

Historia de políticas e historias de familias: La micropolítica de los procesos de producción del hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires

María Mercedes Di Virgilio
María Soledad Arqueros Mejica
Tomás Guevara

Introducción

La Región Metropolitana de Buenos Aires es una de las más grandes Latinoamérica en cuanto su extensión geográfica y población (luego de ciudad de México y San Pablo, Brasil). La Producción del Hábitat (PH) en la Región reconoce diferentes formas y clivajes. Esta categoría designa un universo heterogéneo de prácticas sociales de producción y reproducción de las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad¹. Analíticamente, reconocemos tres modalidades fundamentales de PH²: i. la Producción Capitalista del Hábitat (PCH), que refiere a la producción y el acceso a la vivienda (y al suelo) a través del mercado y está determinada por la lógica de la ganancia; ii. La Producción Social del Hábitat (PSH), engloba a la autoconstrucción, la autoproducción, la autogestión y otros procesos que se diferencian por poner de relieve el carácter de valor de uso del suelo y la vivienda, por sobre su valor de cambio; iii. la intervención estatal en materia urbanística, que a través de las políticas habitacionales, las obras de infraestructura y los equipamientos colectivos, sustentan los procesos anteriormente mencionados y permiten su despliegue (Guevara, 2010). Muchos de los barrios originados en procesos de PSH, presentan situaciones de conflicto en relación a la normativa que regula el régimen de tenencia de los terrenos, el tipo de tejido urbano predominante y/o el acceso a servicios públicos. En los últimos 30 años las políticas públicas urbanas han incluido definiciones orientadas al mejoramiento del hábitat y la regularización de la tenencia en estos barrios, aunque sus resultados fueron en general limitados (Di Virgilio, Guevara y Arqueros, 2010).

En este marco, este trabajo se propone explorar el derrotero de los procesos de PSH en la RMBA, a partir del estudio de cuatro barrios populares. Indaga los procesos de urbanización, integración y consolidación de los barrios populares a partir del despliegue de estrategias de acceso al suelo y a la vivienda y las trayectorias habitacionales de las familias. De esta forma intenta vincular y buscar mediaciones entre múltiples escalas geográficas de análisis: las transformaciones barriales, las transformaciones en el lote y la vivienda y las transformaciones a nivel del hogar.

¹ Incluimos en este universo no sólo la vivienda como unidad física, sino un conjunto amplio de servicios –privacidad, seguridad, accesibilidad a servicios básicos, etc. En este trabajo utilizamos vivienda y hábitat como sinónimos, pero hacemos referencia a esta noción de vivienda en sentido amplio.

² Existe, ciertamente, alguna superposición entre los procesos de PCH y PSH así delimitados, que se distinguen de manera analítica pero están íntimamente entrelazados en la realidad concreta.

Para ello, primero se reseña brevemente la historial del hábitat popular en la RMBA. Posteriormente, se desarrollan las políticas de regularización dominial y urbanística que se han venido desarrollando en las últimas décadas. Finalmente, se analizan las estrategias de acceso al suelo urbano y la vivienda por parte de familias de los barrios seleccionados, a través de la realización de una encuesta, de entrevistas en profundidad y de planos que repasan las diferentes etapas de la construcción progresiva de las viviendas y sus relaciones con los cambios en la composición de la unidad doméstica.

El hábitat popular en Región Metropolitana de Buenos Aires.

La historia del hábitat popular tiene larga data en la RMBA, pudiendo diferenciarse diferentes tipologías que emergen en contextos sociohistóricos particulares. Los primeros registros de la conformación de formas del hábitat popular en la ciudad se remontan a la segunda mitad del S. XIX, en la primera etapa de suburbanización de la Ciudad de Buenos Aires. Así, por ejemplo, diferentes crónicas de principios de siglo relatan la existencia de un barrio aledaño a la Quema de Basuras de la ciudad, llamado “Barrio de las Ranas” localizado en sudoeste de la ciudad –hasta entonces un territorio poco poblado, y de características rurales (Guevara, Imori y Ronis, 2011). Las viviendas en estos barrios eran construidas con materiales de desecho, no estaban amparadas bajo el régimen de propiedad, y no poseían ningún servicio de infraestructura básica (Scobie, 1977). Asimismo, existen registros oficiales que dan cuenta de la existencia de barrios con similares características en otras áreas de la ciudad, como por ejemplo el Bajo Belgrano. Estos emplazamientos coinciden con la posterior localización de algunas de las futuras *villas miseria*.

Hacia la década de 1930, Buenos Aires consolida su hegemonía como principal centro urbano y productivo del país. Paralelamente, la urbe comienza a ser una de las localizaciones preferenciales de la industria manufacturera. En este marco, la ciudad comienza a recibir migrantes del resto de las provincias del país, que llegaban atraídos por las posibilidades de empleo que la industria generaba. Gran parte de esa población pudo acceder a la compra de un *lote económico*, otros no tuvieron otra alternativa que establecerse en las *villas miseria*.

Los *loteos económicos* consistieron en fraccionamientos de tierra rural en áreas periféricas de la urbanización. El loteo de los terrenos así como su comercialización fueron asumidos por el sector inmobiliario, mientras que el Estado se limitó a la provisión de infraestructura de servicios y equipamiento colectivo³. Muchas familias pudieron acceder a la compra de un lote en prolongadas cuotas, donde luego autoconstruyeron su vivienda. Este mecanismo de acceso al suelo urbano no estuvo exento de conflictos. En algunos casos, la provisión de infraestructura urbana fue muy posterior a la ocupación de los terrenos por parte de las familias. Asimismo

³ En la década de 1940, esta política fue acompañada además de fuertes subsidios al transporte ferroviario, que abarataron el costo de los desplazamientos a nivel urbano.

existieron situaciones en las que no se efectivizó la escrituración de los terrenos a nombre de sus compradores. De este modo, se generaron situaciones que habiendo sido avaladas originalmente por las regulaciones estatales derivaron en relaciones conflictivas con respecto al régimen de tenencia y la calidad de la urbanización. A finales de la década de 1970, el gobierno militar sancionó el Decreto Ley 8912, definiendo que en adelante no podrían comercializarse lotes sin infraestructura de servicios. La medida agravó las condiciones de acceso al suelo urbano en tanto encareció los precios de venta de los terrenos, sin lograr garantizar una oferta adecuada de suelo urbanizado. Asimismo, impulsó una cierta concentración de la renta al afectar las condiciones de competitividad de pequeñas y medianas empresas.

Las *villas miserias*, se consolidaron también durante este periodo tanto en la ciudad central como en los municipios del primer cordón de la aglomeración⁴. Su formación y consolidación estuvo impulsada por sectores imposibilitados de resolver su necesidad de suelo y vivienda a través de los mecanismos de mercado. Se trata de barrios con un trazado diferente al tradicional, con accesos deficitarios a la infraestructura de servicios y equipamiento urbano, ubicadas en terrenos vacantes de dominio público o privado. En la actualidad, estas urbanizaciones comenzaron a establecerse también los partidos de la segunda corona. El fenómeno de las *villas perdura* hasta la actualidad, e inclusive desde la década de 1980 se conformaron nuevas urbanizaciones bajo esta tipología en la ciudad de Buenos Aires (los denominados Nuevos Asentamientos Urbanos). Al igual que el resto del tejido urbano, han sufrido procesos de extensión, consolidación y densificación. Estos procesos generaron la emergencia y crecimiento, entre otras cuestiones, de un mercado inmobiliario informal, tanto de compra y venta de viviendas como, en las últimas décadas, de alquileres de viviendas y habitaciones.

Los *asentamientos urbanos* son una modalidad de acceso al suelo originada en la década de 1980⁵. Se trata de ocupaciones de suelo en áreas intersticiales de los partidos del Conurbano Bonaerense, en general de dominio público. Lo característico de los asentamientos es su carácter colectivo y organizado, y su respeto a las reglamentaciones urbanas vigentes en cuanto al tamaño mínimo de los lotes, el trazado de las calles, etc (Merklen, 2002).

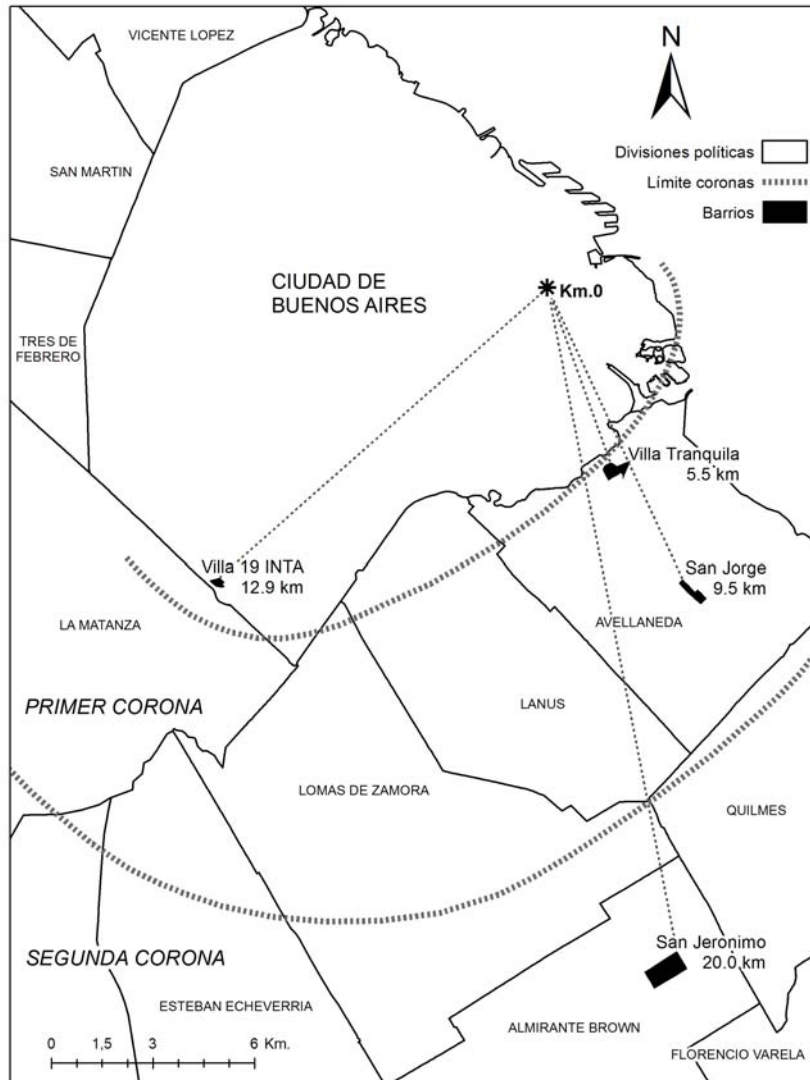
Los diferentes rasgos tipológicos señalados pueden observarse claramente en los casos analizados en este trabajo: Villa 19 y Villa Tranquila son villas que emergen

⁴ Las primeras villas de la ciudad se remontan a inicios de la década de 1930, pero el fenómeno se consolida durante las décadas posteriores (Blaustein, 2001).

⁵ Los asentamientos se originan, en parte, como respuesta a las políticas urbanas de la dictadura militar iniciada en 1976. Hasta ese gobierno la política de acceso al suelo había estado sujeta a los lineamientos de libre mercado, pero durante algunos periodos se tomaron medidas orientadas a flexibilizar las condiciones de acceso a la vivienda para los sectores medios y medios bajos. Las políticas urbanas del gobierno militar, tendieron a liberalizar aún más las condiciones de acceso al suelo a través de: a) la promulgación del decreto ley 8.912; b) la derogación de la ley de alquileres – que establecía un conjunto de garantías a los inquilinos respecto de los precios y condiciones de acceso; y c) en la ciudad de Buenos Aires la erradicación compulsiva de villas.

producto de procesos de migración en el contexto de sustitución de importaciones de las décadas de 1940-1970; por su parte, San Jorge y San Gerónimo, son asentamientos informales de la primer y segunda corona, que se caracterizan por su trazado regular, buscando emular a la traza urbana regular.

Mapa: Localización de los barrios seleccionados.



Fuente: Elaboración propia

El Barrio INTA (o villa 19) se encuentra en el límite sudoeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el barrio de Villa Lugano. Este barrio fue erradicado durante la última dictadura militar, pero promediando la década de 1980 nuevas y antiguas familias emprendieron su repoblamiento. Durante los primeros años de la década de 1990, el barrio fue incluido en un programa estatal orientado al mejoramiento de las condiciones de hábitat y traspaso del dominio a sus habitantes. En este marco, se desarrollaron un conjunto de intervenciones orientadas a dotar al barrio de infraestructura básica de servicios (agua, cloacas, electricidad) e infraestructura urbana (pavimento y alumbrado público). Durante la última década, se han dinamizado las transacciones inmobiliarias, acompañadas de procesos de densificación, subdivisión de los terrenos y verticalización. Según datos censales de 2010 habitaban en el barrio 4.010.

Villa Tranquila, se encuentra ubicada próxima 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 acceso al suelo. 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.

El Barrio San Jorge también está ubicado en el partido de Avellaneda, en la localidad de Villa Domínico. Este barrio está totalmente incorporado a la trama urbana tradicional. 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 asentamiento San Gerónimo 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 vendiendo los lotes a familias sin formalizar la escrituración de los terrenos. En la década del '70 los terrenos son 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 que respetara la normativa oficial en cuanto al trazado y tamaño de los lotes. Según los datos del último 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.

Hábitat informal y políticas de mejoramiento y regularización en la RMBA

Muchas de las tipologías del hábitat popular descritas se encuentran reñidas con la legalidad imperante en el momento de su formación, es decir, son informales. *Hábitat informal*⁶ es un concepto que refiere a 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). 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, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo, 2008:176).

Durante gran parte del siglo XX, la forma de atacar los fenómenos de urbanización informal fue el desalojo y la relocalización hacia viviendas nuevas. No obstante, en las últimas décadas el paradigma fue modificándose hacia el paradigma de la radicación *in situ*, a través de las políticas de mejoramiento y regularización. Estas políticas pueden diferenciarse de acuerdo al tipo de conflicto que pretenden resolver: i. aquellas orientadas a la regularización dominial se orientan a adecuar el régimen de tenencia de los terrenos y viviendas a la normativa estatal; ii. aquellas que tienen por objeto mejorar la situación urbano–ambiental de los barrios; iii. un tercer tipo son las políticas integrales, que articulan i y ii. En general, las políticas de regularización han sido escasas en la región, y se han desarrollado de manera desarticulada, siendo más extendidas las políticas de tipo i. (Clichevsky, 2003). Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tienen mayor visibilidad en términos políticos y han recibido una fuerte promoción de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores⁷. 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

⁶ La conceptualización de hábitat informal está tomada de Di Virgilio, Arqueros y Guevara (2011).

⁷ La tesis de Hernando de Soto (1986) que inspiró estos programas era que la incorporación de las tierras al mercado formal, permitiría movilizar un capital que estaba inmovilizado y acceder al crédito por parte de las familias en situación de irregularidad, lo que generaría un efecto positivo en términos de combate a la pobreza.

propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos.

En la Argentina es difícil dar cuenta de una política sistemática de regularización. En general, primó la dispersión de las iniciativas. Muchas veces se recayó en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y fragmentando el diseño institucional, lo que hace difícil su seguimiento y evaluación. De este modo la política de regularización solo puede ser entendida como un conjunto de iniciativas dispersas, desarticuladas y políticamente condicionadas en su devenir.

El intento más sistemático y abarcador de regularización dominial se inició como efecto lateral del proceso de reforma del Estado durante la década de 1990. Así, la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 de 1989 que dio el marco para las privatizaciones masivas de empresas y servicios públicos, también proporcionó el marco para la desafectación y transferencia de inmuebles fiscales, previa declaración de su innecesiedad para los objetivos de la gestión. Esto implicó a la administración central, como a los organismos autárquicos y empresas estatales. Esta normativa se completa con las leyes 24.146 de 1992 y 24.768 de 1997 (Scattolini, s/f).

La reglamentación de esta política de transferencia de tierras se dio a partir de una serie de Decretos, como el 1.001 de 1990 que autoriza la venta de tierras localizadas en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 15, Villa 20, Villa 21-24, Villa 31 y Barrio Mitre) a sus ocupantes o a formas asociativas legalmente constituidas que los representen, y el Decreto 2.441/90 que autorizó la venta de tierras localizadas en la Provincia de Buenos Aires.

En 1991, el Decreto 846 crea la Comisión de Tierras Fiscales – Programa Arraigo con la finalidad de relevar y transferir las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares, diseñar programas de reordenamiento urbano y de vivienda, promover la participación de las organizaciones sociales involucradas. También, los Decretos 407 y 809 de 1991 regulan la venta de tierras para otros fines distintos al hábitat social. Asimismo, el Decreto 2.137 de 1991 que crea la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales, encargada de dichas transferencias, que reemplazó a la Administración General de Inmuebles Fiscales. De la misma manera, la Ley N° 23.967 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para la transferencia de tierras a Provincias y Municipios, reglamentado por el Decreto N° 591 de 1991, para su posterior venta a sus actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes. En 1992, la Ley N° 24.146 también dispone la transferencia a título gratuito de tierras declaradas innecesarias a Provincias y Municipios para su posterior transferencia a sus ocupantes o incorporación a planes de vivienda social.

En 2004 el Decreto 835 creó el Banco Social de Tierras en el ámbito de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales Nacionales – Programa Arraigo, que incorpora a los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales. Posteriormente, en 2006 el Decreto 158 creó la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social en la órbita de la Presidencia de la Nación, que absorbió a la Comisión Nacional de Tierras Fiscales – Programa Arraigo. En su ámbito se creó el

Banco Social de Tierras En 2008, el Decreto 341 la transfirió al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, modificándole su denominación por la de Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”. La Comisión se ocupa de intervenir en la regularización dominial y urbanística de urbanizaciones informales, donde actúa en coordinación con organizaciones de base y organismos de gobierno locales y provinciales. Sólo para el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo se encuentra interviniendo o planea la intervención en más de 44 barrios, donde habitan 35 mil hogares y alrededor de 123 habitantes. En el resto del país en 2009 declaraba obras en ejecución por un monto total de \$ 10 millones. Asimismo, en la actualidad cuenta con un plan de producción de suelo urbano para el período 2012-16 para la producción de alrededor de 200 mil lotes de suelo urbano urbanizado para sectores populares. A pesar de ello, esta política se mostró muy limitada en términos cuantitativos, y contó con muchas complicaciones, marchas y contramarchas para su institucionalización, lo que puede observarse en la profusión de normativa que se generó para su regulación. Muchos procesos de transferencia quedaron trunco, lo que generó futuras complicaciones, porque los barrios siguieron creciendo y densificándose de manera informal.

Asimismo, existieron diversas políticas e instrumentos normativos que corrieron en paralelo a la política reseñada, tanto de nivel nacional, como provincial. Entre los de nivel nacional se pueden señalar diversos Programas Federales que se implementan en el territorio de la RMBA: 1. El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), es una operatoria habitacional orientada al mejoramiento de las condiciones de hábitat y regularización del dominio en barrios de la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se ejecuta en al menos doce barrios de la RMBA; 2. El Programa Federal de Construcción de Viviendas, orientado a la construcción de vivienda nueva en los terrenos donde se emplazan los barrios, así como fuera de ellos. Tiene varios subprogramas, entre ellos el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, que está orientados específicamente a villas y asentamientos, también el Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias. Actúa en más de 50 barrios; 3. El Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), para hogares con necesidades básicas insatisfechas y grupos vulnerables, que se encuentran en situaciones de emergencia, riesgo o marginalidad social. 4. Programa de Viviendas Caritas Argentina, que se focaliza en hogares con ingresos por debajo del nivel de indigencia y en aquellos con vulnerabilidad por situaciones de desempleo o marginalidad. Actúa en al menos cuatro barrios de la RMBA.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires cuenta en la actualidad con algunos instrumentos también para llevar adelante estos procesos de regularización: el Decreto N° 3.736, orientado al mejoramiento de las condiciones de hábitat en villas y asentamientos; las leyes de expropiación y de posesión veinteañal; la Ley N° 24.374, referidas a la regularización dominial. El Decreto N° 3.736 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 (re)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 ésta requiere de la articulación con el Municipio – que define los usos del suelo- y con el Gobierno Nacional -en los casos donde las tierras pertenecen a la Nación-.

El régimen de expropiación permite la transferencia del dominio de los terrenos al Estado⁸. Este instrumento, puede ser utilizado en el marco de un proceso de regularización cuando los terrenos donde se asientan los barrios son de dominio privado, pero no contempla acciones tendientes al mejoramiento del hábitat, ni el traspaso del dominio a favor de sus habitantes. Ambas cuestiones quedan sujetas a futuras instrumentaciones. Además, existen muchos casos donde la sanción de la expropiación sirva para frenar un posible desalojo, pero aquella no se termina de ejecutar concretamente, por lo que la declaración pierde vigencia, y vuelve a generarse un conflicto por la tenencia.

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. Asimismo, la Ley nacional N° 24.374, más conocida como “Ley Pierri”, permite la transferencia del dominio a favor de los habitantes de los barrios bajo las mismas condiciones que la ley veinteañal pero reduciendo a diez la cantidad de años exigidos y prácticamente eliminando los costos de escrituración. Si bien es una ley de nivel nacional, no es de aplicación obligatoria para las provincias, y requiere de su adhesión, por lo que sólo se ha aplicado en algunas jurisdicciones. Estas figuras permiten el traspaso del dominio de los terrenos a favor de sus habitantes, pero tampoco contemplan acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones urbanas de los barrios.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta también con instrumentos que permiten el mejoramiento de los barrios y traslado del dominio de las tierras que ocupan. Sin embargo, los procesos de regularización en la ciudad han tenido resultados mucho más limitados que en la provincia de Buenos Aires. La Ordenanza 44.873 es el marco legal del Programa de Regularización, Integración y Transformación de Villas y Barrios Carenciados. La normativa definió que todas las villas de la ciudad originadas

⁸ 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. Si bien no se contemplaba su utilización para generar mecanismos de transferencia de tierras para hábitat social, en los últimos años esta modalidad de implementación ha ido ganando terreno, aunque cuenta con cierta resistencia en la corporación judicial, que discute la utilidad pública de dicha finalidad. Cada provincia sanciona su propio régimen de expropiación, y también existe un régimen de expropiación nacional.

antes de la década de 1980, se incluyeran en el código de planeamiento urbano de la ciudad bajo el Distrito U31. Los barrios afectados serían objeto de la implementación de políticas orientadas al mejoramiento del hábitat y la adecuación de la situación de tenencia a la normativa oficial, respetando el criterio de radicación definitiva (Ordenanza 39.753). Asimismo se establecieron los mecanismos y criterios a seguir durante ese proceso, así como los organismos estatales afectados a tal fin.

La Ley 148, sancionada en 1998, declaró de atención prioritaria las problemáticas de las villas y núcleos habitacionales transitorios. La normativa intentó integrar a la población residente en villas en la planificación, dirección, y control del desarrollo de las políticas de mejoramiento barrial y regularización dominial. Para ello, dispuso la creación de la Comisión Coordinadora Participativa (CCP), que estaría integrada por representantes de los habitantes de villas, del ejecutivo local, y de la Legislatura de la Ciudad. Sin embargo, la CCP no logró la participación esperada, ni tuvo el alcance definido por la ley que le dio origen. En 2008, este programa fue parcialmente desarticulado a través de su desfinanciamiento y la fragmentación de la política de villas (Arqueros y Canestraro, 2010). Se creó el Programa Prosur Hábitat en la órbita de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), que tomó a su cargo la urbanización de las villas localizadas en el cordón sur-suroeste de la ciudad, mientras que las localizadas en el norte de la ciudad continuaron bajo la jurisdicción del PRIT y operatorias específicas. También se creó la Unidad de Gestión de la Intervención Social, para atender las emergencias en Villas y Asentamientos. Hasta fines de 2011, había al menos 6 organismos en 5 ministerios diferentes que atendían la problemática habitacional en la ciudad.

El Gobierno de la Ciudad ha intentado descontinuar el Distrito U31, argumentando que está completamente desactualizado, lo que es cierto, pero sin especificar en qué condiciones plantea la regularización futura de los barrios. Ante la imposibilidad de aprobar la normativa, se decidió a avanzar barrio por barrio. En 2011 se aprobó la nueva normativa para la regularización de INTA, uno de los casos seleccionados para su estudio.

De los cuatro casos seleccionados para este estudio, tres se encuentran atravesando procesos de regularización. En Villa Tranquila este proceso se está desarrollando hace prácticamente una década, a través del PROMEBA y de Plan Federal de Villas y Asentamientos Precarios. En Barrio INTA, el proceso de mejoramiento de las condiciones de hábitat se encuadró originalmente en el PRIT –en cuyo marco se desarrollaron la mayor parte de las intervenciones-, y actualmente en el Programa PROSUR Hábitat –aunque no se registraron intervenciones urbanas importantes bajo esta operatoria-. En ambos casos, estos procesos permanecen aún inconclusos.

En el barrio San Jorge, la regularización dominial de los terrenos se desarrolló bastante tiempo después de la implementación de las políticas orientadas al mejoramiento de las condiciones de hábitat en el barrio. La trama organizativa barrial tuvo un rol fundamental durante todo el proceso. Asimismo, el mejoramiento de las condiciones de urbanización del barrio no requirió acciones orientadas al

ordenamiento parcelario y del tejido urbano. En este sentido, es posible pensar que los asentamientos poseen condiciones favorables para la implementación de estas políticas, en tanto desde su origen los habitantes están fuertemente organizados, y no es necesario, en general, modificar el tejido del barrio. También las villas tienen estructuras organizativas propias, pero los procesos de regularización tienden a ser más extendidos en el tiempo debido a que las condiciones originales de ordenamiento urbanístico de estos barrios no se corresponden con las regulaciones normativas estatales. El tipo de urbanización parece ser un factor fundamental cuando se analiza el éxito (o no) de las iniciativas.

Las huellas de los procesos de Producción Social del Hábitat

Con el propósito de dar cuenta de las huellas que los procesos de producción del hábitat han dejado en las urbanizaciones populares en la RMBA 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 del dominio de los terrenos, los alcances del proceso, etc. En el marco de dicho relevamiento hemos obtenido datos sobre la situación de aproximadamente 370 lotes⁹.

Tal como señaláramos anteriormente, en las urbanizaciones populares, el acceso a la propiedad no se logra necesariamente a través de mecanismos del mercado. En los casos analizados, el 44,3% de los hogares accedió a la propiedad a través de la compra del inmueble. El resto lo hizo a través de otros mecanismos entre los que se cuentan la sesión por parte de algún familiar (8,2%) y la ocupación (47,5). Ahora bien, en estas urbanizaciones la compra del lote y/o de la vivienda no implica su titulación: sólo el 18,2% de aquellos que adquirieron su propiedad a través de una transacción de compra-venta afirma que lo hicieron con escrituras. Sin embargo, cuando se realiza un análisis caso a caso, se observa que esta proporción desciende notoriamente en las villas.

En relación a los años de residencia en el barrio, el estudio permite advertir que, en promedio, los hogares tienen 18 años de permanencia en el mismo lote, evidenciando una gran estabilidad de las familias residentes. Las familias más estables parecen ser las de San Gerónimo, en promedio llevan unos 22 años de permanencia en el barrio. Esta permanencia se puede explicar por una relativa seguridad en la tenencia del suelo, que por su carácter periférico y por ser de propiedad de la Iglesia no estuvo sujeto a demandas de desalojos. En el otro extremo se encuentra Villa

⁹ 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 Barrio 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.

Tranquila, con 13,6 años promedio, que ocultan diferentes “olas” de asentamiento de la población en el barrio.¹⁰ Por su parte, San Jorge e INTA se ubican ambos en 17 años promedio, lo que también da cuenta de la existencia de poblaciones estables que residen en el barrio desde los orígenes -desde el poblamiento en 1985 de San Jorge y desde el repoblamiento post dictadura en el caso de INTA-.

Los datos recogidos nos permiten observar que la intensidad de ocupación de los lotes es mayor en las villas¹¹ que en los asentamientos de la conurbación. 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 Gerónimo y San Jorge respectivamente); sin embargo, vale la pena resaltar que en este barrio se ubican los lotes de menor tamaño (119m²) y los hogares más numerosos en promedio¹². 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.

En este contexto, la principal estrategia habitacional para la gran mayoría de las familias ha sido el mejoramiento progresivo de su situación a través de la inversión de recursos monetarios y fuerza de trabajo en el propio lote y vivienda. Combinando las diferentes variables referidas a las características de las viviendas y sus problemas, elaboramos un índice de consolidación sintético de tres categorías (consolidada, parcialmente consolidada y no consolidada). Los resultados arrojan que el 37,3% de las viviendas relevadas muestran niveles de consolidación importantes, mientras que el 43,5% pueden ser consideradas parcialmente consolidadas y el 19,2% no están consolidadas. Existen algunas diferencias por barrio, donde Villa Tranquila muestra el nivel de no consolidación más elevado (26,1%), mientras que en el otro extremo se ubican San Jorge y Barrio INTA, con 41,8% y 43,2% de viviendas consolidadas respectivamente.

La larga búsqueda de un lugar en la ciudad y las estrategias de acceso al suelo y a la vivienda.

Como se mencionó anteriormente, esta investigación se propuso vincular las transformaciones barriales, con las transformaciones producidas en el lote y la

¹⁰ Cuando el promedio de años de residencia en el barrio se calcula para hogares con jefes adultos jóvenes y jefes de más de 40 años, se observa claramente esta situación. Mientras que entre los jefes adultos jóvenes el promedio de años de residencia no supera los 5 años; entre los mayores supera los 25 años.

¹¹ Las villas, debido a su crecimiento “por goteo” tienen, tamaños promedio de lote menores, por lo que el aumento de la intensidad en el uso del suelo en general sólo puede ser a través de la edificación en altura; mientras que en los asentamientos, la intensidad por subdivisión del lote es más frecuente que la densificación.

¹² En San Jorge los lotes tienen un tamaño medio de 194m² y en San Gerónimo de 294m². Asimismo, el tamaño medio de los hogares de Villa Tranquila es de 4,5 miembros por hogar vs 4,4 en San Gerónimo y 3,9 en San Jorge.

vivienda. Inscriptos en el enfoque biográfico y, particularmente, en las historias de caso de familia, iniciamos nuestro trabajo cualitativo construyendo descripciones de la dinámica interna de las familias: conformación del núcleo, llegada al barrio, adquisición del lote/vivienda, nacimiento de los hijos, cambios y continuidades en la situación laboral de los miembros adultos, movimientos migratorios, etc.; y, sus relaciones con las transformaciones de la vivienda y el barrio. Asimismo, el trabajo multidisciplinario con arquitectas, nos permitió reconstruir la evolución de los lotes y las viviendas. Los procesos de transformación en el nivel del hogar, del lote y la vivienda fueron reconstruidos desde la identificación de los acontecimientos y sucesos¹³ determinantes en la historia familiar. Éstos permitieron comprender cómo se producían dichos cambios y cómo interactuaban los actores en su desarrollo.

La reconstrucción de las historias familiares y de las trayectorias habitacionales, mostró que la llegada al barrio forma parte de un largo camino por encontrar un lugar donde habitar en la ciudad. Entre las familias entrevistadas encontramos dos situaciones: i. familias que llegaron a la urbe desde sus provincias y países de origen, siendo la *primera generación* de la familia que habita en la ciudad; y ii. familias cuyos integrantes nacieron en el aglomerado o llegaron siendo pequeños con sus padres, constituyendo la *segunda generación* que habita en la ciudad. En ambos casos, el núcleo original llegó a Buenos Aires buscando mejores oportunidades de empleo.

Las familias de *primera generación* relataron que previamente a su llegada al barrio, habitaron en otros municipios de la RMBA. En este sentido, los desplazamientos residenciales de las familias de primera generación muestran una amplitud territorial mayor a las de segunda generación. Así, por ejemplo, la familia de Fátima antes de establecer su residencia permanente en Barrio INTA habitaba en Isidro Casanova, Partido de la Matanza. También la familia Mariani, relató que previamente a establecerse en Villa Tranquila, alquilaba una pieza en el partido Lanús, lindante al municipio de Avellaneda. Las familias de *segunda generación*, en cambio, tienden a mostrar una movilidad menor intentando mantener la localización original de sus familias de origen ya sea estableciéndose en el mismo barrio, o bien en un barrio cercano del mismo municipio. En todos los casos, las familias se encontraban en proceso de expansión al momento de llegada al lote, tratándose en general de parejas consolidadas con uno o más hijos.

En ambos casos, la llegada al barrio estuvo vinculada a dificultades para resolver el acceso a la vivienda a través del mercado oficial de compra venta y alquiler. En este marco, las familias debieron desplegaron diferentes estrategias de acceso al suelo, dependiendo del nivel de consolidación del barrio y las posibilidades de acceso al suelo habilitadas.

Las familias cuyo acceso al suelo urbano fue resuelto a través de la ocupación directa del lote, llegaron al barrio durante el proceso de formación del mismo. En este

¹³ Acontecimientos entendidos aquí como puntos de inflexión que permiten profundizar en la vida de los actores (Leclerc-Olive, 1999).

sentido, la disponibilidad de suelo vacante habilitó esa opción. Tal es el caso de la familia de Fátima, que arribó a Barrio INTA en el momento en que se producía el repoblamiento del mismo (promediando la década de 1980); y de la familia Rodríguez, que habita en San Jorge desde el momento de la ocupación de los terrenos, habiendo participado en la organización colectiva previa al origen del barrio. Entre las familias que llegaron al barrio cuando este ya estaba consolidado, los mecanismos de acceso al lote predominantes fueron la compra a través del mercado informal de vivienda y la cesión.

El caso de la familia Morelo, de Villa Tranquila ejemplifica el acceso a la propiedad a través de mecanismos del mercado informal. En este caso, el terreno original fue subdividido por la propietaria y vendido en partes a diferentes familias “[...] *ellos habían comprado a la señora que vivía acá, esa pieza... Sí porque cuando la señora estaba vendió por pedazos, vendió al que estaba ahí ese pedazo y vendió esa pieza a ellos*” (entrevista 4, villa tranquila, Provincia de Buenos Aires, Febrero de 2011). La familia Morelo compró la vivienda a su segundo propietario. Una de las mayores preocupaciones de las familias cuando realizan esta operación es documentarla “[...] *Tengo los papeles, todo, [sé que] no tiene validez porque...mano en mano [pero] aunque sea [tengo] un papelito*” (entrevista 4, Villa Tranquila, Provincia de Buenos Aires, Febrero de 2011).

Esas operaciones, incluyen en general, ciertas flexibilidades en cuanto a las formas y métodos de pago que se diferencian de las transacciones realizadas en el mercado formal. En este sentido, la familia Pérez, también de Villa Tranquila, nos relata “*conocí a una señora de acá afuera y ella me dijo si yo no me animaba, yo le dije que sí, lo único que él era el único que salía a trabajar [su marido], y trabaja hasta el día de hoy, sólo. Y, vinimos y miramos, y después fuimos pagando de a poco la casa, con desconfianza, pero pagamos*” (entrevista 3, Villa Tranquila, Provincia de Buenos Aires, Noviembre de 2010).

Otras veces, las subdivisiones se realizan sobre la vivienda y en cada subdivisión se (re)constituye una vivienda separada del resto. En el caso de la familia Fernández, del barrio San Jorge, su vivienda había sido autoconstruida en el “techo” de otra vivienda, que había cedido su espacio aéreo para dicha construcción. En la planta baja, por su parte, había dos viviendas, una del dueño original, y la otra que se había construido en una parte del lote cedida a tal fin, totalizando tres viviendas: “*Este lote era de la familia de mi marido, 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]*” (entrevista 1, Barrio San Jorge, Provincia de Buenos Aires, Junio de 2010).

La cesión es un mecanismo al que las familias apelan con frecuencia para resolver los problemas habitacionales de las segundas generaciones. En general, la cesión viene acompañada de la subdivisión del terreno original. Así lo refleja el caso de la familia Sandoval, en cuyo terreno se encuentran emplazadas cuatro viviendas: a) la vivienda principal estaba habitada por Maximiliano y Elva, los propietarios originales del

terreno y sus hijos menores; b y c) en el patio trasero se construyeron dos viviendas más, en una de ellas reside Lara, la tercer hija del matrimonio, y en la otra Jaime, el segundo hijo, junto a sus respectivas familias; d) finalmente, la cuarta vivienda se construye encima de la vivienda original, allí residía Alfredo, el primer hijo del matrimonio; *“O sea, esa parte, allá adelante vive mi viejo, allá al costado vive mi hermana, yo vivo acá, y mi hermano vive arriba, donde está la escalera ahí”* (entrevista 8, Barrio INTA, Ciudad de Buenos Aires, Septiembre de 2010). Nuestro entrevistado nos relata que en el caso de Lara y su familia *“[...] mi viejo les cedió un terreno de mi abuela, en Catán [González Catán, una localidad de la provincia de Buenos Aires, ubicada en el segundo cordón], y como era muy lejos del trabajo que tenía acá en capital [se refiere a la ciudad de Buenos Aires], dividieron e hicieron ahí [en el patio trasero de la casa de los padres]. Mi viejo les dijo ‘agarren esa parte y se las damos’”* (entrevista 8, Barrio INTA, Ciudad de Buenos Aires, Septiembre de 2010). Alfredo, en cambio, recibió la ayuda de sus padres *“Porque la parte de arriba se la edificó mi viejo para que venga a vivir. Porque él alquilaba, de repente se quedó sin trabajo porque lo echaron de la obra [...]”* (entrevista 8, Barrio INTA, Ciudad de Buenos Aires, Septiembre de 2010).

El acceso a la vivienda se resuelve a través de la autoconstrucción, tanto en aquellos casos en la vivienda debió ser construida en su totalidad por las familias, como en aquellos donde se accedió a una vivienda a través de la compra en el mercado extra oficial, y luego se le realizaron ampliaciones y mejoras. En este sentido, como señala Cravino (2006) los villeros acceden a una vivienda con los recursos que cuentan, pero lejos de pensarla como la vivienda definitiva, la conciben como una vivienda sujeta a potenciales mejoras y ampliaciones.

El proceso de construcción, si bien está estrechamente vinculado al crecimiento de la familia, pareciera estar condicionado profundamente por los recursos económicos y materiales de los que disponen las familias a lo largo del tiempo. Sin embargo, el objetivo final, el ideal de la vivienda definitiva, parece estar determinado por el tamaño de las familias y las necesidades que éstas identifican para vivir con cierta comodidad y privacidad.

A partir del análisis de casos, pudimos identificar tres etapas en el desarrollo de la vivienda. En un primer momento las familias construyen, por lo general, una habitación con baño y cocina. Luego avanzan en la construcción de los espacios comunes de la vivienda (living comedor, por ejemplo). El ciclo se cierra con la construcción de las habitaciones definitivas. A lo largo de este proceso, los espacios con los que cuenta la vivienda van modificando sus usos en función de las necesidades de las familias y las habitaciones disponibles para el desarrollo de la vida familiar.

En general, los procesos de construcción y ampliación de las viviendas no fueron “veloces” pero siguieron el recorrido del ciclo familiar y la incorporación de nuevos miembros ó mudanza de otros. Las ampliaciones sobre la vivienda se realizan desde el autofinanciamiento, con ayuda de familiares, amigos o vecinos. Ocasionalmente,

fue el estado el que brindó algunos de los recursos materiales necesarios para las transformaciones del lote y las viviendas. Estas transformaciones implican el crecimiento en cantidad de metraje, muchas veces sobre la construcción en altura.

Los procesos de autoconstrucción de la vivienda: el caso de la familia de Fátima.

La familia de Fátima llegó a INTA durante el re poblamiento del barrio después de la recuperación democrática de 1983. Para ese entonces la familia estaba constituida por Ramiro y Fátima, y cuatro de sus cinco hijos. Ese año, Ramiro construye la primer parte de la vivienda, que consistía en una única habitación con cocina integrada y un baño, *“La edificamos de a poco. De a poquito se hizo donde está el baño más o menos, que era como una pieza así cuadradita, de...tenía seis por siete o algo así, era chiquita”*. En esta primera etapa, la vivienda *“[...] era de material pero el techo era de chapa, chapa zinc”*. La familia debía acomodarse en el poco espacio disponible *“¿dormían todos acá? Exactamente. Uno cuando iba entrando iba sobre el otro [...]”*.

Plano 1: Familia Fátima, Barrio INTA, etapa 1



Fuente: Elaboración propia.

En 1987, nació la quinta hija del matrimonio. Por esos años Ramiro se quedó sin trabajo, *“Él estaba trabajando y justo después nos quedamos sin nada, porque él estaba sin trabajo y yo [Fátima] le dije, yo tenía una nena chiquita, y le dije: no puede ser, yo voy a ir a buscar laburo [...]”*. Cuatro años más tarde, en 1989, la familia construyó una habitación adicional, demolió el primer baño de la vivienda para agrandar la cocina, y construyó un nuevo baño, *“[...] hicimos una piecita acá atrás y nada más. Era una piecita larga, era muy bajito pero tenía ventanales y era fresquito, en verano todos se iban ahí porque era más fresquito”*.

Plano 2: Familia Fatima, Barrio INTA, etapa 2.



Fuente: Elaboración propia.

Hacia 1996, durante el proceso de urbanización del barrio, la familia subdividió parte del lote para facilitar el acceso a una vivienda vecina en el lote trasero. Ese año construyeron otro dormitorio, que ocupó durante varios años el matrimonio.

Plano 4: Fátima, Barrio INTA, etapa 3.1



Fuente: Elaboración propia.

Hacia 1998, la tercera hija del matrimonio abandonó la casa para convivir con su pareja. Regresa a la casa familiar 3 años después, en 2001, con sus dos hijas. En 2003, la familia realizó una nueva subdivisión, esta vez sobre la vivienda, con el fin de sumar recursos a través de su venta para continuar construyendo “[...] *le pidió ahí el hombre que vendiera y dijo mi marido, ‘yo quiero vender para juntar plata para los materiales porque sino nunca vamos a terminar de construir’...y así...le vendió esa piecita*”.

Con el dinero de la venta más “*la plata que iba entrando*”, la familia pudo iniciar la construcción de la planta alta de la vivienda. Así, en el año 2003 Ramiro construyó dos habitaciones en planta alta.

Plano 6: Familia Fátima, Barrio INTA, etapa 3.2.



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, Nuria y sus dos hijas ocuparon una de las nuevas habitaciones, y Fidel –el hijo mayor del matrimonio- la segunda de ellas. En este caso, Ramiro y Fátima decidieron colaborar con el problema habitacional de Nuria que *“Ahora no está trabajando, yo la metí en esa empresa y justo cuando iba al trabajo le dolió mucho al costado y ya la operaron del apéndice. Y en seguida le mandaron su reemplazo porque ella estaba trabajando en un banco y viste que los bancos no esperan, entonces cuando volvió le dijeron que ya no, que ya tenían su reemplazo [...]”*. A la habitación que ocupa con sus dos hijas *“[...] le falta mucho adentro todavía, no tiene revocado, no tiene piso así [señala las baldosas]. Tiene piso de cemento [...]”*.

En 2007, Federico, formó su propia familia y abandonó la casa de sus padres. Hacia el 2008, Fátima relata *“[...] cuando me estaba por jubilar saqué a crédito material y eso, para poder hacer”* una tercer habitación en planta alta, y una nueva cocina. Éstas son las últimas transformaciones que la familia pudo realizar en la vivienda hasta la fecha.

Plano 7: Familia Fátima, Barrio INTA, etapa 3.3.



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de construcción de la vivienda comenzó en 1983, y continúa hasta la actualidad, cuando llegaron al terreno la familia tenía 6 integrantes (el matrimonio y cuatro de sus cinco hijos), en la actualidad son ocho (el matrimonio fundador, 4 de sus cinco hijos y dos nietas). Desde aquel entonces hasta el 2008, la familia logró *“de a poquito porque no entraba mucha gaita ¿vivo?”* y con mucho esfuerzo levantar los espacios comunes de la vivienda: living comedor, baño y cocina, y construir una habitación para cada uno de sus hijos. Actualmente, la vivienda familiar presenta algunos problemas constructivos, que ponen en riesgo a sus habitantes: las instalaciones eléctricas están expuestas y las habitaciones no tienen las ventilaciones correspondientes. A ello se suman otras dificultades como la ausencia de protección en el balcón de la vivienda, una escalera fuera de regla, etc.

Actualmente, el ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires –con la gestión de Mauricio Macri-, está impulsando la regularización dominial de los terrenos en el barrio. Esta intervención se está realizando sin mediar intervenciones orientadas al mejoramiento de las viviendas. De este modo, el gobierno local, omite acciones necesarias para garantizar la seguridad y el mejoramiento de las condiciones de hábitat de las familias, reduciendo la política de villas a la cuestión de la propiedad.

Imágenes 1 y 2: Situaciones constructivas deficitarias. Familia Fátima, Barrio INTA.



Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de adecuación de la vivienda: el caso de Mariani.

El caso de la familia de Mariana da cuenta de cómo se desarrolla el proceso de ampliación y mejoramiento de la vivienda. En 1998 Mariana y Marcos llegaron a Buenos Aires con tres de sus cuatro hijos desde la provincia de Mendoza a raíz de la falta de trabajo en su provincia de origen. Los primeros meses convivieron en la casa de una hermana de Mariana y su familia en el Partido de Lanús, hasta que decidieron mudarse por problemas familiares. Así llegaron al partido de Avellaneda, donde alquilaron una pieza en “*unas casas de chapa, así, arriba [...] todo de piso de madera y revestimiento de chapa [...] abajo tenías que bajar las escaleras y tenías el baño. Y abajo vivía otra gente, todo dividido donde vivía gente, entonces tenías que tener tus horarios para bañarte, no podés gritar, no podés hablar, nada...era una desesperación*”. Mariana relata que la vivienda que adquirieron en 2003 se encontraba emplazada en un área consolidada del barrio, para llegar hay que atravesar un largo pasillo que comienza en la avenida principal y recorre la traza a lo largo hasta la vía. Al momento de la compra, la vivienda contaba con dos

habitaciones, una cocina comedor, un baño y un patio trasero al aire libre. Pero, según Mariana, la casa *“era un laberinto”*, “[...] *no tenía forma de casa ¿me entendés? El que golpeaba la puerta se volvía loco golpeando la puerta porque yo ni lo escuchaba*”.

Plano 8: Familia Mariani, Villa Tranquila, vivienda original.



Fuente: Elaboración propia.

De este modo, al año siguiente la familia comenzó a realizar transformaciones en la vivienda, ese proceso se extendería hasta el año 2007. Primero demolieron algunas paredes divisorias, *“...porque lo que pasa es que nosotros allá [en Mendoza] somos personas de tener cocina, comedor largo ¿me entendés? Entonces, bueno, empezamos a romper eso [las paredes divisorias] cuando Guadalupe empezó la comunión*”. Para ese entonces, dos de los cuatro hijos del matrimonio dormían en una habitación pequeña, mientras que el matrimonio y sus otras dos hijas ocupaban la habitación más grande que poseía la vivienda.

Plano 9: Familia de Mariani, Villa Tranquila, etapa 2.



Fuente: Elaboración propia.

Años más tarde, la familia construyó la tercer habitación que posee la vivienda *“Porque era muy complicado estar durmiendo con las criaturas, aparte ellas eran ya grandecitas ¿viste? Entonces para mi, mi mejor educación es que cada uno tenga su intimidad”*. Para ello, toman parte del patio trasero del terreno.

Plano 10: Familia Mariani, Villa Tranquila, etapa 3.



Fuente: Elaboración propia.

Hacia el 2007, Lucrecia, la pareja del hijo mayor del matrimonio se mudó a la vivienda. De este modo, el matrimonio utiliza una de las habitaciones, las tres hijas mujeres la segunda, y Lucrecia y Patricio la tercera compartiendo las instalaciones comunes con el resto de la familia. En 2008, los vecinos del sector donde se

encuentra ubicada la vivienda de Mariana construyen, con ayuda del municipio, parte del tendido cloacal. Mariana y su familia, entonces, decidieron mudar el baño a otro sector de la vivienda, *“...porque tenemos la cloaca, a mi antes se me tapaba el pozo y llamaba a la mujer y venía y me lo destapaba, y a veces no podía venir y yo dije ‘bueno... agarremos un poco de la pieza y hagamos el baño acá’”*.

Plano 11: Familia de Mariani, Villa Tranquila, mudanza del baño.



Fuente: Elaboración propia.

En el 2009, Agosto, la pareja de la segunda de los hijos del matrimonio se mudó a la vivienda, donde permaneció por pocos meses. Ese año, Patricio (el hijo mayor del matrimonio) y Lucrecia compraron otra vivienda a pocos metros de la casa familiar, y se mudaron allí.

Como en los casos anteriores, las reformas fueron realizadas por autoconstrucción. La familia se fue financiando con ahorros provenientes del sueldo del jefe de hogar, *“y cada vez que mi marido cobraba un poco, y un poco, y un poco...”* más algún dinero que nuestra entrevistada ganaba haciendo changas. La familia aún no pudo finalizar el proceso de reformas en la vivienda. En este sentido, Mariana nos relató que *“...y ahora quedamos un poco estancados por el nacimiento de la bebé [su nieta, hija de Patricio y Lucrecia]. [...] Así que me queda [terminar] el baño y el baño que me queda afuera como lavandería y ya agrando un poco el patio”*.

Una de las preocupaciones que actualmente tiene la familia, es que va ocurrir con su vivienda en el marco de las políticas de mejoramiento del barrio. En este sentido, Mariana relata que tiene versiones cruzadas sobre la posibilidad de que su vivienda sea demolida por estar afectada al trazado de una calle. En este sentido, parece una condición deseable que las políticas de mejoramiento barrial involucren aún una participación mayor de los habitantes del barrio, con el fin de evitar malos entendidos y resolver con ellas las dificultades que se van generando en el proceso.

Actualmente, la vivienda de la familia Mariani también presenta deficiencias que ponen en riesgo a sus habitantes. El tendido eléctrico es precario, la familia sufrió hace algunos años un principio de incendio, a partir de lo cual decidió dejar los cables expuestos para detectar posibles accidentes. Asimismo, aún les queda pendiente realizar las conexiones cloacales correspondientes. Algunas de las paredes de la vivienda presentan humedades, situación que se combina con la falta de ventilación adecuada, exponiendo a la familia a enfermedades respiratorias. Como se mencionó, las intervenciones en Villa Tranquila, contemplan la construcción de vivienda nueva dentro de los límites del barrio con el fin de mejorar las condiciones de vida las familias. El sector donde se encuentra emplazada la vivienda de la familia Mariani, aún no fue afectado por la política, pero entendemos que lo será en el mediano plazo.

Imágenes 3 y 4: Situaciones conflictivas deficitarias. Familia Mariani, Villa Tranquila.



Fuente: Elaboración propia.

A modo de conclusión: ejes problemáticos de las políticas de mejoramiento barrial y regularización dominial en relación a los procesos de producción del hábitat

Para concluir, vamos a señalar algunas tensiones que hemos podido identificar a lo largo del trabajo de campo y del análisis, entre las políticas de mejoramiento barrial y regularización dominial y los procesos de producción del hábitat.

La *primera tensión* corresponde al tipo de actores involucrados en los procesos y sus lógicas de intervención. En este sentido, los procesos de regularización involucran tres actores: el Estado, organizaciones de base territorial y las familias que residen en el barrio. Las organizaciones de base territorial han sido históricamente las que

canalizaron los reclamos de los barrios, y gestionaron –de manera autónoma o con colaboración del Estado– las mejoras en el territorio. En este marco, fueron consolidando su rol como interlocutoras entre los habitantes del barrio y los funcionarios estatales. Sin embargo, en ocasiones, las lógicas de intervención estatal tienden a desgastar este tipo de organizaciones, provocando distancias entre estas y los habitantes de los barrios, así como entre los últimos y el Estado. En este sentido, resulta necesario que las políticas de regularización involucren a los diferentes en una mesa multiactoral, permitiendo establecer acuerdos en cuanto a la planificación y gestión del proceso, pero asumiendo, asimismo, cada cual las responsabilidades correspondientes.

La *segunda tensión* se refiere a la temporalidad de los procesos de regularización. En general, el desarrollo de dichos procesos tiende a ser extendida en el tiempo por alguno (o varios) de los siguientes motivos: i. insuficiencia en los recursos destinados para llevar adelante la intervención; ii. fragmentación de la política en diversos organismos estatales; y iii. desacuerdos entre las familias y/o organizaciones de base con el Estado. Los dos primeros motivos señalados, están relacionados con las correlaciones de fuerzas vigentes durante los procesos de regularización. En la RMBA el desarrollo de estas políticas no ha sido unívoco, sino que ha ido variando durante los diferentes gobiernos. De este modo, en algunos barrios los procesos de regularización urbanística y dominial no han sido completados. Ejemplo de ello, es el Barrio INTA, en el cual el proceso comenzó hace aproximadamente 20 años y aún permanece incompleto. Durante su desarrollo, los recursos financieros destinados a la regularización del barrio fueron variando (también los niveles de ejecución de esos recursos). También existieron modificaciones en cuanto a los organismos estatales que ejecutaron la política, estando actualmente absolutamente fragmentada. Esta fragmentación implica una desarticulación de la política entre organismos, entorpeciendo su implementación a través de trabas administrativo burocráticas. Finalmente, la exclusión de las familias en los procesos de planificación y gestión de las políticas, así como la inadecuada circulación de la información sobre el proceso, tiende a generar desacuerdos que pueden entorpecer su desarrollo. En este marco, resulta fundamental mejorar los mecanismos de participación de las familias en el proceso, consensuando los trazados de las calles, los procesos de esponjamiento, las prioridades de infraestructura y equipamiento colectivo, y ajustando las tipologías de las viviendas construidas (en los casos de relocalizaciones) a las necesidades de las familias. Asimismo, resulta fundamental la re centralización de los procesos de regularización en un organismo estatal para facilitar el desarrollo del proceso.

La tercera tensión se refiere a la persistencia de políticas neoliberales, en general, y de gestión del suelo urbano, en particular, que redundan en un crecimiento del déficit habitacional en la RMBA.¹⁴ 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

¹⁴ Cravino, Del Río y Duarte (2008) calculaban más de un millón de personas afectadas por el déficit habitacional para el conjunto de la RMBA en 2006.

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. 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—¹⁵. Todo ello deriva en la generación de obstáculos a la hora de implementar políticas orientadas al saneamiento del dominio. En este marco, es necesario repensar los procesos de regularización dominial, generando alternativas que minimicen las cantidades de relocalizaciones necesarias al tiempo que mejoren las condiciones de acceso al suelo de la población de los barrios.

Finalmente, la *cuarta tensión*, está vinculada al marco general de políticas públicas urbanas aplicado y a la dinámica de funcionamiento del mercado de suelo. Dificilmente, las políticas de regularización puedan terminar el ciclo completo de la política, si no existen mecanismos claros de acceso al suelo urbano y a la vivienda para los sectores populares. Antes bien, la regularización como política sostenida y aislada en alguna medida genera incentivos para la informalidad, sino se garantiza una oferta masiva de suelo adecuado, generándose un “círculo vicioso de la informalidad” (Morales Schechinger, 2004). Es decir, en la medida en que la informalidad sea la única forma de acceso que tengan estos sectores para resolver sus necesidades habitacionales, no hay política de regularización que pueda resolver definitivamente la problemática. Los procesos de producción del hábitat, ya sean orientados por la ganancia o por necesidades sociales, son muy dinámicos y no parece posible “congelar” su desarrollo.

Bibliografía

ARQUEROS MEJICA, M. Soledad y CANESTRARO, M. Laura, 2011. “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”. En Di Virgilio, Herzer, Merlinski y Rodríguez (compiladoras) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Editorial Café de las ciudades, Buenos Aires.

BLAUSTEIN, Eduardo, 2001. *Prohibido vivir aquí*. Comisión Municipal de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CLICHEVSKY, Nora, 2003. “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. *Documentos CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 75. Santiago de Chile.

¹⁵ Vale aclarar que la presentación de manera separada de estas situaciones sólo tiene fines analíticos. Las tres situaciones pueden aparecer, en la realidad, juntas o combinadas.

CRAVINO, María Cristina, 2006. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Editorial Instituto del Conurbano – Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, San Miguel.

CRAVINO, María Cristina, Juan Pablo DEL RÍO y Juan Ignacio DUARTE, 2008. “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”. www.fadu.uba.ar. Consultado en Enero de 2011.

DE SOTO, Hernando, 1987. *El otro sendero*. Editorial 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, Soledad ARQUEROS y Tomás GUEVARA, 2011. “Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Ciudad y Territorio*, Vol. 167, pp. 109-129. Ministerio de Vivienda de España, Madrid.

DI VIRGILIO, María Mercedes; ARQUEROS MEJICA, María Soledad, GUEVARA, Tomás y PEREA, Carolina (2012). “Accidentes, decisiones y sorpresas: Un relato acerca de cómo es posible abordar las transformaciones de urbanizaciones populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, N° 3, pp. 20-34. Disponible en: <http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis>

GUEVARA, Tomás Alejandro (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.

GUEVARA, Tomás, Marcela IMORI y Matías RONIS, 2011. “Parque de los Patricios”. En COSACOV, Natalia et al., 2011. *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*, Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 56, abril 2011. ISBN 978-950-29-1257-8. Con referato.

LECLERC-OLIVE, Michèle (1999) « L'armature narrative des biographies ». *Spirale*, no. 24, pp. 169-193. Traducción Paula Sombra.

MERKLEN, Denis, 2002. “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas”, en *Margen. Revista de Trabajo Social*, Buenos Aires.

MORALES SCHECHINGER, Carlos, 2004. “Propuesta de política federal articulada sobre suelo urbano para México”. Documento preparado para reunión sobre el conocimiento y exploración de las diversas acciones y alternativas en materia de suelo de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio del

Gobierno Federal de México, celebrada el 27 de agosto de 2004. Consultado en www.territorioysuelo.org.

SCATOLINI, Juan Luciano, s/f. "Bienes inmuebles del Estado. Su fin social". Disponible en www.vivienda.mosp.gba.gov.ar. Consultado el 10/05/2012.

SCOBIE, James, 1977. *Buenos Aires: Del centro a los barrios, 1870-1910*. Buenos Aires, Ediciones Solar.