE SOTO, Hernando (1986): *El otro sendero*, Ed. El barranco, Lima.
- DI VIRGILIO, María Mercedes (2007): *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- DROMI, Roberto (1987): *Derecho Urbanístico Argentino*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid.
- HERZER, Hilda & Pedro PIREZ (1994): *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Hábitat-ONU, Nairobi.
- HERZER, Hilda & al. (1999): *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso*. Informe final de investigación. Proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- (2008): «¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas», en HERZER, Hilda & al. (Org) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- MENNA-BARRETO SILVA, H. (2002): «Sao Paulo: El acceso a la propiedad a cualquier precio», en F. DUREAU & al. (coords.); *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. IRDI Alfaomega. Bogotá.
- OSZLAK, Oscar (1991): *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/ Humanitas, Buenos Aires
- RODRÍGUEZ, María Carla & al. (2007): *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- TORRES, Horacio (1993): «Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano». *Publicaciones PUA* n.º. 1 Consejo del Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- (2001): «Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990» en *Revista EURE, Revista de Estudios Urbano y Regionales*, 2(8). Santiago de Chile.

## Siglas

- AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.  
 CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
 CPU: Código de Planeamiento Urbano.  
 DUP: Distritos de Urbanización Prioritaria.  
 PSH: Producción Social del Hábitat.