

Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)

URBAN CONFLICTS IN REGULARIZATION PROCESSES OF INFORMAL SETTLEMENTS IN THE METROPOLITAN REGION OF BUENOS AIRES (1983-2011)

PÁGINAS 43-60

María Mercedes DI VIRGILIO[♦], María Soledad ARQUEROS MEJICA[♣] y Tomás GUEVARA[♣]

Fecha de recepción: 08.11.2011 • Fecha de revisión: 02.07.2012 • Fecha aceptación: 10.07.2012

RESUMEN

En este trabajo se abordan los conflictos urbanos que emergen durante el desarrollo de procesos de regularización urbanística y dominial en villas y asentamientos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Para ello, se caracterizan los principales instrumentos jurídicos y políticas públicas implementadas, así como la trama de actores sociales involucrados y los principales conflictos que emergen en su desarrollo. Asimismo, se identifica al Estado y su intervención como uno de los principales factores de estructuración del territorio en las urbanizaciones populares. El análisis de los casos permite identificar cuatro ejes problemáticos fundamentales a partir de los casos estudiados: a) la gestión de las obras y su impacto territorial, b) las diferentes temporalidades en los procesos de ocupación, c) la evolución de los lotes en el marco de procesos de cesión y mercado, d) la falta de adecuación entre la normativa urbana existente y los procesos de producción del hábitat.

Palabras clave

Urbanizaciones informales, políticas públicas, procesos de regularización, Buenos Aires.

ABSTRACT

This paper deals with urban conflicts that appear during the development of housing and land property legalisation processes in shanty towns and settlements in the Buenos Aires Metropolitan Region. In order to approach this issue, we provide an account of the main legal instruments and public policies implemented, of the network of social actors involved and the principal conflicts that emerge during the process. Besides, the State and its interventions are identified as key factors for the restructuring of territory in popular urbanisations. The analysis of several case studies leads to the identification of four fundamental sets of problems: a) construction management and its territorial impact, b) different temporalities in the process of occupation, c) evolution of allotments in the context of land transfers and market processes, d) inadequacy between existing urban regulations and the dynamics of spontaneous production of space.

KEY WORDS

Informal urbanisations, public policies, regularisation processes, Buenos Aires.

Introducción

En términos generales, se puede afirmar que una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas está excluida de los procesos capitalistas de producción del hábitat. De esta manera, parte de la sociedad estuvo imposibilitada de acceder a un hábitat de calidad por medio del mercado, y se vio obligada a desarrollar estrategias propias de producción de suelo urbano y vivienda. En general, los barrios resultantes de estos procesos se caracterizan por la precariedad que presentan en sus condiciones de hábitat. En este marco, el Estado fue desarrollando experiencias de regularización dominial y urbanística con el fin de mejorar las precarias condiciones habitacionales que estos barrios presentan e incorporarlos a la trama urbana.

♦ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, (Buenos Aires, Argentina), mdivirgilio@fibertel.com.ar.

♣ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, (Buenos Aires, Argentina), soledad.arqueros@gmail.com.

♣ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, (Buenos Aires, Argentina), tomasguevara82@gmail.com.

✚ Ref. bib.: DI VIRGILIO, María Mercedes; ARQUEROS MEJICA, María Soledad; GUEVARA, Tomás (2012) "Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011)", *Urban NS04*, pp: 43-60.

El presente trabajo tiene por objeto indagar las diferentes modalidades y desarrollos de los procesos de regularización de villas y asentamientos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)² y los conflictos urbanos que se imbrican en dichos procesos. La investigación se focaliza en cuatro urbanizaciones populares de la RMBA: Barrio Inta (Villa 19) ubicado en el límite de la ciudad central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Villa Tranquila y Barrio San Jorge, ambos localizados en un municipio de la primera corona que rodea a la ciudad central (Avellaneda) y el barrio San Jerónimo, ubicado en un municipio de la segunda corona (Almirante Brown). La elección de estos barrios se funda en el hecho de que son expresivos de las distintas formas que asume el hábitat popular en la aglomeración: las villas, los asentamientos y los loteos populares. Estos barrios son analizados a la luz de información recolectada a partir de entrevistas abiertas a habitantes de los barrios y a funcionarios involucrados en las políticas públicas implementadas, así como de documentos de organismos gubernamentales y normativa vigente sobre los procesos de regularización. En la primera sección del trabajo se caracteriza el desarrollo del hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En la segunda, se analizan las políticas de regularización y los instrumentos utilizados en su implementación. Finalmente, en la tercera sección, se desarrollan los principales conflictos que emergen en dicho proceso.

Hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Tras la Gran Depresión de 1929, el modelo agro exportador —que sustentó la constitución y el desarrollo de la RMBA en los albores del siglo XX— entró en una profunda crisis, que implicó un aumento en la tasa de desempleo rural. En este marco, parte de la población afectada comenzó a migrar hacia los grandes centros urbanos atraída por la demanda de trabajadores en el sector industrial y las expectativas de acceder a mejores condiciones de vida. Se formaron entonces las primeras villas miseria³, a partir de la ocupación espontánea de terrenos fundamentalmente fiscales. Si bien los diferentes gobiernos desde fines la década de 1940 avanzaron en la construcción de vivienda social, no lo hicieron en la escala necesaria para abastecer las necesidades de la fuerza de trabajo inmigrante, con lo que las villas proliferaron, incluso en los municipios de la primera corona de la conurbación. 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.

Diferente fue el derrotero del hábitat popular en los municipios de la conurbación⁴. En las décadas de 1950 y 1960, comenzaron a desarrollarse los loteos económicos (Clichevsky, 1975; Torres, 2001)⁵. Los loteos constituyeron uno de los principales medios que posibili-

² La RMBA está conformada por la ciudad central y cuarenta y tres municipios conurbados diferenciados en tres coronas.

³ Hasta entonces el inquilinato o conventillo había sido la forma “tradicional” que asumió el hábitat popular en la ciudad.

⁴ El ordenamiento constitucional vigente en Argentina establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias). No obstante, el artículo 5° de la Constitución Nacional reconoce, implícitamente, la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. De este modo, diferentes jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) intervienen sobre el territorio metropolitano atendiendo en forma parcial fenómenos metropolitanos y actuando sobre procesos metropolitanos fragmentados.

⁵ El loteo popular consistió en una política de desarrollo del suelo que comenzó el peronismo y continuó hasta los 70° como respuesta a las necesidades de inmigrantes atraídos por la industrialización y el desarrollo del Estado de Bienestar. Consistió básicamente en el loteo de terrenos, la construcción de viviendas y la provisión de servicios e infraestructura por parte del Estado. El loteo permitió la construcción de barrios populares cuya identidad se forjó en torno a la propiedad y el esfuerzo del asalariado para acceder a ella por vía legal. Muchos de los antiguos habitantes de la villa fueron beneficiados por estas políticas, pudiendo acceder de esta manera a suelo de mejor calidad y a la casa propia.

taron el acceso a la vivienda para los sectores populares en tierras suburbanas, en general sin infraestructura de servicios, a través del pago en cuotas mensuales. 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 o incluso en los mismos loteadores, en un contexto de pleno empleo. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteo, facilitaban el proceso de acceso a la propiedad. Sin embargo, los bajos costos de urbanización se trasladaban a los largos tiempos de viajes necesarios para el acceso a las fuentes de trabajo, a la escasa calidad de urbanización y al costo de la construcción de la vivienda, cuya inversión progresiva se prolongaba durante años⁶.

La política de loteos fue favorecida por «fuertes subsidios que abarataron radicalmente el costo del transporte suburbano nacionalizado en 1947-1948, 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. Sin embargo, en 1977, el decreto ley 8.912 puso fin a dichos loteos sin prever mecanismos de acceso al suelo para los sectores populares. De la misma manera, la Ley de Entidades Financieras de 1977 liberalizó las tasas de interés y acotó notablemente las posibilidades de financiamiento del acceso al suelo y a la vivienda. Durante ese periodo, se implementó un plan sostenido de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires⁷ que, sumada a los efectos del decreto ley 8912/77, impulsaron la emergencia de asentamientos populares como nueva forma de acceso al suelo urbano por parte de los sectores más desfavorecidos.

Los asentamientos se originaron en los años '80, vinculados al imaginario de los loteos populares. Su configuración espacial guarda relación con el loteo, ya que 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. A diferencia de la villa, cuya formación es espontánea y desorganizada, el asentamiento requiere la organización previa de los vecinos que no sólo tienen que realizar el trazado urbano, sino también construir lo más rápidamente posible sus viviendas para impedir un desalojo. Con ese fin, en general se asentaron en tierras con escaso valor inmobiliario en las que no había planificados proyectos de desarrollo urbano ni de inversión privada. El objetivo último de los asentamientos es la regularización urbanística y dominial del barrio.

Las políticas de regularización dominial en la RMBA

A mediados de la década de 1980, con la recuperación democrática y luego de la agresiva política de erradicación de villas de la dictadura, se tendió progresivamente a un cambio de paradigma que introdujo el criterio de radicación de villas y asentamientos *in situ*⁸. En este marco, se diseñaron diversos programas con el fin de reurbanizar los barrios populares y sanear el dominio de los terrenos a favor de sus propietarios de hecho. Clichevsky (2003), distingue tres tipos de políticas de regularización: i) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial; ii) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental; y iii) las integrales que articulan las dos primeras. Según esta investigadora, las expe-

⁶ Si bien los loteos económicos facilitaron el acceso a la propiedad de los sectores de menores ingresos, no es posible soslayar el hecho de que constituyeron un subsidio indirecto a los loteadores privados, los que se beneficiaban de la venta de terrenos adquiridos a bajísimo costo. La renta de la que se apropiaban en el proceso de loteo no guardaba relación con la escasa inversión realizada inicialmente.

⁷ 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.

⁸ Por radicación se entiende las acciones tendientes a la urbanización en el lugar, incluyendo la regularización dominial y urbanística, el mejoramiento habitacional, etc.

riencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente, las políticas de regularización se implementaron de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las políticas de tipo i. Ello se debió a que este tipo de intervenciones son menos costosas, tienen mayor visibilidad en términos políticos y han recibido una fuerte promoción de parte de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Estas operatorias fueron impulsadas originalmente por organismos internacionales que, influidos por la tesis de De Soto *et al* (1987), entendieron que la regularización dominial tendría por sí misma efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población, al promover su inserción social y facilitar la integración en otras esferas tales como la laboral, educativa, etc. Pese a esto, en algunas experiencias estas políticas fueron resignificadas por sectores populares organizados que impulsaron iniciativas de autogestión del hábitat. No obstante, los procesos no necesariamente han llegado a buen puerto y tampoco han provocado los efectos previstos. En numerosas situaciones que lograron ser regularizadas se desarrollaron nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Ward, 2011).

En este marco, 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 a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos, y no reconociendo que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por las instancias adecuadas. En este contexto, los procesos de regularización avanzaron caso a caso, sólo cuando la correlación de fuerzas entre los actores involucrados así lo habilitaba⁹. Esta situación hace muy difícil analizar en términos globales los resultados de la política de regularización, ya que sólo 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 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.

En la Argentina en general, y en la Región Metropolitana en particular, la regularización es una cuestión aún pendiente. La regularización de tierras privadas se regula por el Código Civil, mientras que la transferencia de tierras fiscales se regula por la Ley de Emergencia Económica N° 23.697/89 y otras disposiciones legales (Clichevsky, 2003). Las políticas más importantes en los últimos años 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 N° 2.441/90, Decreto N° 846/91), cuyo objetivo es la

⁹ La incorporación del paradigma de regularización es un fenómeno de escala regional. Como señala Clichevsky (2006), si bien algunos países como Perú y México implementaron este tipo de políticas desde la década de 1960 y 1970, la aplicación masiva de las mismas se dio a partir de la década de 1980 y especialmente de la década de 1990. Estuvo precedido de un debate teórico-conceptual en el que, en el contexto de hegemonía de las ideas neoliberales, terminó por imponerse la tesis de De Soto (1987), la cual postulaba que la regularización dominial favorecería la movilización de un capital que se encontraba inmovilizado, favoreciendo el acceso al crédito, y promovería la mejora en las condiciones de vida y el combate a la pobreza.

regularización de dominio y urbano-ambiental de las tierras ocupadas propiedad de la Nación; la Ley Pierrri N° 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 N° 8.912 y Leyes N° 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 N° 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, 2006). En la Ciudad de Buenos Aires la sanción de la Ordenanza N° 44.873/91 que creó el distrito U31 que regulaba normas especiales de urbanización para las villas, delimitaba los trazados de las manzanas y las calles, fue el instrumento más importante, pero incluso en este caso con una aplicación muy limitada.

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. Las explicaciones acerca de la imposibilidad de la regularización constructiva se relacionan 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 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 ex funcionario CABA, 2008).

Sin embargo, parecen existir procedimientos que permitirían avanzar en este sentido, garantizando 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 subsistencia¹⁰, por incorporación de la mejora y por alguien que firme que no se va a caer. (Entrevista ex funcionario CABA, 2008)

La ausencia de acciones en este sentido implica por lo tanto la internalización de los costos de la (i)rregularidad 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, 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 funcionario de nivel local, CABA, 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 ex funcionario CABA, 2008)

¹⁰ 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.

En este marco, el ejercicio del derecho de propiedad está garantizado por la práctica de la posesión. Sin embargo, esta mirada parece recuperar casi exclusivamente la dimensión legal de la propiedad, perdiendo de vista las implicaciones 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 [normativa estatal] los coloca y la necesidad de salir de ese estigma alcanzando el status de propietarios, viabilizado por la compra de los terrenos».

Los conflictos urbanos en los procesos de regularización

Todo proceso de implementación de políticas públicas, en general, y de regularización, en particular, afecta y es afectado por el conjunto de actores sociales que intervienen en dicho proceso. Los actores sociales involucrados son de diferente tipo y, por

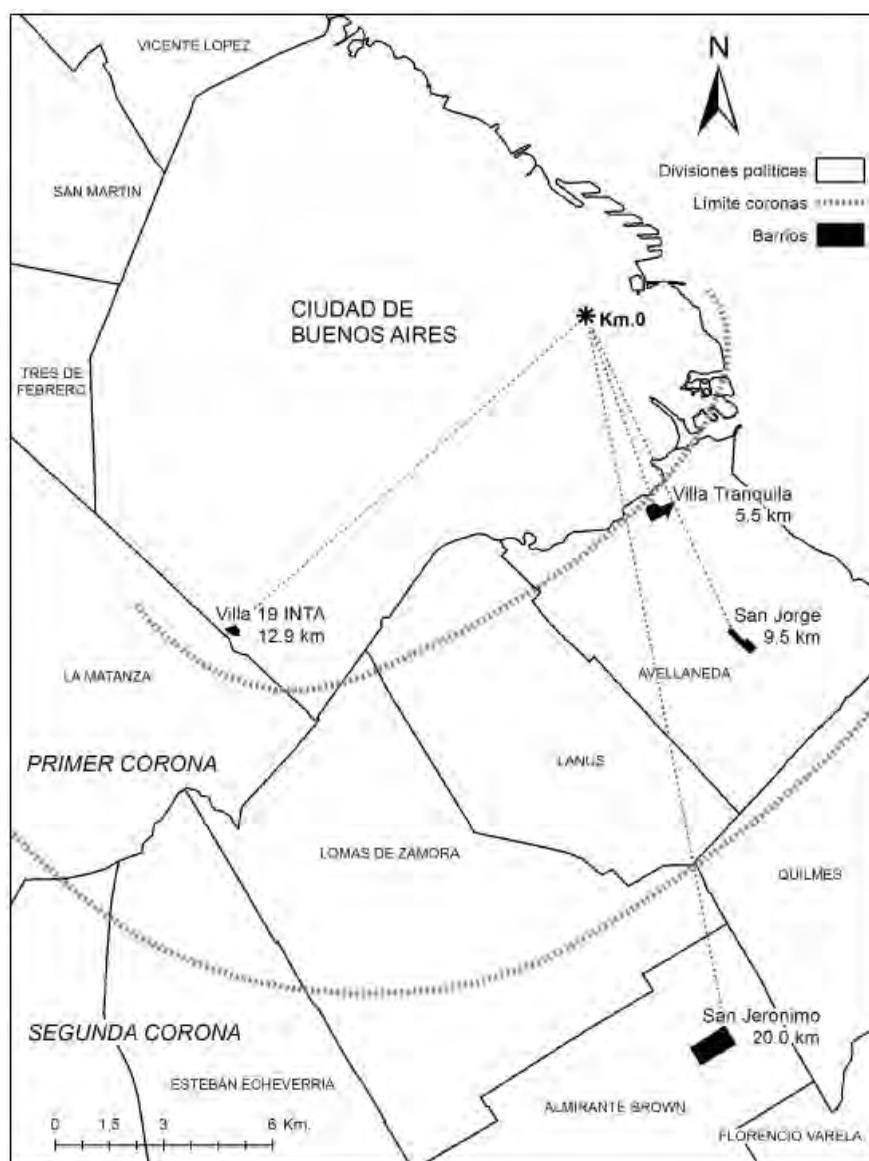


Figura 1. Localización de los barrios y distancia al centro (km. 0) de la Ciudad Central
Fuente: Elaboración Propia.

ende, responden a lógicas diferenciadas. De manera esquemática, Herzer las clasifica en tres, en función de su vinculación con la producción y la gestión de la ciudad: la lógica de la ganancia, la lógica de la necesidad y la lógica de lo estatal (Herzer *et al.*, 1993). De acuerdo con estas lógicas, los actores sociales son portadores de intereses y concepciones diferentes sobre la ciudad y las políticas públicas, y desarrollan por ello estrategias de producción y reproducción disímiles. La complejidad del entramado que definen estos actores determina la recurrencia de conflictos sociales que emergen en el proceso de implementación de dichas políticas. Por las características de las políticas de regularización, gran parte de estos conflictos están vinculados a los usos y apropiaciones del espacio urbano, por lo que pueden ser caracterizados como conflictos urbanos (Guevara, 2010). Los conflictos parecen emerger cuando se aparecen contradicciones entre lo fijado en el ‘contrato’ tácito que se establece en el marco de estas operatorias entre los organismos estatales, las organizaciones sociales y políticas que actúan en el territorio y las familias residentes (Di Virgilio, 2007). En este marco, esta sección intenta caracterizar sintéticamente algunos de los conflictos urbanos que típicamente emergen en el proceso de implementación de las políticas de regularización, siguiendo una lógica inductiva a partir de los casos analizados. Así, los principales ejes de conflicto identificados son: la gestión de las obras y su impacto territorial; las diferentes temporalidades de los procesos de ocupación del suelo que conviven en las urbanizaciones; la evolución en el tiempo de los lotes vis a vis la evolución de la operatoria (en el marco de procesos de cesión y mercado) y la falta de adecuación de la normativa existente a la dinámica de los procesos de producción social del hábitat.

Breve presentación de los casos estudiados

El primer caso de estudio, el Barrio INTA, se encuentra en el límite sudoeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el barrio de Villa Lugano. Su localización podría ser caracterizada como una *periferia en la centralidad* del aglomerado Buenos Aires. Su poblamiento está vinculado a la disponibilidad de tierra vacante en la zona sur de la ciudad y a la existencia de establecimientos industriales demandantes de mano de obra. En la década de 1980, con el fin de la dictadura militar¹¹, se produjo el re-poblamiento del barrio. Según datos oficiales de 2002 habitaban en el barrio 3.467 personas y alrededor de 900 hogares, es decir que es una villa de tamaño reducido si se la compara con las grandes villas de la ciudad. A mediados de la década del ‘90 comenzaron a desarrollarse las primeras obras de urbanización en el barrio INTA. Si bien existieron dificultades y demoras, INTA experimentó en los últimos 15 años un importante proceso de mejora: todas las calles principales fueron pavimentadas; la mayor parte de los pasillos¹² han desaparecido; y se instalaron y conectaron las viviendas a los servicios de agua de red y cloaca, entre otras cuestiones. La ausencia de tierra vacante en el barrio desalienta la ocupación de los terrenos como modalidad de acceso a la tierra. Como resultado, se han dinamizado las transacciones inmobiliarias, acompañadas de procesos de densificación, subdivisión de los terrenos y verticalización.

¹¹ Es importante señalar que las villas de la Ciudad de Buenos Aires estuvieron sujetas a un violento proceso de erradicación compulsiva durante el último gobierno militar (1976-1983). En ese contexto, algunas villas de la Ciudad fueron completamente erradicadas, como es el caso de la villa del bajo Belgrano. En otras, la resistencia de algunas familias a dicha política detuvo su erradicación total, aunque todas sufrieron una fuerte reducción de su población. En este sentido, la población residente en villas se redujo de 213.823 habitantes en 1976 a 37.010 en 1980. En 1976, INTA estaba habitada por 9.000 personas, tras su erradicación parcial sólo quedaron allí 20 familias.

¹² Los pasillos son los corredores angostos que organizan la traza de las villas. La mayor parte son demasiado angostos para que pase un automotor. Una de las principales acciones tendientes a la urbanización era, por ello, la apertura de calles de un ancho suficiente que permita la circulación de ambulancias, autobombas y patrulleros.

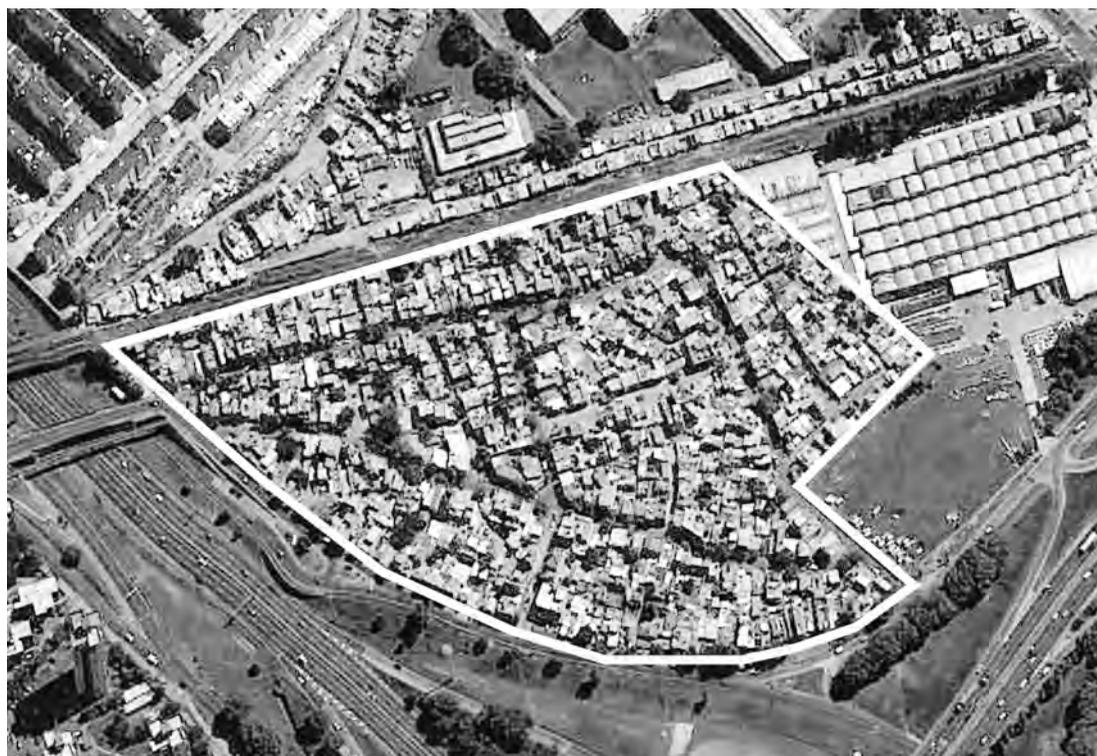


Figura 2. Villa 19 – Barrio INTA.
Fuente: Google Earth.

El segundo caso de estudio, Villa Tranquila, se encuentra ubicado próximo al centro del partido de Avellaneda, en el primer cordón del AMBA. Presenta un tejido compacto con una estructura interna de pasillos, a través de los cuales se distribuye de manera precaria el agua de red y la energía eléctrica. Sólo están pavimentadas algunas de las calles que rodean el barrio y su calle principal. En la actualidad, en Villa Tranquila, las ocupaciones continúan siendo un mecanismo de producción del hábitat. Las mismas se concentran en sectores intersticiales y zonas de borde, mientras que en los sectores más consolidados los mecanismos predominantes son la compra y venta de las viviendas, la cesión y/o la subdivisión de lotes. Según un Censo realizado por el municipio de Avellaneda, en el 2004 habitaban el barrio 7.039 personas que conformaban 1.917 familias. En Villa Tranquila, las primeras intervenciones en el barrio estuvieron orientadas al relleno de tierras bajas (en las calles Argañaraz y French) para la construcción de viviendas y la extensión de la calle Pinzón, una de las principales arterias de circulación del barrio. En 2007, se realizaron las primeras adjudicaciones de viviendas. Asimismo, desde la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se trabajó en el englobamiento parcelario de los terrenos que conforman el barrio. De este modo, se unificó el dominio generando las condiciones que facilitarían en el futuro el saneamiento individual de los terrenos (Di Virgilio *et al*, 2011). El barrio cuenta parcialmente con red de agua corriente y cloacas, la provisión de estos servicios se localiza en las principales arterias. Para la construcción de cloacas, el municipio proveyó los materiales necesarios y los vecinos organizados por sectores fueron desarrollando el tendido. Las intervenciones orientadas al ‘esponjamiento’¹³ continúan vigentes.

¹³ Se entiende por esponjamiento la relocalización selectiva de familias para permitir la apertura de calles y vías de circulación.



Figura 3. Villa Tranquila.
Fuente: Google Earth.

El tercer caso de estudio, el Barrio San Jorge, también se encuentra ubicado en el municipio de Avellaneda, en la localidad de Villa Domingo. Este barrio está totalmente incorporado a la trama urbana y no presenta discontinuidades con el resto del tejido de la ciudad. Se originó en 1985 a partir de una toma organizada. En la ocupación de las tierras, los vecinos procuraron desde un principio respetar la normativa estatal. Luego de la ocupación organizada de los terrenos, los únicos mecanismos de acceso al hábitat fueron la compra —acompañada, también en este caso de subdivisiones— y la cesión, ya que el barrio no presentaba terrenos vacantes, y los vecinos evitaron la ocupación de los espacios destinados a calles y equipamiento colectivo. La única ocupación de terrenos ocurrida luego de la toma original, se produjo en años recientes en una parcela ubicada en el centro del barrio, en donde se emplazaba un predio fabril.

El cuarto caso de estudio, el Barrio San Jerónimo, se ubica en tierras periféricas del segundo cordón del área metropolitana, en el partido de Almirante Brown. Las tierras, de origen rural, fueron donadas a la Iglesia Católica por su propietaria, institución que fue repartiendo los lotes a familias con problemas habitacionales. En la década del '70 los terrenos fueron transferidos a la Asociación Cultural Esdeva quien sería en adelante la encargada de realizar los loteos y ubicar a las familias. El trazado del barrio contemplaba una planificación de calles y espacios verdes, siguiendo una estrategia de urbanización formal. Según los datos del Censo de población, hogares y viviendas realizado en el 2001, el barrio posee 1.879 viviendas en las que se distribuyen 1.932 hogares. La población total del barrio es de 8.614 habitantes. San Jerónimo es el barrio donde menos se registra la intervención del gobierno, tanto local como provincial. Carece de infraestructura y servicios básicos, y ni siquiera tiene pavimentadas sus arterias principales. De todas formas, por su origen similar a un loteo popular, el trazado de las calles está previsto, así como la preservación de algunos espacios para uso colectivo. El municipio está buscando comenzar el proceso de titulación de los ocupantes.

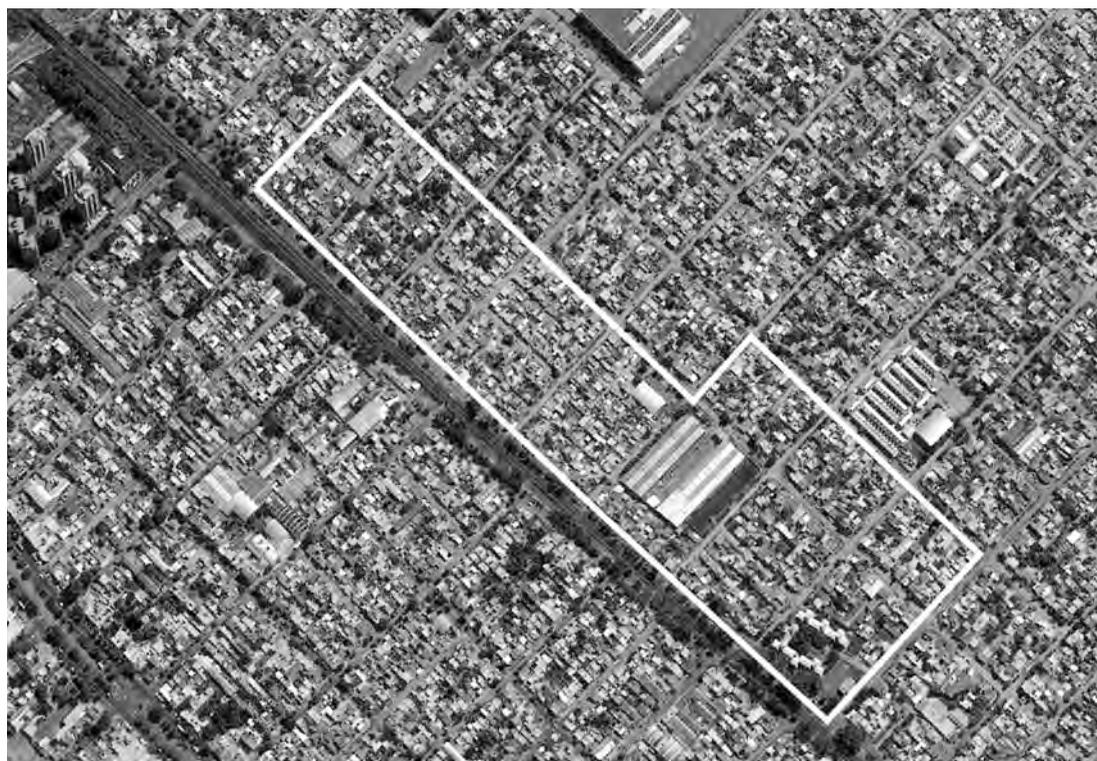


Figura 4. Barrio San Jorge.
Fuente: Google Earth.



Figura 5. Barrio San Jerónimo.
Fuente: Google Earth.

La gestión de las obras y su impacto territorial

La intervención estatal es uno de los principales factores que estructuran el territorio en las ciudades. Esto vale también para las urbanizaciones populares donde, pese al fuerte componente de autoproducción que presentan, más temprano que tarde se apela al Estado para dotarlas de las infraestructuras y de los equipamientos necesarios para garantizar la reproducción social de la población. No obstante, la acción pública no es homogénea en términos espaciales, sino que puede generar, por acción u omisión, nuevas asimetrías o profundizar las existentes en el territorio. Las obras de infraestructura y equipamiento cualifican el espacio y, además de mejorar el acceso a bienes y servicios, tienden en general a elevar el precio del suelo en sus adyacencias¹⁴. Esto nos remite claramente a cuestiones como la planificación de las obras, la participación de los habitantes en la toma de decisiones, y la comunicación de las decisiones adoptadas por los organismos intervinientes, que suelen ser fuente de conflictos recurrentes en el marco de los procesos de regularización.

En las villas, cuando comienzan a desarrollarse los procesos de regularización urbana, las principales intervenciones se orientan al ordenamiento de las viviendas en las parcelas y a la liberación de espacios para la apertura de calles e instalación del equipamiento colectivo. Ese proceso implica la definición del trazado y de la localización del equipamiento, primero; y la relocalización de las familias que se encuentren habitando sobre esos espacios, después. Ambas etapas presentan situaciones de conflicto para las familias involucradas.

En INTA el proceso de pavimentación de las arterias principales del barrio comenzó en 1997. Para ello fue necesario atravesar previamente un proceso de negociación con los vecinos frentistas, así como el reacomodamiento de otras viviendas, que no tenían salida a la calle. Asimismo, la apertura de calles implica que algunas familias abandonen sus viviendas para liberar la traza. En la mayoría de las intervenciones, el diseño del trazado es concebido en el ámbito municipal, sin involucrar la participación activa de la población del barrio. Esa dinámica redundante en conflictos con las familias a la hora de llevar adelante los espongiamientos necesarios:

Para mí si quieren abrir esta calle de las vías que desemboque en la autopista que la abran, pero que nos dejen a nosotros acá [...] Que hagan una calle ahí y listo, nosotros seguimos con nuestras vidas, seguimos arreglando y haciendo todo lo que tenemos que hacer. (Marisa, vecina de Villa Tranquila, Septiembre de 2010)

En San Jorge, no fue necesario realizar este tipo de intervenciones, ya que la ocupación se había producido de manera organizada, y la ocupación de los lotes tuvo la característica de desarrollar una trama urbana ordenada:

Cada lote individualmente, se hizo por lote. Se dividieron [...] Nosotros los dividimos [a los lotes]. Vinieron acá, 9 y pico por 17. Cada familia vino y se quedó. Algunos se quedaron, algunos se fueron. Íbamos manteniendo ese criterio de 8 por 17. Lo íbamos manteniendo para que no haya lío. [...] Que tuvieran ese tamaño los 74 lotes. (Ramón, vecino de San Jorge, abril de 2011)

Los procesos de esponjamiento implican el traslado de las familias a *viviendas transitorias*, en las que deben permanecer hasta que se les haga entrega de la vivienda definitiva. En algunas ocasiones, la ejecución de las obras implica plazos mayores a los estipulados, lo cual propicia denuncias y reclamos por parte de las familias involucradas. En este sentido, algunos vecinos de Barrio INTA denunciaron ante de la Defensoría del Pueblo que «hasta la fecha las mismas [en referencia a las viviendas definitivas] no fueron efectuadas, obligando al grupo familiar a residir en condiciones indignas desde hace nueve meses» (Defensoría del Pueblo, resolución 0050/07).

¹⁴ Este plusvalor, generado social y colectivamente, es apropiado de manera individual por los propietarios (Jaramillo, 2009).

Por otro lado, las familias no siempre muestran conformidad con las viviendas definitivas. En Villa Tranquila algunos habitantes del barrio plantean cuestionamientos respecto de la calidad y el tamaño de las viviendas construidas bajo la órbita del Plan Federal «[...] las otras son como unos departamentos: uno arriba, uno abajo. Aparte no tenés mucha comodidad». (Bárbara, vecina de villa tranquila, septiembre de 2010). En este sentido, Marisa afirma «Todos tenemos nuestras comodidades en nuestras casas, todos, cada uno a su manera. Todos las casas a su manera, sus casas, sus medidas porque es su casa, se sienten cómodas, la hicieron a su manera, ¿entendés?» (Marisa, vecina de Villa Tranquila, Febrero de 2011).

Existen otros puntos de vista. En un diálogo entre Marisa y Juana —la esposa de un referente del barrio— Juana intentaba convencer a Marisa contándole su experiencia:

Sí, no te vas a arrepentir. Yo tampoco quería irme, yo tenía dos patios grandísimos, entraba aire, la vía... porque yo vivía sobre la vía, y no quería saber nada, nada, nada, nada: 'que no, que esto es chiquito, que esto y aquello, yo acá tengo mi comodidad' no la comodidad que tengo ahora, pero tenía comodidad, todo de chapa zinc que me hizo mi marido. Viví dos años [en la vivienda nueva] y ni loca, ahora no me quiero ir, no me quiero ir [...]. (Diálogo entre Juana y Marisa, vecinas de Villa Tranquila, Febrero de 2011)

En este sentido, los discursos hacen evidentes miradas negativas acerca del modo de vida de los villeros:

Fíjate una cosita mami, nosotros vamos a la calle y vemos esa silla que nos hace falta, y vemos, y lo traemos 'ah, esto me sirve para acá, me queda lindo', ahí no es así, ahí tenés la mesa, la silla, un placard, un modular, en el comedor; después tenés la cocina dividida y la escalera. (Diálogo entre Juana y Marisa, vecinas de Villa Tranquila, Febrero de 2011)

Las relaciones sociales, estructuras y redes territoriales son fundamentales en el marco de los procesos de regularización por su capacidad para captar y direccionar recursos desde el Estado hacia uno u otro sector del barrio, así como para canalizar demandas desde la población hacia las instancias de planificación y gestión. La participación de los habitantes en las definiciones referidas al trazado y localización del equipamiento colectivo, así como la adecuada comunicación entre los vecinos y sus referentes, y entre ambos y el Estado son fundamentales para moderar los conflictos que emergen a la luz de estas intervenciones. En este sentido, los referentes barriales pueden jugar un rol clave en la profundización o desactivación de dichos conflictos. Estos referentes suelen ser los interlocutores legítimos frente a los organismos y funcionarios estatales, especialmente los de nivel local. Es una estrategia recurrente la incorporación de estas representaciones territoriales en los procesos de regularización para 'allanar' el camino a la intervención pública en los barrios. En San Jorge, la organización vecinal fue necesaria para presentar un reclamo organizado frente al Estado. En ese marco, se conformó una Junta Vecinal que fue protagonista clave de la urbanización del barrio. Según uno de los entrevistados, las diferencias políticas empezaron «una vez que el barrio estuvo urbanizado», conflictos que sintetiza como «peleas por ver quién es el jefe del barrio» (Ramón, vecino de San Jorge, abril de 2011). En Barrio INTA, el proceso de urbanización se llevó adelante con la colaboración de referentes barriales quienes, según funcionarios del IVC, favorecieron el proceso.

En otros casos la escasa consolidación de los referentes en los barrios o las disputas entre dirigentes parecen desarticular la estrategia. En Villa Tranquila los enfrentamientos entre referentes ocasionaron dificultades para llevar adelante el proceso de urbanización. Asimismo, la relación entre el municipio y los habitantes del barrio tampoco llegó a consolidarse. En este marco, hubo enojos y confrontaciones:

Sí, tuvimos reuniones y todo eso, pero la bronca que a mí me daba era que yo no soy ninguna estúpida, hice la primaria pero entiendo. [...] Yo le hacía una pregunta al del Municipio y él me contestaba con otra pregunta, entonces delante de todo el mundo le dije: «mira, discúlpame, yo te hice una pregunta no me respondas con otra pregunta porque yo no soy

estúpida y mis vecinos de atrás me tiraban letra ... yo no soy ignorante, ni yo ni mis vecinos que estamos acá... si yo te estoy haciendo una pregunta respondeme». [...] Entonces no fui a ninguna reunión más, porque no me interesa ni me importa. (Marisa, vecina de Villa Tranquila, Septiembre de 2010)

Esas dificultades redundaron en una comunicación deficiente con respecto a las relocalizaciones, generando incertidumbre entre los vecinos:

Nosotros estamos censados todos, por eso tampoco quiero hacer mucho porque no sé si me toca o no me toca. Porque mira, si yo me pongo a gastar y después me tengo que mudar... Todos tenemos ese problema acá. Norma hizo una casa de dos pisos y no sabe si le toca la calle. [...] No, porque vos sabés que cuando vengan ellos a hacer [Municipio] no los vamos a dejar. (Marisa, vecina de Villa Tranquila, Septiembre de 2010)

Lo mismo ocurre actualmente en Barrio INTA, donde la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)¹⁵ eligió llevar adelante el proceso de regularización dominial sin la colaboración de los referentes del barrio, y negociando individualmente con cada familia. Dicha gestión, generó recurrentes conflictos que muchas veces se sustentan en rumores que son “echados a correr” sobre la titulación y la regularización dominial de las villas¹⁶. Finalmente, en San Jerónimo, el municipio previó una cierta cantidad de espacios verdes en el barrio. Sin embargo, en el marco del creciente déficit habitacional que el AMBA padece y sumado a la débil organización territorial en el barrio, esos espacios fueron paulatinamente ocupados con la llegada de nuevas familias.

Temporalidades de los procesos de ocupación

Ni las villas ni los asentamientos son urbanizaciones estáticas. Por el contrario, si algo caracteriza al hábitat popular, es su dinamismo y permanente cambio. Esto implica que se pueden reconocer, en cada uno de los barrios, diferentes temporalidades en la ocupación de los terrenos. A veces están asociadas con procesos propios del barrio — por ejemplo, cuando el crecimiento de población resulta en la ocupación de un terreno adyacente. Otras, están relacionadas con procesos más generales de la región o la ciudad — por ejemplo, un auge de migraciones rural-urbanas, o la erradicación compulsiva de población desde la ciudad central que se dio durante la última dictadura. Las diferentes etapas de ocupación de tierra obligan a la redefinición permanente de la política de regularización, en todas sus etapas. Esto vale tanto para la confección de los censos y los padrones de beneficiarios, como para la planificación general del futuro ‘barrio’ (ubicación de espacios públicos y equipamientos colectivos, trazado de las principales arterias, etc.). La progresiva ocupación de la tierra vacante también reduce los márgenes para una adecuada gestión urbana.

En el marco del proceso de urbanización de Villa Tranquila, la competencia entre habitantes con diferente antigüedad en el barrio por el acceso a los recursos del Estado parece teñir el conflicto. De este modo, lo que se está poniendo en tela de juicio es la legitimidad de unos y otros para acceder a una vivienda y permanecer en el barrio:

[...] Porque de acá te tenés que ir porque es la calle, tenés que irte igual porque viene el juez y te saca, la policía, porque es la calle, vos mandás lo que es adentro, pero el terreno es del

¹⁵ Es una Sociedad Estatal creada en 2000 (Ley N° 470) para impulsar el desarrollo urbano de la zona sur de la ciudad. No obstante, la gestión PRO desde 2008 le fue transfiriendo, a través de convenios con el Instituto de Vivienda, las funciones de urbanización de villas y asentamientos en la zona sur, convirtiéndose en la actualidad en su principal área de actuación, y desnaturalizando el objeto de su creación.

¹⁶ Algo como esto ocurrió durante los últimos meses de 2010 y se cree que está en la base de la crisis generada por la toma del Parque Indoamericano de diciembre de 2010. Se corría la voz que la gestión iba a entregar títulos a todos los ocupantes de tierras, lo que generó una ocupación masiva, protagonizada principalmente, aunque no exclusivamente, por inquilinos de las villas y asentamientos del sur de la ciudad.

gobierno, de la municipalidad, este es privado el terreno. Digamos esto, esto es todo fiscal, ellos tienen decisión de hacer lo que ellos quieren, es así. (Diálogo entre Juana y Marisa, vecinas de Villa Tranquila, Febrero de 2011)

Así, Juana, dejaba en claro que los vecinos más viejos apuestan por la urbanización, y que Marisa —cuya antigüedad en el barrio es menor, pero la suficiente para permanecer legítimamente en el barrio— debe aceptar el proceso tal como está planteado.

Lo mismo sucede en el caso de Barrio Inta, aunque morigerado porque sus características morfológicas lo convierten en un barrio ‘encajonado’ por barreras urbanas que impiden un crecimiento por extensión. Estas divisiones y conflictos entre las diferentes ‘oleadas’ de población se perciben claramente con respecto a los asentamientos denominados ‘Barrio Obrero’ y ‘Bermejo’, muchos de los cuales tienen su origen en ‘desgloses’ de hogares que habitan en Barrio Inta y que se ven obligados a protagonizar nuevas tomas de tierra ante la falta de otras vías de acceso al suelo y la vivienda. Es decir que la propia dinámica demográfica de la población del barrio, sumada a la falta de una política de vivienda social activa que se «anticipe» a la demanda, genera «presión» por nuevas tomas. Todavía no queda claro qué lugar van a tener estos nuevos asentamientos en el proceso de regularización general, pero de ser incluidos requerirán de cierta adecuación de la planificación. En el caso de San Jerónimo no están tan claras las temporalidades de los procesos de ocupación. Las ocupaciones de tierra vacante se desarrollan sobre áreas intersticiales y se pueden identificar por los tipos de construcción y los materiales empleados en ellas. Las nuevas ocupaciones, muchas de ellas realizadas en lotes reservados para espacios públicos, muestran una mayor precariedad en las construcciones. Esta ocupación entra, nuevamente, en conflicto con la planificación original del barrio, obligando a redefinir la planificación general.

Las diferentes temporalidades también suelen generar divisiones y conflictos en los barrios entre los pobladores viejos y los nuevos, que tienen que ver con el arraigo, pero también pueden tener origen en diferencias étnicas y/o económico-sociales. Esto fue planteado por uno de los entrevistados de San Jorge, que nos relató cómo eran resistidos por los pobladores originales del barrio de enfrente, que los trataban como ‘villeros’. En Villa Tranquila, las recientes ocupaciones de tierras producidas en el barrio, constituyen un foco de conflicto adicional, en el que nuevos y viejos vecinos aparecen enfrentados. Así, en el barrio se genera cohesión interna e integración entre el grupo de vecinos más antiguos quienes, a partir de esa identificación colectiva, conforman un ‘nosotros’ diferente de ‘ellos’, los nuevos vecinos, ‘Ellos’ aparecen estigmatizados, «nosotros ya nos conocemos hace un montonazo y ellos vienen, pibes chiquitos que te faltan el respeto como si nada y unos grandotes que te da miedo verlos» (Marisa, vecina de Villa Tranquila, Septiembre de 2010).

La evolución de los lotes en el marco de procesos de cesión y mercado

La persistencia de políticas neoliberales, en general, y de gestión del suelo urbano, en particular, redundaron en un crecimiento del déficit habitacional en la RMBA¹⁷. En este marco, y ante la imposibilidad de expansión horizontal, las villas y los asentamientos —entre otras modalidades de ocupación de suelo— experimentaron procesos de densificación, acompañados por la subdivisión de los lotes y la verticalización de las construcciones. Tanto la verticalización de las construcciones como la subdivisión de los terrenos se encuentran relacionados, generalmente, con el crecimiento de la familia o con el desarrollo del mercado de venta de inmuebles y alquileres. En este sentido, un entrevistado nos contaba «O sea, esa parte, allá adelante vive mi viejo, allá al costado vive mi hermana, yo vivo acá, y mi

¹⁷ Cravino *et al* (2008) calculaban más de un millón de personas afectadas por el déficit habitacional para el conjunto de la RMBA en 2006.

hermano vive arriba, donde está la escalera ahí» (Juan, vecino de Barrio INTA, 2010). Otra familia señalaba que:

Este lote era de la familia de él, el señor se separó, se juntó con esa señora y la señora tenía una casa a media cuadra [...] Le alquilaba [a un pariente del marido] la pieza que era de la señora de él, y después lo vendió y se subdividió, se hicieron tres [casas]. (Laura, Barrio San Jorge, 2010)

Esos procesos de subdivisión implican una reducción constante en el tamaño de los lotes, cuando se realizan sobre el suelo; una propiedad difusa, cuando se trata de verticalización para la cesión o venta; y la generación de accesos aún más precarios a la vivienda, cuando se trata de verticalización para ofrecer piezas en alquiler. Todo ello deriva en la generación de obstáculos a la hora de implementar políticas orientadas al saneamiento del dominio. En el primer caso, los obstáculos se originan en que los terrenos tienden a alejarse cada vez más de los estándares fijados por la normativa vigente. En el segundo, las dificultades se originan por la presencia de inmuebles ‘separados’ en un mismo terreno, y la falta de una normativa de excepción que contemple la aplicación de propiedad horizontal en esos casos. Finalmente, el tercero de los casos es el que consideramos más problemático a la hora de la intervención, ya que la regularización del lote —desconociendo qué funciona en las construcciones y cómo se desarrolla ese funcionamiento— implica convalidar y favorecer relaciones que se desarrollan en el marco de la precariedad jurídica y situaciones habitacionales igual de precarias.

En el caso de los asentamientos, además, la cesión o subdivisión de los lotes atenta contra la planificación original que dio origen al asentamiento, con lo que tienden a desdibujarse las diferencias con la tipología villa. Este parece ser el caso en San Jorge y San Jerónimo. En el primero, la densificación del barrio está generando parcelas cada vez más reducidas, así como la superposición de viviendas de diferente propiedad en el mismo lote. En el caso de los lotes previamente regularizados, esta situación introduce nuevas informalidades, que hacen imposible su regularización en el marco de la normativa vigente. En el caso de los lotes que no fueron todavía regularizados, esta situación hace imposible su regularización definitiva, dejando trunco un proceso que ya lleva 20 años. Éste es el caso de Lorena, una de las entrevistadas de San Jorge, que comparte el lote con dos hogares, desde que edificó su vivienda en ‘el techo’ del vecino que vive en la planta baja. Esta evolución de los lotes y las viviendas dificultan la culminación del proceso de regularización, tanto en lo atinente a la titularización como a la regularización de lo construido. Su dinámica siempre cambiante entra en conflicto permanentemente con los tiempos burocráticos, más lentos y poco flexibles, de los procesos de regularización, que suelen involucrar a numerosos actores e instancias gubernamentales de diferentes niveles, y quedan por ello continuamente ‘desactualizados’ o ‘desfasados’ de la realidad concreta de las urbanizaciones populares.

Derecho de propiedad vs. Derecho de uso. Falta de adecuación de la normativa existente a los procesos de producción social del hábitat.

La inadecuación de la trama de villas a la normativa urbana estatal —generada por el propio proceso de ocupación del espacio— se vincula con el dinamismo que presentan las formas del hábitat popular. En las villas es particularmente grave la falta de adecuación entre la normativa vigente y el tamaño de los lotes o las características constructivas de las viviendas, lo cual dificulta la regularización dominial de los terrenos y los inmuebles. Ese problema es menos frecuente en los asentamientos, donde la ocupación de los terrenos se realiza en concordancia con las regulaciones estatales. Sin embargo, el crecimiento —posterior a la titulación de los terrenos— de los barrios involucra la creación de nuevas situaciones de informalidad. En San Jorge, por ejemplo, la subdivisión y la cesión de parte de los lotes se realiza al margen de las regulaciones normativas, originando situaciones difusas en

cuanto a la posesión del dominio de los terrenos. En este marco, parece necesario flexibilizar algunas de las normativas para permitir la regularización física de villas y asentamientos, a través de la sanción de instrumentos *ad hoc*.

Los funcionarios estatales de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires parecen tener miradas diversas al respecto. Así, un funcionario de la ciudad señalaba:

Lo que podés hacer es, digamos, reconocer, reconocer el dominio, a ver cómo te puedo decir. [...] El derecho de uso de ese espacio, ahí está. Vos sos un tenedor de ese espacio, ejércés la posesión [porque] si vos, la informalidad, el fin último es incorporar eso a la formalidad, vas por mal camino. Tenés que incorporarla, tenés que integrarlo al circuito formal, pero con determinados parámetros que no son los del resto de la ciudad. Entonces qué sentido tiene tratar de... como te puedo decir... finiquitar, transparentar una situación de dominio y posesión que te da la misma práctica, de la posesión y del dominio de la vivienda: este espacio es tuyo, no te lo va a sacar nadie, ahora no lo quieras incorporar. (Entrevista funcionario de nivel local, CABA, 2009)

En la provincia de Buenos Aires, en cambio, aplicaron la ley veinteañal que:

Se basa en la posesión del inmueble, es una posesión de hecho, que genera derecho. [...] Entonces, generalmente se aplicaba para los lotes, una familia que estaba ocupando un lote y quiere regularizar esa situación. Este procedimiento se ablandó con la aprobación de una Ley de Emergencia de regularización que se aprobó en el año '94. (Entrevista a funcionario PROMEBA, 2009)

Y, como contrapunto, un ex funcionario de la ciudad de Buenos Aires, señaló que:

Vos fijate, hay una cosa que a mí me llama la atención en esto. En la Ciudad de Buenos Aires no se aplicó la ley Pierri, que en la provincia de Buenos Aires, generó que mucha gente que nunca iba a poder tener el título, tuviera el título. Teóricamente la Ciudad de Buenos Aires pudo haber reglamentado de alguna forma la ley Pierri, pero no lo hizo en ninguna. Vos decís 'que cosa extraña'...para decirlo cruelmente es eso, tal vez no haya una preocupación por hacerlo. (Entrevista a ex funcionario de nivel local, CABA, 2008)

La resolución del conflictivo acceso a la tierra no puede ser abordada a través de recetas reduccionistas como lo son las políticas de titularización compulsiva. Por un lado, el mejoramiento de las viviendas no parece guardar relación con la titulación de las mismas, Barrio Inta y San Jorge son un ejemplo de ello. Por otro lado, algunos autores plantean que la titulación implica un mejoramiento en el acceso de las familias a diferentes recursos a través del consumo, debido a que el título de propiedad favorece el acceso al crédito bancario. Sin embargo, la posibilidad de hipotecar la vivienda en el marco de relaciones laborales inestables —situación que se presenta con frecuencia en los habitantes de villas— pone en riesgo la tenencia de los inmuebles. En este sentido, nuestros entrevistados señalaron que el mejoramiento de las viviendas está relacionado con la seguridad en la tenencia, por un lado; y la capacidad de financiamiento que tienen las familias a lo largo del tiempo.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos podido observar el dinamismo que caracteriza al hábitat popular en la RMBA. También pudimos advertir las particularidades de las distintas urbanizaciones populares según sus contextos de surgimiento y trayectorias particulares que dialogan con la acción del Estado en esos territorios. Reconstruimos los principales instrumentos jurídicos y políticas públicas formulados e implementados en la RMBA en los procesos de regularización que conforman una compleja trama de acciones y omisiones por parte del Estado, sin llegar a conformar una política coherente e integrada de regularización.

En los procesos de regularización dominial y urbanística analizados, la obra pública involucrada en dichos procesos y su desarrollo estructura el territorio y los conflictos. Esto

nos remite claramente a cuestiones como son la planificación de las obras, la participación de los habitantes en la toma de decisiones, y la comunicación de las decisiones adoptadas por los organismos intervinientes, que suelen ser fuente de conflictos recurrentes en el marco de los procesos de regularización. Habitualmente, las condiciones del contrato inicial de obras y las expectativas en relación a la vivienda terminada no son revisadas en el proceso, situación que trae aparejada falta de conformidad de los vecinos con el producto final. De este modo, se evidencia la conflictividad de la no participación de los habitantes en las definiciones de obras, así como en ausencia de comunicación entre los vecinos y sus referentes, y de estos con el Estado.

Asimismo, colisionan las diferentes temporalidades que median el proceso de regularización: las intervenciones públicas, en la mayoría de los casos, no contemplan la dinámica de los barrios (nuevas ocupaciones, evolución de los lotes, la construcción de nuevos hogares), lo que ocasiona conflictos. La dinámica socio-urbana siempre cambiante de los barrios entra en conflicto permanentemente con los tiempos burocráticos, más lentos y poco flexibles de los procesos de regularización, que suelen involucrar a numerosos actores e instancias gubernamentales de diferentes niveles, y quedan por ello continuamente ‘desactualizados’ o ‘desfasados’ de la realidad concreta de las urbanizaciones populares.

De la misma manera, la evolución del hábitat de las familias implica modificaciones en los lotes originales, en el marco de procesos de cesión y mercado, así como procesos de densificación vertical, que atentan contra la sustentabilidad de los procesos de regularización. Estas prácticas son parte fundamental de las estrategias de reproducción social de las familias de urbanizaciones populares, tanto referida a la cesión a parientes cercanos como a la venta como forma de procurarse recursos que suelen ser reinvertidos en la misma vivienda.

Finalmente, como mencionamos, existe una tensión entre el derecho de uso y el derecho de propiedad de las tierras. La incorporación de suelo al mercado no hace más que alimentar la dinámica especulativa y expulsiva. Así, el acceso al hábitat popular se encuentra en tensión con el aumento de precios de los terrenos en el mercado informal. En este sentido, el otorgamiento de derechos de uso manteniendo la propiedad estatal de los terrenos en villas y asentamientos es una alternativa para garantizar la seguridad en la tenencia. Sin embargo, esta alternativa puede colisionar con las expectativas de la población villera y de los gobiernos —que tienden a capitalizar la política—. Asimismo, el reconocimiento del derecho de uso, puede ser percibido como un ‘derecho de segunda’, abriendo el debate sobre las desigualdades en la apropiación de la ciudad. Se hace necesario, por tanto, eliminar las alternativas reduccionistas de regulación, considerando las intervenciones en el marco de una política estatal más amplia, orientada a regular el mercado del suelo.

Referencias bibliográficas

- CANESTRARO, María Laura (2009) “Acerca de la fetichización de las normas: reflexiones sobre un conflicto por la apropiación del espacio urbano”, *Revista Question* 24. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewArticle/866>, fecha de consulta 20-07-2012.
- CLICHEVSKY, Nora (1975) “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires (1943 -1973)”, *Revista Latinoamericana de Planificación* 3.
- (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 75.
 - (2006) *Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 124.
- CRAVINO, María Cristina, DEL RÍO, Juan Pablo & DUARTE, Juan Ignacio (2008) “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”. En: XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. 1-4 de Octubre de 2008. Buenos Aires. Disponible en: http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf, fecha de consulta 15-01- 2011.

- DE SOTO, Hernando; GHERSI, Enrique & GHIBELLINI, Mario (1987) *El otro sendero*, Buenos Aires: Sudamericana.
- DI VIRGILIO, María Mercedes (2007) *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- DI VIRGILIO, María Mercedes; ARQUEROS MEJICA, María Soledad y GUEVARA, Tomás (2011) “Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 167, pp:109-130 .
- GUEVARA, Tomás (2010) *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora, Dra. María Mercedes Di Virgilio.
- HERZER, Hilda & PIREZ, Pedro (1993) *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Nairobi: Hábitat-ONU.
- JARAMILLO, Samuel (2009) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá: Universidad de Los Andes.
- TORRES, Horacio (2001) “Diagnóstico Socio-territorial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires y su contexto metropolitano”. *Plan Urbano Ambiental, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Consejo del Plan Urbano Ambiental y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- WARD, Peter; JIMENEZ HUERTA, Edith; GRAJEDA, Erika & UBALDO VELÁZQUEZ, Claudia (2011) “Self-Help housing policies for second generation inheritance and succession of ‘The House that Mum & Dad Built’”, *Habitat International* 35, pp: 467-485.