

# Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda

**María Mercedes Di Virgilio\***

*El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) convive desde sus orígenes con múltiples modalidades de informalidad urbana. Este trabajo analiza el proceso de producción y transformación de las formas de hábitat informal que se desarrollan sobre tierra vacante en el AMBA. Los resultados que se presentan forman parte de una investigación que indaga sobre las transformaciones de cuatro urbanizaciones populares del AMBA desde su origen hasta la actualidad, por medio de técnicas cuantitativas y cualitativas. El artículo dialoga con investigaciones que estudian la vida cotidiana de los sectores populares y sus formas de acceso al hábitat en las últimas décadas.*

Palabras clave: hábitat informal; urbanizaciones populares; producción del hábitat; sectores populares.

Fecha de recepción: 24 de junio de 2013.

Fecha de aceptación: 7 de octubre de 2014.

## Informal Developments in Buenos Aires. The Logic of Urban Land Production and Housing Access

*Since its inception, the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA) has seen the coexistence of multiple modes of urban informality. This paper analyzes the production and processing of the forms of informal habitat that develop on vacant land in the AMBA. The results presented are part of a research project exploring the transformations of four popular AMBA developments from their inception to the present, using quantitative and qualitative techniques. The article engages in a dialogue with research that explores the everyday life of the popular sectors and forms of housing access in recent decades.*

Key words: informal habitat; popular developments; habitat production; popular sectors.

\* Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) / Conicet. Dirección postal: Simbrón 2968, C1417EUB (CPA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <mercedes.divirgilio@gmail.com>.

## Introducción

La historia del hábitat informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA) es una vieja historia. Desde sus orígenes, la ciudad convive con el desarrollo de múltiples modalidades de informalidad urbana, generalmente vinculadas al hábitat de los sectores de menores ingresos pero no exclusivamente. De hecho, el mercado informal de tierra y vivienda constituye el principal canal de acceso de los sectores populares a la ciudad (cuadro 1).

En un contexto de rápido crecimiento urbano, como es el del Área Metropolitana de Buenos Aires, la informalidad vinculada al hábitat popular pone en evidencia varias cuestiones: por un lado, que una parte importante de la población no cuenta con los ingresos necesarios para hacer frente a los precios estructurados por el mercado formal de tierra y vivienda. Asimismo, que históricamente no se ha fomentado la instrumentación de líneas de financiamiento hipotecarias de largo plazo que faciliten el acceso a la tierra y a la vivienda a través del crédito.<sup>1</sup> Finalmente, permite observar que aun cuando es evidente el aumento del gasto social y de las respuestas para mitigar el impacto de los vaivenes socioeconómicos entre los sectores de menores ingresos, desde el gasto y la protección social, el sistema de protección social y las políticas urbanas (en particular las de construcción de vivienda social) distan de ser incluyentes y muestran vacíos que reproducen la vulnerabilidad y la estratificación en el acceso al bienestar.

Estas cuestiones permiten comprender, en parte, por qué los sectores populares raramente acceden a su vivienda apelando a mecanismos propios del mercado formal. Las familias de menores ingresos no recurren a los avisos clasificados para alquilar un cuarto ni para acceder a una casita o a un terreno en una villa de emergencia. Sus interlocutores para el acceso a una vivienda son sus parientes y vecinos, algunas organizaciones sociales de base territorial y el Estado a través de los programas sociales de asistencia a la pobreza, en general, y facilitadores de acceso a la vivienda, en particular.

En este marco, el objetivo de este trabajo es dar luz sobre el proceso de producción y transformación de las formas de hábitat informal que se desarrollan sobre tierra vacante en el AMBA. Para ello, revisamos las características y los mecanismos involucrados en dicho proceso, así

<sup>1</sup> Un análisis detallado de la evolución del financiamiento hipotecario puede leerse en Guevara, 2012.

**CUADRO 1**  
**Tipología del hábitat popular informal**

	<i>Sobre tierra vacante</i>	<i>Sobre inmuebles</i>
Tipologías	<p>Villas</p> <p>Asentamientos</p> <p>Loteos económicos (algunos de los cuales se originaron como loteos piratas)</p> <p>Nuevos asentamientos urbanos (NAU)</p>	<p>Inquilinatos</p> <p>Ocupaciones de inmuebles</p> <p>Hoteles pensión</p>
Origen	<p>Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la de 1940. La primera villa de la ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza).</p> <p>Los primeros asentamientos datan de la década de 1980.</p> <p>Los loteos económicos tienen su auge en las décadas de 1940 y 1950.</p> <p>Los NAU se desarrollan a partir de fines de la década de 1990.</p>	<p>El origen de los inquilinatos está vinculado a las oleadas migratorias producidas a fines del siglo XIX y principios del XX.</p> <p>Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década de 1980.</p> <p>Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14.821, a fines de la década de 1950, que habilita la figura del <i>hospedaje</i> como vivienda transitoria.</p>

(continúa)

## CUADRO 1 (concluye)

### *Sobre tierra vacante*

Las villas son ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas irregulares. No son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos en los que, por lo general, no pueden pasar vehículos. Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo. Inicialmente las viviendas son construidas con materiales de desecho. Con el tiempo algunos habitantes construyen sus casas de manpostería. Poseen una alta densidad poblacional (Cravino, 1998).

Los asentamientos o tomas de tierra imitan a las urbanizaciones formales en cuanto a las dimensiones de los lotes –300 m<sup>2</sup>– y a la cuadrícula urbana –con reserva inclusive de espacios verdes y equipamiento social y urbano–. La trama urbana de los asentamientos es similar a la de la ciudad formal (Cravino, 2012).

### Principales características

Los loteos económicos son urbanizaciones sin infraestructura y con deficiente accesibilidad. En ellas los lotes eran de superficie mínima. Su comercialización se realizaba hasta en 150 mensualidades fijas, impulsando la configuración de un submercado particular destinado a la población de menores ingresos (Clichevsky, 2012).

Los NAU refieren a procesos informales de ocupación de origen reciente. Se desarrollan en zonas intersticiales de la ciudad o en áreas de borde. No están reconocidos por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, por ende, están excluidos de las normativas vigentes de radicación de villas (Ley 148).

### *Sobre inmuebles*

Inquilinato se refiere a viejas casonas degradadas que se arriendan fraccionadas por piezas. Funcionan, de este modo, como viviendas multifamiliares. Habitualmente, las familias comparten cocina, baños y patios interiores. En cada pieza se hacinan familias completas en condiciones de habitabilidad muy precarias.

Las ocupaciones de inmuebles se refieren a la intrusión de hecho de inmuebles en la Ciudad de Buenos Aires por parte de individuos o familias de sectores populares que organizan su vida cotidiana en viviendas públicas o privadas abandonadas, sin mediar ningún tipo de vínculo legal con sus propietarios (Carman y Yakovino, 2007).

Los hoteles pensión son hoteles que cumplen una función residencial para sectores de bajos ingresos. Funcionaron como una opción de alojamiento para aquellos que emigraban del interior o de países limítrofes. En cada una de las habitaciones conviven entre 2 y 9 personas. Las condiciones de habitabilidad son sumamente precarias debido al deterioro continuo y la falta de mantenimiento e inspección de los edificios, el crecimiento de la demanda de una pieza sumado a la falta de espacio en los inmuebles para solventarla, la convivencia de varias personas en una misma habitación, los reiterados conflictos entre inquilinos y encargados, etcétera.

<p>Localización</p>	<p>Las villas y los NAU predominan en la CABA. Las villas además se localizan en algunos municipios de la primera corona de la RMBA. Generalmente cuentan con buena localización en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde es escasa la tierra vacante. En la Ciudad de Buenos Aires se asentaron, en general, en tierras de propiedad fiscal. Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la RMBA. En general, en áreas no consolidadas y de menor densidad poblacional.</p>	<p>Las tipologías de informalidad sobre inmuebles se desarrollan fundamentalmente en la CABA y en los municipios más próximos a la ciudad central. En general, se localizan en áreas centrales.</p>
<p>Relación con la trama urbana</p>	<p>Las villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana. Los asentamientos y los loteos informales mantienen el amanzanamiento tradicional.</p>	

FUENTE: Versión aumentada y corregida del original publicado en Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2011.

como las relaciones que se plantean entre estas formas de hábitat y su localización en el contexto metropolitano. Las reflexiones que aquí presentamos se centran en resultados de una investigación que indaga las transformaciones ocurridas en cuatro urbanizaciones populares localizadas en el AMBA desde su origen hasta la actualidad.<sup>2</sup> La noción de urbanizaciones populares de origen informal remite a formas de autoproducción de tierra urbana y de vivienda a cargo de los propios pobladores en las que el Estado, ex post, interviene a través de acciones de regularización dominial y/o urbanística. Asimismo, los resultados de esta investigación se complementan con los de otros trabajos que también estudian la vida cotidiana de los sectores populares, sus formas de acceso al hábitat y a los recursos de los programas públicos durante las últimas décadas.<sup>3</sup>

### **Puntos de partida teóricos**

Los puntos de partida teóricos propuestos para el desarrollo de este trabajo remiten a tres cuestiones básicas:

*La informalidad.* Remite a una relación de aparente exterioridad y/o conflicto con las normas e instituciones del Estado o del mercado. La informalidad alude también a “actividades no reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989: 12). Se trata de formas de acceso a la tierra y/o a la vivienda en las que, en general, intervienen agentes inmobiliarios que, o no se adhieren a las reglas institucionales establecidas, o bien no entran bajo su protección (Feige, 1990: 90). En ellas, el precio del terreno y de la vivienda se reducen merced a la imposibilidad de las familias de acreditar fehacientemente la propiedad del inmueble (inexistencia de título de propiedad o documentación equivalente), a la falta de servicios y al desarrollo y consolidación progresivos del hábitat a su cuenta y cargo (autoconstrucción) (Gilbert y Ward, 1985).

<sup>2</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto “The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in Latin American Cities: Towards a ‘Third Generation’ of Public Policy Analysis and Development”, desarrollado por la Latin American Housing Network entre los años 2006 y 2013, dirigido por el doctor Peter Ward de la Universidad de Texas (Austin) y coordinado en Argentina por la doctora Mercedes Di Virgilio.

<sup>3</sup> En particular, recuperamos hallazgos de una investigación sobre trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias residentes en el AMBA (Di Virgilio, 2007).

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 expresa 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 y Rodríguez, 2008: 176).<sup>4</sup>

*Las relaciones entre mercado formal y mercado informal de tierra y vivienda.* Asumir esta definición de *informalidad* no supone adherirse a una taxonomía dualista sobre la existencia de un mercado formal de tierra y vivienda versus otro informal. Antes bien, reconocemos que la informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad y que pone de manifiesto el carácter segmentado de un único mercado de tierra y vivienda que refleja la heterogeneidad del sistema. Entendemos que existen acoplamientos e interrelaciones entre ambos (sub)mercados: el formal provee capital e insumos al informal, mientras que los bienes y servicios producidos por éste suelen ser consumidos por asalariados formales. Obviamente no es posible soslayar que la estructura socioespacial de la ciudad constituye el soporte material en el que (y a través del cual) se (re)crean las relaciones sociales necesarias para el desarrollo del capital; y que, a su vez, es la resultante de una multiplicidad de complejos procesos políticos, económicos y culturales (Fernandes y Varley, 1998: 6). En este marco, es posible pensar que la noción de *informalidad* supone considerar no sólo la forma a través de la cual los sectores populares resuelven el proceso de acceso al hábitat y la relación con el sistema de propiedad –ya sea porque el bien (en nuestro caso, el suelo y la vivienda) se produce informalmente o porque, en tanto bien, se transa en un mercado informal–, sino también el papel restrictivo del mercado formal de tierra y vivienda que permanece fuera del alcance de amplios sectores de la población de nuestras ciudades. Tal como señala Portes (1999: 27),

<sup>4</sup> En el contexto de las urbanizaciones de origen informal, los mecanismos de acceso a un terreno o a la vivienda no son necesaria ni únicamente los mecanismos de mercado. En ese contexto, las redes sociales constituyen un mecanismo de acceso clave a la tierra y a la vivienda. El tratamiento teórico de la noción de *redes sociales* se desarrolla en el apartado “El papel de las redes sociales en el acceso a la tierra y a la vivienda en urbanizaciones populares de origen informal” en este trabajo.

“la diferencia básica entre lo formal y lo informal no estriba en el carácter del producto final o bien que se produce, sino en la forma en que ese producto es producido o intercambiado”.<sup>5</sup>

*Las políticas de regularización, respuesta a la informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires.* El desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en las postrimerías de la década de 1940, abonó fuertemente al crecimiento, la densificación y el desarrollo de la economía urbana, provocando un cambio en la estructura socioespacial del Área Metropolitana de Buenos Aires y en la forma en que los sectores sociales se insertan en ella. Asimismo, impactó en las áreas rurales y en sus dinámicas de desarrollo socioproductivo. La población rural se desplazó masivamente hacia la ciudad, atraída por la generación sostenida de empleo industrial. En esos años, el crecimiento de la población urbana superó ampliamente al de la industria manufacturera, fenómeno que provocó la existencia de una importante masa de población que llegaba a la ciudad y quedaba al margen del proceso productivo y del mercado inmobiliario formal. Agotada la capacidad del mercado de cuartos de alquiler para dar respuesta a la demanda de vivienda a bajo costo, se produjo la ocupación de terrenos fundamentalmente fiscales y/o sin provisión de servicios.<sup>6</sup> Si bien hacia fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta el gobierno peronista avanzó en la construcción de vivienda social, no lo hizo en la escala necesaria para abastecer las necesidades de la fuerza de trabajo inmigrante. Tal como señala Ward (2005: 272), “el Estado aprendió a ser pragmático y a cerrar los ojos ante los irregulares métodos de producción de tierra y vivienda [...] fue esta política del *laissez faire* la principal ruta a través de la cual los hogares de bajos ingresos devinieron en propietarios (al menos de hecho)”. Sólo muchos años después, ya entrada la década de 1990, en una nueva fase del ciclo de acumula-

<sup>5</sup> Un tratamiento extenso sobre las relaciones entre mercado formal e informal de suelo puede leerse en Jaramillo, 2010. El autor se explaya acerca de las *peculiaridades*, tal y como él las califica, que tienen los mercados, sus funcionamientos y relaciones en las ciudades de América Latina.

<sup>6</sup> La ocupación de tierra no urbanizada está en la base de los *procesos de producción de suelo urbano*. Con este concepto aludimos al proceso social de transformación que debe sufrir la tierra para ser utilizada con fines urbanos. Este proceso supone la generación de valor de uso y, por ende, su transformación en mercancía. Asimismo, implica llevar adelante actividades de loteo, apertura de calles, tendido de redes, etc. Tal y como señala Abramo (2012), en las ciudades de América Latina la ocupación de tierra no urbanizada constituye la forma dominante de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos.



ción, el Estado decidió intervenir en forma explícita sobre la producción de hábitat informal, poniendo énfasis en las situaciones ya consolidadas de informalidad a través de las *políticas de regularización*. De este modo, las mismas han servido como un paliativo, sin dar una respuesta definitiva a la cuestión. De hecho, el proceso de implementación de estas políticas se lleva a cabo en periodos muy extensos, y en muy raras ocasiones éstas logran cumplir fehacientemente con la regularización completa de los barrios objeto de la intervención. Habitualmente, la intervención es ex post, parcial y lenta, generando situaciones en que la informalidad original –vinculada a la condición de ocupación de la tierra– se superpone con otras informalidades generadas vis a vis el desarrollo constructivo de la vivienda, la subdivisión de los lotes, la venta de los aires,<sup>7</sup> el fallecimiento de los pobladores originarios, etcétera.

A partir de estas coordenadas teóricas, el cometido ahora es adentrarnos en la indagación de las características, los mecanismos y las dinámicas propias del mercado informal de tierra y vivienda en las urbanizaciones populares localizadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

### **Tenencia de la tierra y mercado informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>8</sup>**

Tal como señaláramos anteriormente, la historia del hábitat informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires es de larga data. Las formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante, en general, y las villas metropolitanas, en particular, surgen a fines de la década de 1930 con el emplazamiento de las casillas que utilizaron los inmigrantes desocupados asentados en Puerto Nuevo (Villa Esperanza). En ese marco, la construcción por parte del Estado de viviendas transitorias para la población que llega a la ciudad en busca de nuevos puestos de trabajo, da lugar a la formación de la Villa de Retiro (actual Villa 31). En la década de 1940 aparecen nuevos núcleos en los barrios que,

<sup>7</sup> La venta de los aires se refiere a la venta de las terrazas o azoteas de las viviendas para que se construyan allí nuevas unidades de vivienda, independientes de las ubicadas en las plantas bajas o en los primeros pisos. El acceso a estas nuevas viviendas habitualmente es a través de escaleras de caracol externas.

<sup>8</sup> Un análisis exhaustivo del proceso de poblamiento y urbanización del Área Metropolitana de Buenos Aires puede leerse en Gutman y Hardoy, 2007; Romero y Romero, 1983; Torres, 1975, entre otros.

hacia principios del siglo, componían el radio nuevo de la ciudad (entre otros Flores, Belgrano, Lugano, etc.) y en los municipios aledaños. En los municipios de la conurbación, las villas de emergencia se localizan próximas a la ciudad central y cerca de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista, que atraviesan el Área Metropolitana.<sup>9</sup>

Inicialmente, para muchas familias el asentamiento en villas fue una solución de carácter transitorio. Posteriormente, con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y con la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente. En ese marco se constituye un incipiente mercado informal de tierras que inicialmente es desmantelado por las acciones del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) y, definitivamente, por las de la última dictadura cívico-militar instaurada en 1976. En los primeros años de la dictadura se implementaron erradicaciones y traslados compulsivos de familias residentes en villas de la Ciudad de Buenos Aires hacia municipios del Gran Buenos Aires. Unos años antes del advenimiento de la democracia (1982-1984), comienza en la ciudad una etapa de “tolerancia” hacia el repoblamiento de las villas. Inicialmente, la modalidad de acceso a la tierra es la toma u ocupación. Este mecanismo es el que, ya en democracia, motoriza nuevamente la ocupación y la extensión de las villas de la ciudad. Entrada la década de 1990, una vez repartido (y poseído) el suelo entre los pobladores originales, comienza a estructurarse lo que efectivamente podemos denominar un mercado informal de tierra y vivienda en la ciudad. La crisis estructural de vivienda es el telón de fondo del crecimiento sostenido de la población que habita las villas en la ciudad y, por ende, de la presión que se ejerce sobre la disponibilidad efectiva de nuevos espacios para habitar en la ciudad central.

En las villas comienzan a observarse, entonces, transacciones de compra y venta informales: en un primer momento se venden en ese mercado de reciente formación las escasas parcelas intersticiales que aún quedan vacantes en las villas o partes de lotes que por sus dimen-

<sup>9</sup> En la actualidad, las villas de los municipios conurbados se localizan en territorios con fragilidad ambiental, principalmente en las cuencas de inundación, cercanas a vías de circulación que permiten el vínculo con las áreas centrales. Cobran gran importancia en los partidos del sur del primer y segundo cordón: Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela, en la cuenca San Francisco-Las Piedras o al noroeste, en la cuenca del Reconquista-Luján. A pesar de ello, en algunos partidos del norte del Área Metropolitana, que tradicionalmente albergaron población de ingresos altos, por ejemplo San Isidro, el fenómeno también está presente.

siones son objeto de procesos de subdivisión parcelaria. Entre fines de la década de 1990 y la actualidad, el mercado informal en villas de la ciudad se dinamiza aún más, desencadenándose procesos francos de mercantilización del suelo y de la vivienda (Ramírez *et al.*, 1992). Dichos procesos se asientan fundamentalmente en subdivisiones informales de las viviendas existentes y en la venta de los aires para la construcción de nuevas. Asimismo, se vinculan al desarrollo de un mercado de alquiler informal de cuartos que fungen como viviendas unifamiliares en condiciones de habitabilidad sumamente degradadas.

En los municipios del Gran Buenos Aires, la historia de la constitución del mercado informal de tierras es otra y bien diferente. Hacia principios de la década de 1940, la forma predominante de tenencia en el mercado residencial entre los sectores asalariados era el alquiler. En 1943 el congelamiento del monto de los alquileres (a través de la Ley de Alquileres), si bien inicialmente alivió la presión económica sobre numerosas familias trabajadoras, implicó una reducción en el parque habitacional disponible para renta e impulsó el surgimiento de otras formas de acceso al hábitat entre los sectores de menores ingresos. En ese marco surge el *loteo económico* y el pago en cuotas del terreno como forma de acceso a la propiedad. Esta modalidad se apoya en la existencia de créditos hipotecarios subsidiados por los bancos oficiales y encuentra en los asalariados de la industria una demanda solvente. Los loteos económicos fueron el medio a través del cual la población de bajos ingresos logró el acceso a la propiedad legal de la tierra en los municipios conurbados de la aglomeración. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteamiento facilitaban el proceso de expansión urbana. Las condiciones urbanas de los nuevos barrios periféricos eran deficitarias. No tenían pavimento, menos aún servicios básicos de agua y drenaje y en escasas oportunidades contaban con transporte colectivo. El agua era provista por pozos de extracción y la eliminación de excretas se realizaba dentro de la parcela, en pozos o fosas sépticas. La red eléctrica constituía el servicio más extendido. Las viviendas eran autoconstruidas y el avance de la obra estaba de acuerdo con la capacidad de ahorro de las familias.

A partir de la última dictadura (1976), el régimen militar implementa políticas urbanas tendientes a regular el derecho al espacio urbano (Oszlak, 1997). En la Provincia de Buenos Aires (jurisdicción a la que pertenecen los partidos de la conurbación) se implementa la Ley de Usos del Suelo (Decreto Ley 8912), que pone fin a los loteos

económicos. El Decreto-Ley 8912/77 impuso grandes impedimentos para la subdivisión de macizos de tierra, haciendo hincapié en la reglamentación sobre cotas de nivel, dimensiones de parcelas, disposición de las manzanas, coeficientes de uso del suelo, normativa de construcción y obligatoriedad de dotación de servicios y pavimentación de calles principales. Con muchas dificultades, estas restricciones impulsaron el desarrollo de fraccionamientos informales y la comercialización también informal de lotes mediante contrato privado de compraventa, para llegar posteriormente a la escritura definitiva. De este modo, la implementación del Decreto-Ley 8912/77 marca el fin de los loteos económicos (Clichevsky, 1999) y la constitución de un mercado informal de tierra en los municipios conurbados del Área Metropolitana de Buenos Aires, representado por la venta de “porciones de tierra que pasan de un uso rústico a otro urbano” (Calderón, 2006: 27).

Asimismo, al igual que ocurre en la ciudad central, el fin de la dictadura militar abre una ventana de oportunidad al desarrollo de nuevas formas de hábitat popular; aparecen también los asentamientos como modalidad de acceso al suelo urbano por parte de los sectores de menores ingresos –expulsados de la ciudad central, con escasísimas posibilidades de acceder a la tierra o a la vivienda a través de mecanismos del mercado formal dado el fin de los loteos populares–. Los primeros asentamientos datan de inicios de la década de 1980. Localizados en los municipios del sur y del oeste de la conurbación, y distantes de la ciudad central, incorporaron en su desarrollo criterios de racionalidad urbanística: trazado de calles y accesibilidad en términos de localización, generación de lotes con dimensiones regulares, previsión de espacios para usos comunitarios e incorporación progresiva de servicios públicos. Se trató, desde los comienzos, de procesos relativamente organizados orientados a la construcción de barrios con base en la urbanización de tierras que, previamente, eran poco aptas para el uso residencial. Un total aproximado de 100 familias constituían el umbral mínimo para el desarrollo de las tomas de tierra que, generalmente, ocupaban grandes superficies de ubicación periférica y de bajo valor inmobiliario.

Progresivamente muchos de estos nuevos barrios se incorporaron a la trama urbana, desdibujándose las marcas de su origen. En ese proceso y en un contexto en el que en muchos de ellos la propiedad de los terrenos no estaba totalmente regularizada, también se desarrolló allí el mercado informal. A diferencia de las villas, el mecanismo fundamental que opera en las bases de la estructuración de este mercado es la subdivisión de lotes y la venta de terrenos que cuentan con

algún tipo de edificación. No se observa aún el desarrollo de un mercado de alquiler informal dinámico al modo del que sí se ha estructurado en las villas (se registraron sólo 4 casos sobre un total de 170).<sup>10</sup> Asimismo, los procesos de subdivisión de viviendas son incipientes.<sup>11</sup>

### **Institucionalidades y agentes del mercado de tierra y vivienda en las urbanizaciones populares de origen informal**

Tal y como señaláramos anteriormente, el origen de las urbanizaciones informales está ligado a procesos de ocupación o invasión llevados adelante por las propias familias que buscan dar respuesta a sus necesidades habitacionales. La ocupación de tierras puede desarrollarse tanto en terrenos de propiedad fiscal como privados. En ese marco, las familias inician un lento proceso de autoproducción de tierra urbana en lotes habitualmente inundables, no aptos para el desarrollo de usos residenciales y/o sin dotación de servicios urbanos básicos.

El estudio desarrollado en cuatro urbanizaciones de origen informal<sup>12</sup> en el Área Metropolitana de Buenos Aires permite observar huellas de esta dinámica. En ese marco, por medio de una encuesta se obtuvo, entre otras cosas, la distribución estadística de las diferentes formas de acceso al suelo en los barrios (cuadro 2). Los datos registrados ponen en evidencia que en los barrios populares de origen informal coexisten diferentes formas de acceso a la tierra y a la vivienda. En los loteos informales y en los asentamientos estas formas parecen estar más diversificadas que en las villas, situación que puede explicarse por la génesis del proceso de urbanización y el impacto diferencial que han tenido las políticas de regularización dominial en los distintos tipos de urbanizaciones.

<sup>10</sup> En barrio Inta y en Villa Tranquila se registraron 18 hogares inquilinos sobre un total de 235. Cravino (2006), en su estudio sobre las villas de la Ciudad de Buenos Aires, estimó que la proporción de inquilinos respecto del total de habitantes de las villas oscilaba entre 15 y 25%. Cabe destacar que entre sus casos de estudio se contaba la Villa 31, la más central de la ciudad y en la que este mercado es muy dinámico.

<sup>11</sup> La constitución tardía del mercado informal de tierra y vivienda en las urbanizaciones populares del AMBA explica, en parte, la aparición también tardía –en relación con lo que ocurre en México y en Perú– de políticas de regularización dominial, que comienzan a implementarse de forma incipiente en la década de 1980 (Herzer *et al.*, 1998; Calderón, 2006).

<sup>12</sup> Señalamos que su origen es informal porque desde entonces han sido objeto de procesos de regularización que, si bien no se han completado totalmente, han avanzado modificando la situación de tenencia de los residentes.

CUADRO 2

Mecanismos de acceso a la tierra y la vivienda en urbanizaciones de origen informal. AMBA, 2009 (porcentajes)

	Loteos informales y asentamientos						AMBA total
	San Jerónimo			Villas			
	San Jorge	Combinados	Tranquila	Barrio Inta	Combinados		
Dueño anterior	23.30	19.05	21.69	50.00	61.34	56.22	41.25
Propietario anterior con varios lotes	1.94	3.17	2.41	0.00	0.84	0.46	1.31
Desarrollador/ inmobiliaria	26.21	55.56	37.35	0.00	0.00	0.00	16.19
Ocupación/ invasión	46.60	0.00	28.92	38.78	14.29	25.35	26.89
Cesión en distintas modalidades	1.94	22.22	9.64	11.22	23.53	17.97	14.36
N	103	63	166	98	119	217	383

FUENTE: Latin American Housing Network (LAHN), University of Texas (Austin) / Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA <[www.lahn.utexas.org](http://www.lahn.utexas.org)>.

Aun cuando han pasado ya más de 20 años desde su poblamiento (o repoblamiento, como en el caso del barrio Inta),<sup>13</sup> es posible reconocer en los barrios populares de origen informal a un grupo de pobladores originales. Son aquellos que manifiestan haber accedido a la tierra mediante la ocupación de los terrenos (26.89% en promedio para el total de los barrios).

Algunos de ellos, en particular los que residen en asentamientos en los que el gobierno local ha avanzado francamente en el proceso de regularización de la situación dominial de los lotes (San Jorge), manifiestan haber sido beneficiados por la cesión del lote o del inmueble (es decir, no se declaran ya como ocupantes). Se trata en este caso de cesiones realizadas por el propio Estado en el marco de sucesivos procesos de regularización dominial. En las villas, en cambio, las cesiones son fundamentalmente entre parientes que traspasan parte del lote para la construcción de una nueva vivienda o ceden la vivienda y el lote. Se trata en la amplísima mayoría de los casos de cesiones de padres a hijos.

Con el agotamiento de la disponibilidad de tierra vacante, las formas de ocupación de hecho “dieron lugar al desarrollo de formas mercantilizadas de acceso a la ciudad” (Cravino, 2006: 159). Se desarrollan así los mecanismos de compraventa. En las villas, en donde el Estado continúa siendo el propietario legal de la tierra y no ha transferido efectivamente el dominio de las mismas a sus pobladores, no existen intermediarios en estas transacciones (tal y como también lo observa Cravino, 2006).<sup>14</sup> En los loteos populares y en los asentamientos, aun cuando las transacciones directas entre comprador y vendedor están muy extendidas, aparecen otros agentes inmobiliarios mediando en la compra y la venta de los terrenos (37.35% en promedio) (véase

<sup>13</sup> El barrio Inta es una de las villas localizadas en la ciudad central. Tal como señaláramos anteriormente, 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 otros, la resistencia de algunas familias a dicha política detuvo su erradicación total, aunque todas sufrieron una fuerte reducción de su población. En este marco, 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; luego de su erradicación parcial sólo quedaron allí 20 familias. Su repoblamiento data de inicios de la década de 1980.

<sup>14</sup> Tanto en el barrio Inta como en Villa Tranquila se han detectado algunos cuantos casos en los que sí se ha transferido dominio y esa transferencia está acreditada con documentación. Sin embargo, se trata de casos puntuales. En las villas en general los procesos de regularización dominial, a diferencia de los de regularización urbanística, no han prosperado.

el cuadro 2). Esto es posible pues en estos barrios coexisten parcelas y lotes con “títulos limpios” y otros sin documentación que acredite fehacientemente el dominio. Asimismo, conviven operaciones de compra y venta de lotes y procesos de ocupación que en la actualidad se desarrollan en áreas intersticiales o de borde.

De este modo, en las urbanizaciones de origen informal del AMBA coexisten diferentes institucionalidades:<sup>15</sup> la de las ocupaciones de hecho, que es la establecida en el origen de la urbanización como mecanismo de acceso a la ciudad (Cravino, 2006); la de mercado informal, que se va configurando a medida en que la disponibilidad de tierra se agota y las intervenciones del Estado en materia dominial se demoran; y también la del mercado formal, que involucra transacciones en *porciones* dominialmente saneadas del entorno barrial.

Coexisten también allí diferentes dinámicas y temporalidades según el tipo de urbanización y su localización en el AMBA. En las urbanizaciones más próximas a la ciudad central se observan las huellas de procesos de movilidad residencial más dinámicos que los que tienen lugar en las urbanizaciones peor posicionadas en su relación con la centralidad.<sup>16</sup> Tanto en el barrio Inta, ubicado en la ciudad central, como en Villa Tranquila, que se localiza en un municipio conurbado que limita al sur con la Ciudad de Buenos Aires, si bien aún es posible observar un grupo de residentes que participaron de los procesos de producción de las urbanizaciones –los que se reconocen como ocupantes–, predominan las transacciones de compraventa sin intermediarios como forma de acceso a la tierra o a la vivienda. En el barrio Inta esta modalidad es aún más frecuente que en Villa Tranquila, situación que como correlato da cuenta de la existencia de un mercado de compra y venta de tierra y vivienda también más dinámico. Aun cuando se trata de un mismo tipo de urbanización, la localización imprime mayor o

<sup>15</sup> La noción de *institucionalidad* alude al conjunto de alternativas que se encuentran disponibles en la cotidianidad del acto de compra y venta de lotes o inmuebles siguiendo reglas internas que se desarrollan en un entorno urbano. Tal es el caso de las urbanizaciones populares de origen informal. Las reglas que regulan el acto de la compra y la venta son producto de la historia de dichas urbanizaciones y “suponen la codificación de alternativas satisfactorias para decisiones que se han repetido constantemente en el pasado”. La capacidad de satisfacción que tienen dichas reglas depende de “la eficacia del proceso histórico que llevó a establecer esa regla” (Vergara, 1993: 125) y la ausencia de transformaciones importantes en el contexto de la urbanización o en su configuración interna.

<sup>16</sup> Una situación análoga observó Di Virgilio (2007) en su estudio sobre movilidad residencial intraurbana entre familias de sectores populares y medios residentes en el AMBA.



menor dinamismo al mercado de tierra y vivienda. En San Jorge, localizado en el mismo municipio que Villa Tranquila, predomina la modalidad compra y venta, destacándose la presencia de los mediadores (inmobiliaria), quienes intervienen cuando el Estado logra implementar satisfactoriamente acciones orientadas al saneamiento del dominio. San Jerónimo, el barrio menos beneficiado por su posición en el mapa de accesibilidad a la centralidad,<sup>17</sup> es el escenario en el que mejor se observa la coexistencia de las institucionalidades presentes en las urbanizaciones populares de origen informal en el AMBA. De este modo, siguiendo a Abramo (2003), es posible pensar que los factores locacionales estructuran el funcionamiento y la dinámica del mercado de tierra y vivienda (informal) en las urbanizaciones populares en el AMBA en la medida en que permiten a sus residentes obtener ganancias o pérdidas en el mapa de externalidades de la ciudad.

En las distintas institucionalidades que coexisten en estas urbanizaciones están involucrados al menos tres tipos de agentes: las familias residentes, los intermediarios (inmobiliarias) y el Estado.<sup>18</sup> Inicialmente, las familias residentes tienen a su cargo la producción de tierra urbana mediante el proceso de ocupación de la tierra, la apertura de calles, el parcelamiento, la definición de espacios públicos, las demandas por la provisión de servicios urbanos e incluso, en casi todos los casos, la colaboración en el tendido de redes y provisión de los mismos. Asimismo, una vez agotada la tierra susceptible de ser ocupada, se involucran en formas mercantilizadas de acceso a la tierra y a la vivienda. El Estado es un agente siempre presente que por acción (a través de políticas de regularización dominial o urbanísticas) u omisión (haciendo oídos sordos o incluso promoviendo las ocupaciones y las transacciones inmobiliarias) modela las institucionalidades y su dinámica. Además, en los casos analizados, los intermediarios se involucran en las transacciones de compra y venta sólo cuando está claramente establecida la legalidad del dominio de las tierras.

<sup>17</sup> Se localiza en el municipio Almirante Brown, en la segunda corona de municipios que constituyen la conurbación de la ciudad central. Avellaneda, en donde se localizan San Jorge y Villa Tranquila, es un municipio de la primera corona, definida por aquellos partidos que limitan con la ciudad central.

<sup>18</sup> En el mercado informal de tierra y vivienda los agentes que potencialmente intervienen son múltiples. Entre los más importantes se hallan: el propietario original del suelo urbano, los loteadores clandestinos, las cooperativas y precooperativas de vivienda, las organizaciones no gubernamentales de diferente tipo y las asociaciones de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja y posee especificidades en diferentes contextos (Clichevsky, 2008).

Finalmente, resta dar cuenta de algunos clivajes que podemos identificar en los casos analizados y que requieren ser atendidos. El primero se refiere a la localización de las urbanizaciones y el segundo al tipo de urbanización.

En primer lugar, la ubicación de las urbanizaciones nos remite a diferencias muy marcadas en los estilos de gestión y en la cultura política predominante en cada distrito. Sólo uno de los casos se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que los otros tres se ubican en municipios del primero y segundo cordones de la conurbación (Provincia de Buenos Aires).

En términos generales, los municipios de la Provincia de Buenos Aires fueron mucho más permisivos ante la ocupación de tierras –llegando a diseñar o adaptar normativas específicamente para estos fines– que la Ciudad de Buenos Aires. La segunda, en cambio, tuvo un accionar mucho más errático en la materia e incluso durante mucho tiempo implementó políticas explícitas de erradicación.<sup>19</sup> Desde la recuperación democrática, si bien la ciudad ha implementado políticas de radicación de la población que habita las villas, el avance de éstas ha sido muy magro. Formalmente, la radicación y urbanización de las villas está presente en los programas y en la normativa sancionada antes y después de la autonomización política de 1994. No obstante, la ejecución concreta de los presupuestos asignados y los avances de las obras muestran una falta de voluntad política para dar una solución definitiva al problema del hábitat informal. La yuxtaposición –y contradicción incluso– de normativas de diversa índole dificulta la implementación de las

<sup>19</sup> En los albores de la recuperación de la vida democrática (1981-1983) emerge a nivel territorial una amplia red de organizaciones de base o colectivos reivindicativos urbanos. Dichos colectivos encuentran una ventana de oportunidad como consecuencia del desmembramiento de una etapa de autoritarismo (que se inicia en 1976) y la lenta gestación de la nueva democracia. En el Gran Buenos Aires muchos de ellos se constituyen en estrecha relación con procesos de ocupación de tierras, tanto públicas como privadas, surgidos en un contexto en el cual la demanda de los sectores populares comienza a estructurarse en torno a la reivindicación por la tierra (Herzer *et al.*, 1998). Muchos de los dirigentes locales que participaban en estas iniciativas habían pertenecido durante los años setenta a grupos militantes peronistas (Montoneros, Guardia de Hierro, etc.) que no formaban parte de la estructura orgánica del Partido Justicialista (según palabras de un entrevistado, “pertenecíamos al movimiento, no al partido”) y que en la nueva coyuntura veían la posibilidad de disputar espacios de poder en las estructuras partidarias tradicionales y en los ámbitos gubernamentales. En ellos confluían la militancia social y la militancia política. Años después, muchos de esos jóvenes militantes peronistas fueron elegidos como intendentes en los mismos municipios en los que habían protagonizado tomas y ocupaciones. En ese contexto, muchos de ellos desarrollaron acciones orientadas a sanear el dominio de las nuevas urbanizaciones.

políticas de regularización, amparándose a veces en estándares técnicos de calidad y habitabilidad. Además, no se reconoce oficialmente la existencia de nuevas urbanizaciones informales que proliferaron en los últimos años, que se conocen como “nuevos asentamientos urbanos”. La política de regularización de la ciudad está acotada territorialmente, así, a los distritos U31 mencionados anteriormente.

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

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

### **El alquiler (informal) como forma de acceso a la vivienda**

Otro fenómeno creciente en las urbanizaciones populares de origen informal es el alquiler de cuartos o departamentos. La institución del alquiler como forma de acceso a la vivienda en estos barrios es concomitante al agotamiento de tierra vacante (disponible para ser ocupada) y a la consiguiente estructuración del mercado informal de compra y venta de tierra y vivienda. Tal y como señaláramos anteriormente, en nuestra investigación sobre urbanizaciones de origen informal en el AMBA constatamos que esta modalidad de acceso a la vivienda se desa-

rolla con mayor frecuencia en las urbanizaciones tipo villa (barrio Inta y Villa Tranquila) y en ellas con mayor intensidad en las mejor posicionadas en el mapa de accesibilidad a la centralidad (barrio Inta). Asimismo, mientras en las villas predomina el alquiler de cuartos, en los loteos informales o asentamientos predomina el alquiler de casas.

Tal como señala Cravino (2006), el alquiler opera como puerta de entrada a la villa, constituyéndose en una situación transitoria que generalmente desemboca en la compra de una vivienda. Alquilar una pieza con baño compartido en una villa en la ciudad central cuesta entre \$800 y \$1 500 y mensuales (entre US\$154 y US\$288, al cambio oficial). Estos valores varían claramente según la localización del barrio: en la Villa 31, la más central de la Ciudad de Buenos Aires, los valores rondan los \$1 500 mientras que en el barrio Inta, localizado en una zona periférica de la ciudad central, se aproximan a los \$800 (*Diario Popular*, 22/07/2012; diario *La Nación*, 02/06/2013). Los valores en las villas localizadas en los municipios de la conurbación se aproximan a los de Inta. En el barrio, las cifras también varían según la ubicación de las viviendas: “aquellas viviendas localizadas en lugares más accesibles a avenidas o calles [tienen] un precio más elevado y a medida que se alejan de los accesos el monto descende” (Cravino, 2006: 208). Si bien los valores de los alquileres en el mercado informal son habitualmente más bajos que en el formal, no es exclusivamente el precio lo que lleva a muchos hogares a alquilar una pieza en una villa. Otro factor que impulsa y dinamiza las transacciones en los barrios populares de origen informal son las condiciones que los locadores les exigen a los locatarios para facilitarles el ingreso al inmueble.

Quando se alquila una vivienda en el mercado formal, las inmobiliarias exigen garantías inmuebles con, en muchos casos, requisitos [...] a veces difíciles de cumplir, como que la garantía sea de un inmueble de la propia Ciudad de Buenos Aires y/o de un familiar cercano. También se exige recibo de sueldo, algo que muchos jefes de hogar no tienen porque forman parte de ese conglomerado de trabajadores en negro, aun teniendo un ingreso que les permitiría afrontar el alquiler [Cosacov, 2012: 5].

Los pagos por el alquiler de cuartos habitualmente se realizan diaria o semanalmente e incluyen el pago de los servicios. La relación entre el arrendador y el arrendatario no se encuentra sujeta a marco regulatorio alguno. El contrato entre ambos es verbal y se establece cara a cara. De este modo, los inquilinos se ven sometidos en nume-

rosas oportunidades a un trato hostil y arbitrario, sujeto a las modificaciones del cuadro tarifario e incluso al desalojo sin mediar motivo alguno.

Progresivamente, en los barrios populares el alquiler se organiza según una lógica empresarial. Si bien es posible identificar algunos pocos arrendadores que alquilan cuartos o espacios de sus viviendas unifamiliares; en la amplia mayoría de los casos, los cuartos disponibles para alquiler son parte de edificaciones que pueden tener varios pisos, hasta cinco, y que se construyen en estos barrios exclusivamente para tales fines.

### **El papel de las redes sociales en el acceso a la tierra y a la vivienda en urbanizaciones populares de origen informal**

En las urbanizaciones populares de origen informal, individuos y familias desarrollan diferentes y múltiples estrategias para resolver sus necesidades habitacionales. Dichas prácticas se vinculan fundamentalmente con su capacidad para movilizar los recursos sociales a los que tienen acceso, los cuales pueden ser personales, de los diferentes miembros del hogar, o de las redes sociales a las que ellos pertenecen. Los recursos personales de los miembros del hogar, en general, y del jefe o jefa, en particular, remiten fundamentalmente a las posiciones que ocupan en la estructura social y que definen su pertenencia a los sectores populares urbanos: la inserción en la ocupación, la condición en el consumo, el nivel de ingresos y las credenciales educativas de los miembros. Sin embargo, las investigaciones sobre hábitat popular (Di Virgilio, 2007; Herzer *et al.*, 1997) ponen en evidencia que las preocupaciones, problemas y demandas vinculados al hábitat están fuertemente atravesados por otra cuestión que excede el plano individual y que remite a los lazos sociales puestos en juego cuando los diferentes miembros del hogar movilizan recursos de las redes sociales a las que pertenecen.

De este modo, la pertenencia a redes<sup>20</sup> de intercambio y a organizaciones sociales constituye una herramienta central para satisfacer las

<sup>20</sup> En este trabajo el término *redes* alude a las redes de ayuda basadas en las relaciones que se establecen entre vecinos, amigos, parientes, con el objeto de intercambiar bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana –alimentación, vestuario, vivienda, etc.– (Gutiérrez, 1992: 170). Estas redes estructuran la interacción de los agentes como resultado de sus estrategias (Baranger, 2000: 59).

necesidades de vivienda (Ozuekren y Van Kepen, 2002) y garantizar la permanencia en el territorio. El objetivo de las estrategias vinculadas a la participación en redes y organizaciones sociales con base territorial es generar y participar en un sistema de intercambios de ayudas mutuas que les permite a los hogares aumentar su potencial de ingresos y modificar la relación entre necesidades y recursos. En la medida en que la red se constituye como “un complejo sistema de vínculos que permite la circulación de bienes y servicios, materiales o inmateriales, en el marco de las relaciones establecidas entre sus miembros” (Bertrand, 1999: 120), la reproducción de las unidades domésticas depende, en parte, de su capacidad para gestionar y sostener relaciones sociales que les faciliten el acceso a ese sistema de intercambios (Espinoza, 1993 y 1999).

Existe una diversidad de tipos de redes y de modos de funcionar que generan institucionalidades heterogéneas y diversas (Mallimaci, 1995). Hay arreglos organizacionales más vinculados al ámbito privado de la familia y que contribuyen a la reproducción inmediata de los individuos y las unidades domésticas. Hay, también, respuestas más sociales y colectivas –microgrupos, mesogrupos o macrogrupos, al decir de Menéndez (1998: 17)– que lo hacen de manera más indirecta y mediata (Jelín, 1998).<sup>21</sup> En todos los casos, las redes sociales y la organización de base territorial tienen la particularidad de habilitar el acceso a una multiplicidad de recursos, característica que las diferencia de otras fuentes vinculadas al mercado o al Estado. Dada su capacidad para generar una multiplicidad de recursos, la participación de las familias de sectores populares en estas redes y en los espacios de organización es reconocida en la bibliografía como parte sustantiva de las acciones dirigidas a solucionar o por lo menos a limitar los principales problemas que las afectan. La red opera como multiplicadora de otras formas de capital –económico, cultural, etc.– en pos de la consecución de determinados objetivos (Baranger, 2000). Asimismo, las redes familiares y sociales vinculan a las familias al acceso a recursos de los programas sociales y a los servicios públicos.

Las relaciones y las redes familiares constituyen un elemento central en torno al cual se estructuran las estrategias habitacionales de los

<sup>21</sup> Un estudio realizado en cuatro partidos del conurbano bonaerense –J.C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel– documenta la extensión que este tipo de relaciones alcanza entre familias de sectores populares: 42% de los hogares está vinculado con otro a través de intercambios domésticos y 34% de los mismos participa en ámbitos de organización comunitaria (Kohan y Fournier, 1999).

sectores populares urbanos. Se constituyen en uno de los recursos más movilizadas para hacer frente a la resolución del problema habitacional y a otros problemas de la vida cotidiana. En particular, parecen ser eficaces cuando es necesario recurrir a soluciones corresponsables –que suponen la incorporación a un grupo residencial preexistente– para resolver necesidades habitacionales. En la ciudad la corresponsabilidad no es la única manera que adopta “el vivir juntos”. Otra forma es compartir el terreno pero no la vivienda. Es una estrategia frecuente autoconstruir una vivienda propia detrás de o sobre la vivienda de la familia de origen (dando lugar a procesos de subdivisión).

Las redes familiares están presentes activamente en otras estrategias tendientes a resolver los problemas habitacionales; intervienen como informantes clave en la búsqueda del terreno o la vivienda, en la construcción, en la financiación, en el lugar para alquilar, etc. (Déchaux, 1998; Mascarell Llosa, 2002). Su papel es especialmente relevante cuando el objetivo es localizar terrenos o inmuebles para ser ocupados, comprados o alquilados. En estos casos se trata, en general, de familiares o amigos radicados en la zona o, incluso, en el mismo barrio y que allanan el camino hacia la ocupación (Herzer *et al.*, 1997: 198). Las relaciones y las redes familiares son fuertemente movilizadas cuando los dispositivos institucionales, del mercado o del Estado no parecen ser suficientes para asegurar la satisfacción de demandas que se generan en torno al hábitat. Interesa destacar que, si bien en las trayectorias habitacionales de nuestros entrevistados se observan las huellas de la acción social del Estado –atendiendo a su participación en programas sociales, en general, y habitacionales, en particular–, las intervenciones más importantes en materia de política social de los últimos años apuntan a asistir y participar en la promoción del ámbito doméstico mediante subsidios directos a jefes y jefas de hogar desocupados y con niños en edad escolar.

La trama conformada por relaciones de vecindad constituye también una red con incidencia significativa en las estrategias habitacionales de las familias de sectores populares. Estas relaciones incluyen vínculos con punteros políticos,<sup>22</sup> quienes a través de algún partido con acceso directo a recursos estatales contribuyen a satisfacer las

<sup>22</sup> Puntero político es un “dirigente político que maneja una pequeña o mediana estructura de poder partidario territorial [...] que ocupa personalmente, o a través de sus seguidores o allegados, determinados cargos en la estructura estatal, que no tienen que ver con sus saberes profesionales específicos ni con sus competencias políticas” (Thwaites Rey, 2001: 7).

necesidades de alimentación, salud, empleo, vivienda de las familias de sectores populares (Auyero, 1998: 58). Muchas veces por intermediación de los punteros políticos se distribuyen los recursos que llegan desde los gobiernos locales a las agrupaciones partidarias; pero más importante aún es la información que circula por la mediación de estos actores sociales, por ejemplo, la relativa a la distribución de alimentos o al acceso a programas sociales. Es esto lo que los constituye en protagonistas de las redes de intercambio que sostienen la vida cotidiana de los sectores de menores ingresos. La investigación de Auyero (1998) sobre el clientelismo político en barrios pobres del conurbano bonaerense aporta evidencia empírica en este sentido, destacando la importancia de estas relaciones en la red de resolución de problemas de la vida cotidiana.

Estas redes informales pueden dar lugar a unidades sociales supra-familiares que también pueden hacerse cargo de la reproducción de las unidades domésticas por medio de la organización, por ejemplo, de formas colectivas de consumo –los comedores comunitarios son ejemplos de estas respuestas sociales– o de gestión colectiva del hábitat –organizaciones con base territorial vinculadas a la gestión del hábitat popular–. Cabe destacar que estos ámbitos no necesariamente son espacios de acción colectiva. Antes bien, en numerosas oportunidades se constituyen como espacios cuasi privados, fragmentados y atomizados de gestión de la cotidianeidad (véase Di Virgilio, 2011). Los programas habitacionales suelen apelar a estas tramas de organización vecinal en su implementación.

### **Estado, políticas públicas y mercado informal de tierra y vivienda**

Tal y como señala Calderón (2006), la actuación del Estado tiene una importante incidencia en la dinámica de los mercados informales de tierra y vivienda. Por acción directa, por omisión o como reflejo de regulaciones que operan sobre el mercado formal, el Estado a través de sus políticas y de la acción normativa modela la institucionalidad del mercado informal.

En este marco, no es posible soslayar que el Estado juega un papel muy importante como oferente de tierra y vivienda. Sin embargo, en los casos analizados, en particular en la Ciudad de Buenos Aires y en los municipios que limitan con ella, la posibilidad que tienen los go-



biernos de la ciudad, municipales y provincial, de ofrecer tierras para la construcción de vivienda social ha sido muy limitada, así como sus acciones en esa materia. De hecho, la iniciativa pública más importante en Argentina, desde el año 2003, para la producción de vivienda social en el AMBA –como es la de los planes federales de vivienda–<sup>23</sup> no contó con la disponibilidad de tierras necesarias para ejecutarla (Del Río y Duarte, 2012). Cuando se logró intervenir sobre tierras fiscales de dominio municipal, provincial o de la ciudad, en la mayoría de los casos se trató de tierras fiscales ya ocupadas por sus habitantes.<sup>24</sup>

Eso es lo que ocurrió en Villa Tranquila –municipio de Avellaneda–, donde la producción de vivienda social se articuló en una estrategia más amplia de regularización dominial y urbanística de algunas zonas del barrio. En este marco, los recursos del plan se orientaron fundamentalmente a dar respuesta a las necesidades habitacionales de las familias relocalizadas afectadas por las acciones de ordenamiento territorial y saneamiento. En los otros barrios en estudio no se desarrollaron acciones bajo el paraguas de los planes federales de vivienda. Las intervenciones de los gobiernos se orientaron fundamentalmente hacia el saneamiento del dominio del inventario de lotes existentes,<sup>25</sup> aunque con alcances muy limitados (como veremos más adelante).

En la Ciudad de Buenos Aires, en donde se localiza el barrio Inta, la falta de una política activa de producción de vivienda social resulta evidente desde hace décadas. De hecho, en un contexto en el que la ciudad mantiene estable su población desde la década de 1950, el déficit habitacional aumentó sistemáticamente en los últimos periodos intercensales. En Almirante Brown, en donde se encuentra el barrio San Jerónimo, la producción de vivienda social estuvo atada a procesos

<sup>23</sup> Una descripción y análisis exhaustivos de los planes federales de vivienda y de su implementación puede leerse en Costa (2009), Ostuni (2009) y Cravino (2012).

<sup>24</sup> Las tierras fiscales de dominio federal actualmente están bajo la órbita de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, que depende de la Jefatura de Gabinete –hasta el año 2013, el organismo que las regulaba era el ONABE (Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado)–. Esta agencia del Estado concentra los terrenos ferroviarios, que constituyen una de las mayores reservas de tierra en el AMBA. La cesión de tierras fiscales por parte del gobierno nacional hacia las jurisdicciones subnacionales está fuertemente sujeta a cuestiones de tipo político partidario. En varias ocasiones los conflictos interjurisdiccionales por el dominio de las tierras constituyen un freno a la construcción de vivienda social y a los procesos de regularización dominial que se llevan adelante en la ciudad y en los municipios del AMBA.

<sup>25</sup> La regularización de las construcciones (viviendas) ocupa un papel totalmente secundario en las intervenciones, cuestión que favorece también el desarrollo de procesos informales de subdivisión de viviendas.

de saneamiento y liberación de los márgenes del arroyo San Francisco y Rey, así como al completamiento de acciones iniciadas en 2001 y posteriormente interrumpidas (localidad de Glew).

La falta de tierra servida y de acciones orientadas a zanjar el déficit habitacional constituyen sin dudas incentivos claros a las dinámicas del mercado informal.

*Procesos de regularización de la tierra en las urbanizaciones populares de origen informal*

En líneas generales, la regularización ha estado dominada por iniciativas orientadas a la transferencia de dominio. En las urbanizaciones desarrolladas como villas de emergencia (Villa Tranquila y barrio Inta), la regularización dominial estuvo acompañada por proyectos de regularización urbanística por iniciativa de los gobiernos locales. Aun así, dicha regularización se encuentra avanzada en el barrio Inta, mientras que en Villa Tranquila alcanza a las áreas centrales del barrio y a aquellas en las que se construyó vivienda nueva bajo los planes federales de vivienda. En cuanto a los procesos de regularización dominial, permanecen inconclusos o son incipientes.

En los asentamientos (San Jorge y San Jerónimo) la regularización dominial no ha tenido como correlato acciones gubernamentales orientadas al mejoramiento urbano. En el barrio San Jorge, si bien la regularización dominial se desarrolló paralelamente a la urbanística, este proceso corrió por cuenta casi exclusiva de los vecinos. En cuanto a la regularización dominial, en ambos asentamientos el proceso se encuentra avanzado: en San Jerónimo aproximadamente la mitad de los lotes están regularizados y en San Jorge más del 65 por ciento.

Es posible pensar, entonces, que en las villas de emergencia el Estado parece tener un protagonismo activo en términos del mejoramiento de la urbanización aun cuando la transferencia de dominio permanece inconclusa. Contrariamente, si bien en los asentamientos el saneamiento del dominio es en términos generales más sencillo, el mejoramiento barrial constituye una iniciativa que la mayoría de las veces queda en la órbita de los vecinos.

La regularización de inmuebles no se ha iniciado en las villas de emergencia, pero sí en los asentamientos. De todos modos, en ambos casos este proceso presenta problemas dada la subdivisión de los lotes en varios inmuebles.

Finalmente, resta destacar la variedad de instrumentos normativos que sostienen los procesos de regularización. Podemos identificar leyes, decretos, programas y planes que se sitúan en los niveles nacional o provincial.

Ahora bien, los procesos de regularización dominial mencionados son hartamente complejos en relación con su implementación, en la cual interactúan y se superponen actores que representan tres esferas que podemos distinguir a nivel analítico: la económica, la política y la social (Herzer y Pérez, 1994). Asimismo, los actores sociales que pueden intervenir en los procesos de regularización son por demás diversos, y van desde familias aisladas –sean propietarias u ocupantes–, hasta instituciones formales y organizaciones sociales (ONG, iglesias, empresas, etc.). De igual modo, los procesos de regularización difieren mucho según el carácter y el nivel organizativo de los actores comunitarios involucrados.

El tipo de organización político-administrativa general de los países complica o simplifica el entramado político del proceso de implementación. En los países unitarios suele tener más injerencia el gobierno nacional (Chile, Perú), mientras que en los federales tienen más participación los gobiernos estatales (provinciales) o municipales (Brasil). Argentina es un caso mixto, porque a pesar de ser constitucionalmente federal, desde la década de 1990 el Estado nacional se ha involucrado activamente en la puesta en marcha de acciones orientadas a dar respuesta a la cuestión de la regularización (Clichevsky, 2003).

En el caso argentino, la definición de los usos del suelo es una prerrogativa de los municipios y de la Ciudad de Buenos Aires. Aparece en escena entonces el primer actor político en este proceso: el gobierno local. Sin embargo, el gobierno nacional y el gobierno de la provincia son grandes terratenientes. Suelen ser las tierras de su propiedad las que están involucradas en *las tomas* y ocupaciones que dieron origen a las urbanizaciones informales.

Por su parte, el gobierno nacional está involucrado ya que las normativas que regulan el proceso son de nivel nacional (Decreto 846/91, Ley núm. 23.967, Ley Pierni núm. 24.374/94, etc.). Además, se involucra a partir de las políticas de vivienda activas que se han desarrollado en los últimos años, centralizadas en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda pero descentralizadas en su implementación efectiva (Programa Arraigo, Programa Mejoramiento de Barrios –Promeba–, Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos). También ha implementado, con bastantes limitaciones, una política de

CUADRO 3

Procesos de regularización en urbanizaciones populares de origen informal

<i>Procesos de regularización</i>	<i>Asentamientos</i>			<i>Villas de emergencia</i>	
	<i>San Jorge</i>	<i>San Jerónimo</i>	<i>Villa Tranquila</i>	<i>Barrio Inta</i>	
Amanzanamiento	En todo el barrio	En todo el barrio	En algunas partes del barrio	En todo el barrio aun cuando no sigue forma de damero.	
Pavimento	En todo el barrio	Mejorado y calles de tierra	Calles centrales	Todo el barrio	
Red de agua	Con conexión a red	Sin conexión a red	En proceso	Con conexión a red. Aunque las conexiones familiares no son necesariamente formales.	
Red de cloacas	Con conexión a red	Sin conexión a red	En proceso	Con conexión a red. Aunque las conexiones familiares no son necesariamente formales.	

*Regularización urbanística*

Dominio original sobre la tierra	Originalmente fracción de propiedad privada, posteriormente expropiada por el gobierno municipal.	Tierra fiscal y privada en poder de una asociación de la Iglesia católica.	Originalmente tierras de diferentes orígenes (municipal, privada y nacional). Actualmente se ha transferido la totalidad del dominio al municipio.	Tierra fiscal de propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad.
<i>Regularización dominiol</i>	Regularización dominiol de los lotes	Proceso muy avanzado	En proceso	En proceso
Regularización de inmuebles	Presenta problemas por subdivisiones en los lotes.	Presenta problemas por subdivisiones en los lotes.	No se realizaron acciones de regularización de inmuebles	No se realizaron acciones de regularización de inmuebles.
Instrumentos normativos utilizados para la regularización	Decreto núm. 3 736 DUP (provincial)	Ley núm. 24 374 "Ley Pierri" (nacional)	Plan Federal de Viviendas (nacional)	Plan de radicación de villas PRIT (local)
		Ley núm. 10 830 (provincial)	Promeba (nacional) con base en DUP (provincial)	U31 (local)

FUENTE: Versión con modificaciones del cuadro presentado en Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2011.

CUADRO 4

**Actores intervinientes en los procesos de regularización**

<i>Esferas</i>	<i>Actores</i>	<i>Modos de intervención</i>
Económica	Propietarios privados de terrenos y/o inmuebles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención en el mercado informal de tierras (ocupación de tierras, compraventa y alquiler).</li> <li>• Especulación ex post.</li> </ul>
	Gobierno nacional Gobierno estatal/ provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son los propietarios de las tierras.</li> </ul>
Política	Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativas que regulan el proceso de regularización dominial.</li> <li>• Políticas de vivienda.</li> </ul>
	Gobierno estatal/ provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención en procesos de expropiación y urbanización por medio del Poder Legislativo provincial.</li> <li>• Intervención en los procesos de escrituración a través de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia.</li> </ul>
	Gobierno local/ municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de los usos del suelo.</li> <li>• Genera las condiciones y consensos (puede también obstaculizarlos) para que se lleven adelante los procesos de expropiación.</li> </ul>
Comunitaria	Familias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peticionan ante los diferentes niveles del gobierno para que se lleve adelante el proceso de regularización.</li> </ul>
	Organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generan condiciones para que el proceso de regularización se lleve a cabo.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

gestión y regularización de tierras desde el Ministerio de Desarrollo Social, con la participación en la gestión de representantes de organizaciones sociales vinculadas al hábitat (Clichevsky, 2003).

Además de ser terrateniente involucrado, el gobierno de la provincia es un actor crucial a través del Poder Legislativo provincial, cuya intervención es requerida en los procesos de expropiación y urbanización. También la Escribanía General de Gobierno de la Provincia ha sido un actor fundamental en los procesos de regularización en los últimos años, y su accionar implica la articulación permanente con los municipios del AMBA. Vale destacar que la corporación notarial mantiene un conflicto permanente, pero velado, con la Escribanía General de Gobierno por la injerencia en los procesos de escrituración de tierras y viviendas.

Asimismo, existe una diversidad de actores que tienen intereses creados en los procesos de urbanización y de regularización posteriores. De hecho, en algunas ocasiones la regularización favorece la erradicación de los ocupantes mediante mecanismos de mercado. Dado que el anuncio de la regularización tiene como efecto un aumento en los precios del suelo, alrededor de estos procesos se dan comportamientos especulativos tanto desde el lado de la demanda como desde el de la oferta. Algunos autores han llegado a afirmar que el esfuerzo realizado en pos de la regularización es aprovechado *ex post* por los especuladores de siempre en el mercado inmobiliario formal e informal. Los efectos de las políticas de regularización son sin duda contradictorios en este aspecto.

En los casos analizados, los procesos de regularización se llevaron a cabo por medio de diferentes institutos y operaciones existentes o generadas *ad hoc*. En el caso del barrio Inta, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se implementa el Distrito U31 (Decreto 954/91) a partir de la adopción de criterios más flexibles de regularización que los que se establecen en el Código de Planeamiento Urbano (CPU). El proceso en Villa Tranquila se encuadra en el Proyecto Integral de Urbanización que –a través del englobamiento parcelario– integra intervenciones del Promeba y el Plan Federal de Vivienda en Villas y Asentamientos. En el caso de los asentamientos –San Jorge y San Jerónimo– se utilizan herramientas como la expropiación y la figura de usucapión (Ley Pierri).

## Conclusiones

El presente trabajo se propuso dar luz sobre el proceso de producción y transformación del hábitat de origen informal que se desarrolla sobre tierra vacante en el AMBA. De este modo, se han revisado las características y los mecanismos involucrados en dicho proceso así como las relaciones que se plantean entre estas formas de hábitat y la estructura de la metrópoli. En este marco y a modo de reflexiones finales, recuperamos aquí los principales resultados recogidos en este trabajo en función de tres ejes: 1) los modos de acceso a la tierra y a la vivienda, 2) las estrategias de los individuos y familias y 3) los procesos de regularización dominial.

En relación con el acceso a la tierra y a la vivienda en las urbanizaciones populares de origen informal, hemos constatado que existen diferentes formas de acceso que coexisten en los barrios. Asimismo, identificamos la concomitancia de diferentes institucionalidades en las urbanizaciones analizadas: la de las ocupaciones de hecho, la del mercado informal y la del formal, que involucra transacciones en porciones dominialmente saneadas del entorno barrial. Observamos también la convivencia de distintos tipos de agentes en el proceso de acceso a la tierra y a la vivienda: las familias residentes, el Estado y los intermediarios (inmobiliarias). Las familias producen la tierra urbana mediante la ocupación, la apertura de calles, el parcelamiento, la definición de espacios públicos, las demandas por la provisión de servicios urbanos e incluso, en casi todos los casos, la colaboración en el tendido de redes y provisión de los mismos. Asimismo, una vez agotada la tierra susceptible de ser ocupada, se involucran en formas mercantilizadas de acceso a la tierra y a la vivienda. El Estado, como un agente siempre presente que por acción (mediante políticas de regularización dominial o urbanísticas) u omisión (haciendo oídos sordos o incluso promoviendo las ocupaciones y las transacciones inmobiliarias), modela las institucionalidades y su dinámica. Finalmente, en los casos analizados los intermediarios se involucran en las transacciones de compra y venta sólo cuando está claramente establecida la legalidad del dominio de las tierras.

Frente al agotamiento de tierra vacante, en las urbanizaciones informales el alquiler de cuartos y departamentos ha ido adquiriendo relevancia. El alquiler se organiza a partir de una lógica empresarial, y en una gran cantidad de casos los cuartos disponibles son parte de edificaciones con varios pisos, construidas exclusivamente con este fin.



En relación con las estrategias de los individuos y las familias para resolver y dar solución a sus necesidades habitacionales señalamos que, si bien existen recursos personales de los distintos miembros de una familia, destacan especialmente las redes sociales de intercambio. De este modo, la pertenencia a dichas redes y a organizaciones sociales constituye una herramienta central para satisfacer las necesidades de vivienda y garantizar la permanencia en el territorio. Mediante las redes, los hogares aumentan su potencial de ingresos y modifican la relación entre necesidades y recursos.

En relación con los procesos de regularización dominial o urbanística, en los casos analizados destacan las iniciativas orientadas a la transferencia de dominio. En dos de los casos (barrio Inta y Villa Tranquila), la regularización dominial –cuando se inició– estuvo precedida o acompañada por iniciativas de mejoramiento de barrios y regularización urbanística por iniciativa de los gobiernos locales. En los otros barrios (San Jorge y San Jerónimo), ese proceso tuvo como principales protagonistas a los vecinos. En este sentido, si bien en los asentamientos el saneamiento del dominio es más sencillo en términos generales, el mejoramiento barrial constituye una iniciativa que la mayoría de las veces queda bajo la órbita de los habitantes. En las villas de emergencia, en cambio, el Estado parece tener un protagonismo activo en términos del mejoramiento de la urbanización, aun cuando la transferencia de dominio permanece inconclusa.

Interesa destacar que en el AMBA es difícil dar cuenta de una política sistemática de regularización y que, en general, primó la dispersión de las iniciativas. De hecho, muchas veces recayó en la sanción de una normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y fragmentando el diseño institucional, lo que hace difícil su seguimiento y evaluación. A pesar de ello, los asentamientos poseen condiciones más favorables para la implementación de políticas orientadas a la regularización (características de la estructura organizativa y del proceso que no requiere modificar el tejido del barrio). En las villas, en cambio, los procesos de regularización tienden a ser más extendidos en el tiempo debido a que las condiciones originales de ordenamiento urbanístico en estos casos no corresponden a las regulaciones normativas estatales.

A lo largo del trabajo recuperamos la dinámica política de los procesos de regularización dominial, argumentando que es una dimensión fundamental para comprender estos procesos sin caer en simplificaciones técnicas. Se destacan, de este modo, tres puntos principales: 1) los

distintos papeles de los niveles de gobierno (local, provincial, nacional) según la organización político-territorial del país, 2) el carácter y nivel organizativo de los actores involucrados (a mayor organización y participación de la sociedad local en el proceso, mayor sustentabilidad del mismo en el largo plazo), 3) la diversidad de actores económicos que tienen intereses creados en los procesos de urbanización, tanto formal como informal, y en los de regularización posteriores.

En este marco, evidenciamos algunos clivajes presentes en los casos seleccionados que nos permiten comprender los procesos analizados. Éstos se relacionan con la localización y el tipo de urbanización observamos que en los barrios más próximos al centro de la aglomeración (barrio Inta y Villa Tranquila), la subdivisión de los lotes se combina con el crecimiento en altura de las viviendas, mientras que en la periferia (los barrios San Jorge y San Jerónimo) la verticalización es menos frecuente. Asimismo, a medida que nos alejamos del centro de la aglomeración, el tamaño de los lotes es mayor precisamente porque los procesos de subdivisión y cesión de partes de los terrenos no son tan frecuentes.

En relación con las modalidades de acceso a la tierra o a la vivienda, la ausencia de tierra vacante en el barrio Inta desalienta la ocupación de los terrenos como modalidad de acceso a la tierra. En Villa Tranquila, en cambio, las ocupaciones continúan produciéndose en sectores intersticiales y zonas de borde. En San Jorge se produjo recientemente la ocupación de la única parcela disponible en el barrio. Es decir, en Inta las únicas modalidades de acceso a la tierra vigentes son la compra y la cesión. Esos mecanismos son los predominantes en las áreas consolidadas de Villa Tranquila y San Jorge, aun cuando en estos barrios se registran ocupaciones en algunos sectores específicos. En San Jerónimo continúan vigentes los tres mecanismos de acceso a la tierra.

En este contexto, los procesos de regularización dominial parecen avanzar más francamente en los asentamientos (San Jorge y San Jerónimo), mientras que en las villas han dominado las iniciativas de mejoramiento de barrios y regularización urbanística.

De lo anterior se desprende la complejidad del análisis de los procesos de acceso a la tierra y al suelo urbano. Por una parte, la complejidad puede verse en la diversidad de actores y mecanismos que intervienen en estos procesos y su relación con las formas de organización política. Por otra, en las diferencias entre las distintas urbanizaciones informales en relación con su localización en la estructura

metropolitana, la tipología y las características urbanísticas asociadas a cada una de ellas.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2003), "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núm. 35, pp. 136-137.
- Abramo, P. (2012), "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", *Eure*, vol. 38, núm. 114, pp. 35-69.
- Auyero, J. (1998), "Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político", *Apuntes de Investigación del CECYP*, núm. 2, edición electrónica.
- Baranger, D. (2000), "Sobre estructuras y capitales. Bourdieu, el análisis de redes y la noción de capital social", *Revista de Antropología AVA*, núm. 2, pp. 41-63.
- Bertrand, M. (1999), "De la familia a la red de sociabilidad", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 2, pp. 107-135.
- Calderón, J. (2006),  *Mercados de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lima, Sinco.
- Canestraro, M.L. (2008), "De la teoría del derecho al derecho practicado: la lucha por el espacio urbano", en M. Muraca, E. Andriotti Romanin y T. Groth (comps.), *Teoría y práctica política en América Latina: Brasil y Argentina. Las nuevas formas de la dependencia y los nuevos caminos para el desarrollo*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Castells, M. y A. Portes (1989), "World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy", en M. Castells, A. Portes y L. Benton (coords.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Charbonneau, J. (1998), "Trajectoires sociales et stratégies individuelles en contexte d'incertitude", en Y. Grafmeyes y F. Dansereau (comps.), *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.
- Cardarelli, G. y M. Rosenfeld (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Carman, M. y M.P. Yacovino (2007), "Transgrediendo el derecho de los que nos vulneran: espacios ocupados y recuperados en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, núm. 8, pp. 28-50.
- Clichevsky, N. (1999), "Políticas de regularización en la Argentina: entre la euforia y la frustración", Buenos Aires, Conicet / UBA (mimeo.).
- Clichevsky, N. (2003), "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", *CYTET*, vol. 35, núm. 136-137, pp. 347-374.

- Clichevsky, N. (2008), *Informalidad y segregación urbana en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL / ECLAC.
- Clichevsky, N. (2012), "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 8, pp. 59-72.
- Clichevsky, N. y cols. (1990), *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED América Latina) / Grupo Editor Latinoamericano.
- Cosacov, N. (2012), *Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*, Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.
- Costa, M.I. (2009), "Gubernamentalidad y condiciones de vida. El caso del complejo habitacional Carlos Gardel, Presidente Sarmiento", *Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, núm. 54, revista electrónica <www.margen.org>.
- Cravino, M.C. (1998), "Las organizaciones villeras en la capital federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo", trabajo presentado en el 1er. Congreso Virtual de Antropología y Arqueología, Buenos Aires, 10 de noviembre.
- Cravino, M.C. (2006), *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C. (2008), "Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires", *Territorios*, núm. 18-19, pp. 129-145.
- Cravino, M.C. (2012), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, CICCUS / UNGS.
- Déchaux, J. (1998), "L'État et les solidarités familiales", en S. Paugam (coord.), *L'exclusion l'état des devoirs*, París, La Découverte.
- Del Río, J.P. y J. Duarte (2012), "La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el conurbano bonaerense", en M. Cravino (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, CICCUS / UNGS.
- Di Virgilio, M.M. (2007), "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires", tesis de doctorado en ciencias sociales, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Di Virgilio, M.M. (2011), "Producción de la pobreza y políticas públicas: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Buenos Aires", en J. Arzate Salgado, A. Gutiérrez y J. Huamán (coords.), *Reproducción de la pobreza en América Latina Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.

- Di Virgilio, M.M. y M.C. Rodríguez (2013), “Buenos Aires, una ciudad sin techo”, *Voces en el Fénix*, núm. 22, pp. 98-104.
- Di Virgilio, M.M., M.S. Arqueros Mejica y T. Guevara (2011), “Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *Ciudad y territorio*, Madrid, Gobierno de España, Ministerio de Fomento, Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas.
- Espinoza, V. (1993), *Social Networks among the Urban Poor. Inequality and Integration in Latin American City*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Sociales y Educación.
- Espinoza, V. (1999), “Dinámica reticular de la desigualdad social de la pobreza de Santiago de Chile en los noventa”, en B. Wellman (comp.), *Networks in the Global Village*, Boulder, Westview Press.
- Feige, E. (1990), “Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach”, *World Development*, vol. 18, núm. 7, pp. 989-1002.
- Fernandes, E., y A. Varley (1998), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Londres, Zed Books.
- Gilbert, A., y P.M. Ward (1985), *Housing, the State, and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Cambridgeshire, Cambridge University Press.
- Guevara, T. (2012), “¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (1992), “¿Vivir para comer? El consumo de los sectores populares urbanos”, en C. Cariola (comp.), *Sobrevivir en la pobreza: el fin de una ilusión*, Caracas, CENDES / Nueva Sociedad.
- Gutman, M. y J. Hardoy (2007), *Buenos Aires, 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana*, Buenos Aires, Infinito.
- Herzer, H., M.M. Di Virgilio, A. Redondo, S. Lago Martínez, M. Lanzetta y C. Rodríguez (1997), “‘Aquí está todo mezclado...’ Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, pp. 187-217.
- Herzer, H., M.M. Di Virgilio, A. Redondo, S. Lago Martínez, M. Lanzetta y C. Rodríguez (1998), “Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso”, Informe de investigación, Proyecto UBACYT CS032 programación 1995-1997, Buenos Aires, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Herzer, H., M.M. Di Virgilio y M.C. Rodríguez (2008), “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas

- consolidadas”, *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, núm. 4, pp. 85-112.
- Herzer, H. y M.M. Di Virgilio (2011), “Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: ¿quiénes, cuántos, cómo y por qué?”, *Realidad Económica*, núm. 262, pp. 131-158.
- Herzer, H. y P. Pérez (1994), *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Nairobi, Hábitat-ONU.
- Iracheta Cenecorta, A. y M. Smolka (2000), “O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México”, *Cadernos IPPUR*, vol. 14, núm. 1, pp. 87-117.
- Jaramillo, S. (2010), “Reflexiones sobre la ‘informalidad’ fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina”, *Territorios*, núm. 18-19, pp. 11-53.
- Jelín, E. (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias*, Buenos Aires, FCE.
- Kohan, G. y M. Fournier (1999), “Estructura social y desigualdades socioespaciales: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, San Miguel, UNGS (mimeo.).
- Lungo, M. y S. Baires (2001), “Socio-Spatial Segregation and Urban Land Regulation in Latin American Cities”, trabajo presentado en el Seminario Segregation in the City, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 26 a 28 de julio.
- Mallimaci, F. (1995), “Demandas sociales emergentes: pobreza y búsqueda de sentidos, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales”, en S. Peñalva y A. Rofman (comps.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Mascarell Llosa, M. (2002), “Estrategias familiares de acceso a la vivienda. Redes familiares y ayudas intergeneracionales en Hospitalet de Llobregat”, Barcelona (mimeo.).
- Menéndez, Eduardo (1998), “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social”, *Cuadernos Médico Sociales*, núm. 73.
- Ostuni, Fernando (2009), “Políticas nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”, tesis de maestría en Administración Pública, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997), “Estado y sociedad ¿nuevas reglas de juego?”, *Reforma y Democracia*, núm. 9, pp. 9-60.
- Ozuekren, A. y R. van Kempen (2002), “Housing Careers of Minority Ethnic Groups: Experiences, Explanations and Prospects”, *Housing Studies*, vol. 17, núm. 3, pp. 365-369.
- Portes, A. (1999), “La economía informal y sus paradojas”, en J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky (coords.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Siempro / OIT/ FCE.

## Di Virgilio, URBANIZACIONES DE ORIGEN INFORMAL EN BUENOS AIRES

- Ramírez, R., J. Fiori, H. Harms y K. Mathey (1992), "The Commoditification of Self-Help Housing and State Intervention: Household Experiences in the Barrios of Caracas", en K. Mathey (org.), *Beyond Self-Help Housing*, Londres, Mansell.
- Recchini de Lattes, Z. (1983), *Dinámica de la fuerza de trabajo femenina en la Argentina*, París, UNESCO.
- Romero, J.L. y L.A. Romero (1983), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Abril.
- Torres, J.C. (1975), "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires", *Desarrollo Económico*, vol. 15, núm. 18, pp. 281-306.
- Thwaites Rey, M. (2001), "Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración", *Encrucijadas*, núm. 6, pp. 1-12.
- Vergara, R. (1993), "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 3, pp. 119-144.
- Ward, P. (2005), "The Lack of 'Cursive Thinking' Within Social Theory and Public Policy: Four Decades of Marginality and Rationality in the So-Called Slum", en C. Wood y B. Roberts (coords.), *Rethinking Development in Latin America*, Pensilvania, Penn State University Press.

### *Publicaciones periódicas*

- Diario Popular*, 22 de julio de 2012 <<http://www.diariopopular.com.ar/notas/123937-boom-inmobiliario-villas-venden-casas-160-mil>> (consulta: 20 de marzo de 2013).
- La Nación*, 2 de junio de 2013 <<http://www.lanacion.com.ar/1587818-en-la-villa-31-se-venden-casas-a-us-1000-el-metro-cuadrado>> (consulta: 20 de marzo de 2013).

### *Legislaciones*

- Decreto de Ley 8912/77  
Decreto de Ley 846/91  
Ley núm. 23.967/93  
Ley núm. 24.374/94  
Ley núm. 148/98

### **Acerca de la autora**

**María Mercedes Di Virgilio** es socióloga, maestra en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora independiente del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), y es profesora en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), en donde actualmente se desempeña como secretaria de Estudios Avanzados. En 2014 fue galardonada con la Beca de Movilidad Docente (Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias) para realizar una estancia de investigación en el Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), Sorbonne Nouvelle-París 3 y en el Migrinter, Université de Poitiers. Entre 2010 y 2014 tuvo a su cargo el diseño y la implementación de la función de investigación en la Universidad Nacional de Avellaneda. En 2009 recibió una beca posdoctoral del Conicet para realizar tareas de investigación en la Universidad de Texas en Austin. Entre 1997 y 2007 fue investigadora docente del Instituto del Conurbano en la Universidad General Sarmiento. Entre 2004 y 2008 coordinó el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. La investigación desarrollada durante su carrera académica aborda distintos aspectos de la cuestión social y urbana, así como los procesos de gestión de políticas públicas en la ciudad. Ha sido consultora en organizaciones públicas y privadas en el área de gestión de las políticas públicas.