

# ¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios

María Laura Canestraro\*

## Resumen

El propósito de este artículo es revisar el debate alrededor de la *ilegalidad/informalidad/irregularidad* en el acceso al suelo urbano (Azuela; 1993, Rolnik; 1996, Fernandes; 2003, Rincón; 2006); poniendo en discusión si la regularización dominial y, con ello, el alcance del estatus de propietario constituye una demanda de quienes ocupan suelo ajeno o es una política impulsada por otros sectores; y qué incidencia tiene ello en los resultados de los diversos procesos que se llevan a cabo.

Todo ello se analiza a partir de un estudio de casos de tres asentamientos precarios en la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a la luz del corpus teórico relevante, las entrevistas en profundidad realizadas, los instrumentos jurídicos existentes (arts. 14 y 17 Constitución Nacional, art. 2.506 Código Civil, decreto-ley 8912/77, ley 24374/94, ley 11622/95, entre otros), y la información periodística relevada.

**Palabras clave:** Acceso al suelo, derecho, ilegalidad/informalidad/irregularidad, seguridad en la tenencia.

## Abstract

The purpose of this article is to review the debate surrounding the *illegality/informality/irregularity* in the access to urban land (Azuela; 1993, Rolnik; 1996, Fernandes; 2003, Rincón; 2006); questioning whether regularization and, with it, the status of owner constitutes a demand of those who occupy other people's land or if it is a policy that is promoted by other sectors; and what incidence that has on the results of the diverse processes that are taking place.

All of this is analyzed from a case study of three precarious settlements in the city of Mar del Plata (Argentina), under the light of the relevant theoretical body of work, the in-depth interviews carried out, the existing legal instruments (art. 14 and 17 National Constitution, art. 2.506 civil Code, decree-law 8912/77, law 24374/94, law 11622/95, among others), and the journalistic information gathered.

**Keywords:** Access to land, right, illegality/informality/irregularity, ownership security.

---

\* Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de La Plata, 2002), Magíster en Ciencia y Filosofía Política (Universidad Nacional de Mar del Plata, 2008) y Doctora en Ciencias Sociales

## A modo de introducción

Dice Topalov (1979: 20) que, en el marco de la urbanización capitalista, la ciudad es un producto social y, al mismo tiempo, “una multitud de procesos privados de apropiación del espacio”. Esta tensión constitutiva de la ciudad –socialmente producida y privadamente apropiada– se halla legitimada por el derecho, entendido como una mediación entre lo político y lo económico (Sousa Santos, 1984), que es monopolizado por el Estado. Sin embargo, existen diversas racionalidades normativas sustentadas en parámetros diferentes (Rincón, 2006)<sup>1</sup>, en donde aquel no se encuentra completamente ausente, sino que alternadamente aparece bajo diversas alusiones (Azuela, 1993; Rolnik, 1996).

Una de las instancias centrales en la que se materializa dicha tensión es en el acceso al suelo. En nuestras ciudades latinoamericanas, se estima que entre el 40 y el 80% de los habitantes viabiliza dicho proceso por fuera de la normativa legal-estatal (Fernandes, 2003), de forma que son las lógicas de la necesidad y del “mercado informal” (Herzer y Pérez, 1994; Abramo, 2003) las que sustentan dichas prácticas. Ellas, lejos de ser excepciones, se han convertido en generalidades (Rincón, 2006).

En este marco, nos proponemos revisar parte del debate alrededor de la ilegalidad/informalidad/irregularidad<sup>2</sup> en el acceso al suelo urbano, dis-

---

(Universidad de Buenos Aires, 2011). Ex - becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (abril 2004 – septiembre 2010) y del Lincoln Institute of Land Policy (julio 2008 – julio 2009). Desde 2003, docente y extensionista de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Socia fundadora e integrante de la Asociación Civil Hábitat y Vida (Mar del Plata, 2009). Ya me doctoré, en febrero de 2011. No sé cómo corresponde que figure.

- 1 Dice Rincón (2006: 688) que “las racionalidades normativas en la apropiación del territorio urbano se entienden como prácticas producidas y transformadas socialmente a través del tiempo, que circulan en la sociedad, ejercen un control de la acción social dentro del territorio y aspiran a tener el monopolio en la regulación”. Así mismo, distingue tres tipos: “la normatividad estatal expedida y aplicada mediante la institucionalidad legal estatal; la normatividad tácita-social, desarrollada, fundamentalmente, por prácticas regulatorias comunitarias; y la normatividad paraestatal, impuesta por los diversos grupos armados” (2006: 689). En nuestro caso, creemos que las dos primeras nos ofrecen interesantes marcos explicativos, en tanto la última se vincula estrechamente a la realidad colombiana.
- 2 Frecuentemente los tres son utilizados como sinónimos; en tal sentido, a pesar de sus diferencias, todos ellos confluyen en la asunción de una situación en conflicto con la normatividad estatal vigente en una sociedad –la “definición por la negación” de la que habla Cardoso (2003) – y, bajo ese argumento, merecen ser revisadas de manera conjunta.

cutiendo si la regularización dominial —que se asume como resolución del conflicto— y, con ello, el alcance del estatus de propietario, constituye una demanda de los ocupantes de asentamientos precarios o es una política impulsada por otros sectores. Así mismo, plantharemos la incidencia que tiene ello tanto en las limitaciones evidenciadas en tales procesos como en posibles alternativas que garanticen un hábitat inclusivo.

Para ello, presentamos algunas reflexiones preliminares de un estudio de tres asentamientos (Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura) originados por ocupación de tierras en la ciudad de Mar del Plata (Argentina), analizando el corpus teórico relevante, las entrevistas en profundidad realizadas, los instrumentos jurídicos existentes y la información periodística relevada.

### **Sobre el acceso al suelo en la ciudad de Mar del Plata**

Ya en el origen de Mar del Plata —fundada en 1874 y actual cabecera del Partido de General Pueyrredón— se planteó una primera tensión en la legalidad, dado que fue un loteo aprobado por excepción, fundándose sobre tierras privadas y transgrediendo la normativa estatal vigente (Núñez, 1994)<sup>3</sup>. En este contexto, los intereses centrales del grupo de terratenientes que dieron origen a la ciudad giraron en torno a la obtención de rentas inmobiliarias, y, por ello, el desarrollo parcelario implicó un rápido loteo de tierras, incluso anterior a los procesos de ocupación (Núñez 1994 y 2000). En tal sentido, desde la década de 1930 hasta la de 1960, los sectores populares pudieron acceder al suelo, primero a través de diversas formas (subasta, alquiler de tierra, etc.), y luego mediante la compra de lotes en mensualidades, lo cual posibilitó el acceso a la propiedad, aunque no necesariamente supuso una mejora en las condiciones habitacionales, ya que se dio en zonas sin infraestructura de servicios ni aptitudes para la localización residencial (Núñez, 1994). A partir de 1970, se desarrollaron

---

3 Dice Núñez (2000) que la Ley de Ejidos (1870) establecía la forma de división del ejido de los pueblos en solares, quintas y chacras, estipulándose que debían destinarse a la producción y cómo podían adquirirse esas tierras, que constituían una forma de movilización pública. Sin embargo, siendo Peralta Ramos el único propietario de la superficie de la ciudad, tal procedimiento quedó sin efecto.

diversas formas de hábitat popular (principalmente autoconstrucción en pequeños lotes adquiridos con financiamiento) con escaso nivel de equipamiento, accesibilidad e infraestructura. Hasta principios de los noventa, incluso se llevaron adelante algunos conjuntos habitacionales estatales (Fernández, 1996), cuyos resultados han sido bastante cuestionados.

En paralelo, emergieron diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales, cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años. Precisamente allí se ubican las ocupaciones de Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura, las cuales constituyen las experiencias que aquí estudiamos.

Recién hacia el año 2003, con el inicio de la ejecución de la relocalización de la Villa de Paso, se reinstaló la problemática habitacional en la agenda municipal. En este contexto, tal como sucede en todo el país, las políticas de vivienda quedaron supeditadas a lineamientos nacionales que viran hacia la recentralización a partir de dos grandes operatorias: el Programa de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” y el Programa Federal de Viviendas (Rodríguez, 2006). Si bien su implementación es reciente y resulta prematuro realizar una evaluación de proceso, se observan diversos inconvenientes tanto en su diseño como en su ejecución. Sumado a ello, hasta el año 2009, la cantidad de viviendas implicadas en él (enmarcadas en las tres operatorias que unifican acceso al suelo y vivienda, y que se hallan terminadas, en construcción, licitadas o sin licitación) superan apenas las 2.500 unidades, hallándose muy por debajo de las necesidades habitacionales de gran parte de la población de la ciudad.

En tal sentido, según el Censo 2001, en Mar del Plata, casi un 13% de la población accede irregularmente al suelo, lo cual supone más de 22.000 hogares. Por su parte, el municipio estima que existen más de 200 asentamientos precarios en donde habitan más de 15.000 familias.

### **Avances y retrocesos en la cuestión jurídica**

Como sostiene Clichevsky (1990), en la mayoría de las ciudades argentinas el espacio urbano se configura con escasas regulaciones en materia de

subdivisión y uso de la tierra, sobre todo en virtud del rápido aumento de la población, no sólo de sectores de bajos ingresos. En relación a ello, Cardoso (2003) vincula las causas de la irregularidad al proceso de urbanización, en donde el Estado interviene a través de infraestructuras e inversión directa en actividades productivas consideradas estratégicas para el desarrollo capitalista<sup>4</sup>. Como contrapartida, dice Cardoso, el mismo Estado es incapaz de garantizar mínimos sociales universales, tolerando la trasgresión en el acceso al suelo. Desde otra perspectiva, Rolnik (1997) señala la existencia de una legalidad completamente construida y adaptada a la lógica económica y a los ritmos y estrategias de mercadeo de los inversionistas inmobiliarios. Adherimos a esta idea, considerando que, más que incapacidad, se evidencia una discrecionalidad en la aplicación de la normativa estatal, lo cual ha viabilizado la consolidación de un mercado especulativo que obstaculiza el acceso al suelo urbano para todos los sectores sociales, en definitiva, no sólo debido a una política de suelo casi inexistente, sino a una ejecución antojadiza.

En Argentina, la producción tardía de diversos instrumentos se ve reforzada por una tímida regulación. Ya en 1853 se sanciona el derecho a la propiedad en la Constitución Nacional (artículos 14 y 17) y, en 1871, en el Código Civil de ese año (artículo 2.506). Sumado a ello, si bien en la carta magna se establece que es facultad del Congreso “disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional” (artículo 75, inciso 5), se estipula que las provincias conservan todo el poder no delegado del Gobierno federal (artículo 121). Por tanto, el marco jurídico determina que no exista un criterio homogéneo de ocupación y uso del territorio, en tanto las provincias estipulan sus propias instituciones (artículo 122)<sup>5</sup> (COHRE, 2004).

De esta manera, existe un corpus de normativas dispersas que reglamentan el fraccionamiento y el uso del suelo —por ejemplo, el decreto-ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 1977, y otras que actualmente están siendo

---

4 El estudio de Cardoso se centra en el caso brasileño, pero bien podría extenderse a casi toda Latinoamérica.

5 Éstas varían incluso en los criterios para establecer los municipios, lo cual complejiza aún más la problemática del suelo urbano (por ejemplo, en función de las incumbencias jurisdiccionales).

reformadas—, todas ellas enmarcadas en la garantía del derecho de propiedad, que aún continúa vigente en su acepción original. En relación a ello, Morales (2003) sostiene que, en las discusiones latinoamericanas relativas a los derechos de la propiedad privada, Argentina se ubica dentro de los países donde predomina un enfoque de pleno dominio sobre el suelo por parte de los particulares, y subyace la idea de que su libre intercambio racionalizará la asignación de recursos.

Cabe destacarse que en la Constitución de 1949 se estableció la función social de la propiedad (artículo 38), pero que ésta fue derogada en su totalidad en 1957. Hasta el día de hoy no ha habido ninguna otra resolución con similar contenido. Si bien se han producido diversas modificaciones constitucionales con la reforma de 1994, estas se subsumen al derecho a la vivienda – que ya estaba incluido en el artículo 14 de 1853, pero que ahora adquiere otra dimensión a partir de la adhesión a diversos tratados internacionales (por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica), teniendo así status constitucional (artículo 75 inciso 22) –, y no problematizan la cuestión específica del acceso al suelo.

En definitiva, hasta la década del noventa no existió una política explícita vinculada a la problemática del suelo urbano. Así mismo, lo que se produjo se restringió a la regularización dominial, manteniéndose casi intacta la política específica de producción de suelo. Como dice Smolka (2003), se trata de una política curativa y no preventiva que incluso refuerza el círculo perverso de pobreza-informalidad. En tal sentido, Durand-Lasserve y Pajoni (1992, citados en Clichevsky, 1999) sostienen que es una paradoja que la regularización sea parte casi obligada de las agendas de políticas de hábitat, mientras que, en paralelo, las definiciones económicas refuerzan el acceso desigual a la tierra urbana<sup>6</sup>.

---

6 Durante la década del noventa, se profundizaron las tendencias económicas implantadas con el modelo de acumulación aperturista iniciado a mediados de 1970. Con ello, la concentración de capital, la distribución regresiva del ingreso, la economía del endeudamiento y la valorización financiera, entre otros tantos, se asumieron como las *vedettes* de estos procesos, los cuales fueron viabilizados por reformas estructurales que orientaron la acción estatal hacia la promoción de áreas consideradas estratégicas para la ampliación de los mercados, y, como contrapartida, retrajeron su capacidad de acción en materia de política social. Con un Estado subsidiario, los derechos básicos quedaron vulnerados y su acceso subsumido a la esfera privada/doméstica.

Entre los principales instrumentos de regularización producidos a nivel nacional, se destaca la promulgación de la Ley Nacional de Tierras<sup>7</sup>, el Programa Arraigo<sup>8</sup> y la creación del Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos, que constituye la primera política sobre regularización de tierra privada<sup>9</sup>. A nivel provincial, por su parte, constan el Programa Social y Familiar de Tierras (Pro-Tierra)<sup>10</sup>, el Régimen de Reconstrucción Urbana para Asentamientos Humanos<sup>11</sup> y el Programa Familia Propietaria<sup>12</sup>.

En el caso de Mar del Plata, las políticas de tierra más importantes de la década (Pro-Tierra y Arraigo) no fueron implementadas exitosamente. Sólo se llevó adelante un programa de mejoramiento barrial (Reconstrucción de Barrios), que incluía la regularización dominial y que fue implementado sólo parcialmente en el barrio Bosque Grande. Las sucesivas postulaciones hechas por el Municipio para implementar el Programa Mejoramiento de Barrios –financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo– fueron rechazadas<sup>13</sup>.

Sumado a ello, en el año 1991 se creó el Banco Municipal de Tierras, abocado a trabajar en la problemática del suelo de la zona. Sin embargo, su limitado margen de acción quedó restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10.830), aprobaciones de lote-

---

7 Habilita al Estado nacional para vender tierras que se consideren innecesarias para sus ocupantes (Ley 23.967/91).

8 Implementa la venta colectiva de tierras a través de organizaciones sociales, obviando requisitos como subdivisiones, arreglos normativos, etc. (Decreto 2.441/90).

9 Conocida como Ley Pierri (24.374/94), establece la legalización a favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, con anterioridad a 1991, y que tengan como destino el de vivienda única y permanente. En marzo de 2009, mediante la Ley 26.493 se reformó parcialmente, estableciéndose la acreditación de la posesión durante tres años, con anterioridad al 1 de enero de 2009.

10 Sus objetivos principales son la producción de lotes con servicios y la regularización dominial de tierras ocupadas ilegalmente (Decreto 815/88).

11 Apunta a lograr la regularización urbanística-ambiental del asentamiento y facilitar el saneamiento de la situación dominial (Decreto 3.736/91).

12 Garantiza a toda familia el acceso a un lote de tierra a título oneroso –para que construya su vivienda única– y de ocupación permanente en pueblos de hasta 50 mil habitantes (Decreto 1.782/92).

13 En 1994 y en 2002, se realizaron propuestas para ejecutar el PROMESA en Villa de Paso y en los barrios Las Américas, Autódromo, Belgrano, etc., así como en los asentamientos de Las Heras, Jorge Newbery, Nuevo Golf y Juramento, entre otros.

os y subdivisiones por excepción (Decretos 2.210/80 y 3.736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley 11.622), etc. Esto se traduce en una política focalizada que apunta a la resolución de problemáticas a escala de situaciones de hogares particulares –vinculadas principalmente a cuestiones burocráticas–, y que no se complementa con una política integral que busque soluciones definitivas al problema del hábitat, en general, y del acceso al suelo, en particular.

## ¿La regularización en debate? Análisis comparativo de tres experiencias

### *Breve caracterización*

Jorge Newbery

Ubicado en el noroeste de la ciudad, en parte del barrio que lleva ese nombre, se originó hacia fines de la década del setenta, a partir de la ocupación de tierras privadas por parte de un grupo de familias<sup>14</sup>. Fue creciendo progresivamente y, hoy en día, aquellas 60 familias que se organizaron en torno a la problemática de la producción del hábitat pasaron a ser aproximadamente 1.300. En términos comparativos, Newbery presenta un mayor nivel de consolidación en relación a los otros dos casos analizados, aunque ello varía sensiblemente según la zona que se ocupe. En parte, ello se explica en virtud de su antigüedad y, por ende, de las estrategias habitacionales (Di Virgilio, 2007) de sus habitantes<sup>15</sup>, desarrolladas conjuntamente con la Asociación Vecinal de Fomento y otros movimientos barriales emergentes, los que alternadamente han intermediado en el conflicto por el suelo. En su origen estas se ligaron a la gestión de la infraestructura de servicios y el equipamiento colectivo; luego,

---

14 El barrio nació hacia mediados de la década del cincuenta, originándose en torno a un plan de viviendas del Sindicato de Empleados de Comercio, el cual conformó “el casco” del barrio.

15 Estas aluden a las decisiones que toman las familias/unidades domésticas y los objetivos que ellas persiguen en materia de hábitat, y forman parte del espectro más amplio de estrategias familiares de vida.

a partir de mediados de la década de 1990, a otras demandas que trascienden la esfera barrial (como el trabajo).

Históricamente, se han producido diversas mediaciones estatales para que los propietarios de las tierras ocupadas las vendieran a los ocupantes, pero la cuestión no ha prosperado. A pesar de que nunca se ha planteado la relocalización de sus habitantes, sí han existido diversas amenazas de desalojo que, en su mayoría, han sido resistidas.

### Villa Evita

Nació a mediados de 1980, con ocupantes provenientes de la contigua Villa Cariño que debieron desocupar ese predio debido a la construcción de un hospital. Se ubica en tierras de dominio del Estado nacional, administradas por la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial, aunque hay una minoría de familias que ocupan tierras privadas, adyacentes a las vías del ferrocarril. En relación a los otros dos casos, tiene una localización intermedia, aunque menos accesible y con mayor nivel de precariedad que las anteriores. Se estima que en ella viven aproximadamente de 350 a 400 familias. En 1992, en el marco del Programa Arraigo, se realizaron estudios para relocalizar el asentamiento, dando preferencia a una consolidación del área. Sin embargo, según el Municipio el proyecto no es viable por cuestiones técnicas. Mientras tanto, algunos ocupantes se movilizaron por tentativas de desalojo, las cuales amenazaron a aproximadamente 50 familias. En 1994, se retomaron las gestiones para posibilitar la relocalización, pero tampoco se avanzó. En ese mismo contexto, se llevó a cabo un proyecto autogestivo en torno a la construcción de un comedor comunitario, pero la problemática del suelo y la vivienda no apareció en él como una cuestión prioritaria. Recién en los últimos meses se ha reinstalado el rumor de reactivación del ramal.

### La Herradura

Está ubicada hacia el noroeste de la ciudad, en tierras que originariamente pertenecieron al Jockey Club, que en 1968 compró 250 hectáreas para implantación de un circuito de carreras. Con un ambicioso proyecto de

obra, 73 hectáreas serían para la construcción del hipódromo, mientras que las restantes serían loteadas y destinadas a un complejo urbanístico. Sin embargo, hacia mediados de los setenta, los avatares económicos permitieron concretar sólo un mínimo porcentaje del proyecto originario. Ello no impidió que continúe, durante la siguiente década, la venta de tierras por parte del Jockey, aprobada aún sin tener la mínima infraestructura. La zona se vio escasamente poblada en ese entonces (Núñez, 2000). A partir del año 2000, en cambio, comenzó a producirse un masivo allegamiento de ocupantes. En 2006, el Jockey Club entró en convocatoria de acreedores. Hoy en día el asentamiento se extiende en 52 manzanas que albergan una población calculada de 3.000 personas, y el crecimiento sigue en ascenso. Si bien la relocalización no se ha presentado como una posibilidad certera, diversos rumores se han generado a partir de la situación legal del Jockey. Dichos rumores van desde la expulsión de las familias para el desarrollo de un gran proyecto urbano hasta la venta de los lotes a aquellas y la urbanización de la zona.

### **Percepciones en torno a la propiedad privada**

Los tres casos estudiados forman parte de procesos de producción del hábitat que se originaron a partir de prácticas de acceso al suelo por fuera de la normatividad estatal. Tanto en Newbery como en Villa Evita, el acceso al suelo de los ocupantes originarios se viabilizó a partir de redes sociales (familiares, amigos). Luego, con el incremento de las ocupaciones y la llegada de nuevas familias —sobre todo en Newbery y no tanto en Villa Evita, donde prevalece la extensión de redes familiares—, los primeros habitantes desplegaron prácticas de organización y jerarquización del espacio, autorizando la ocupación de los recién llegados y permitiendo la emergencia de racionalidades normativas tácitas-sociales sustentadas en prácticas regulatorias comunitarias (Rincón, 2006).

Sin embargo, en la construcción de esta diversidad de racionalidades normativas, aparecieron parámetros propios de la estatal, tal como sugieren Rolnik (1996) y Azuela (1993): la ubicación en los terrenos se planteó siguiendo una trama similar a la que establece la ley, su división en

lotes por grupo familiar, etc. Esta dimensión se hizo más visible al avanzar el nivel de ocupación y configurarse otros procesos, los cuales devinieron en la emergencia de un primigenio mercado de suelo o, como sostiene Cravino (2006), de la “mercantilización de las relaciones de reciprocidad”. Así, ya no son sólo las redes familiares las que posibilitan el acceso al suelo, sino que media una transacción mercantil. En Villa Evita, incluso se produce la combinación de ambas estrategias.

En el caso de La Herradura, la estructuración de un creciente mercado ha marcado la dinámica de ocupación. Incluso siendo aún significativa la extensión de tierra que permanece vacante, muchos de quienes llegan se apropian de varios terrenos y luego los venden. Además, al igual que en Newbery y Villa Evita, quienes abandonan la zona para irse a otros lugares también “venden la posesión” y lo construido sobre el terreno. Tal transacción es legítima, aun cuando quien compra conoce que no se inserta en la normativa estatal vigente. Allí también se ponen en práctica normatividades tácitas-sociales (Rincón, 2006) que reactualizan, bajo códigos diferentes, el orden legal-estatal, aunque con una significación similar a la predominante en aquel (por ejemplo, recibos de compra-venta).

Ahora bien, ¿cómo aparece el derecho en relación a la percepción de la propiedad privada individual? ¿Constituye la regularización dominial –y, con ello, el alcance del estatus de propietario– una demanda de los ocupantes?

Para avanzar en esta cuestión, cabe señalar que ninguno de los casos estudiados fue –ni aparentemente lo será por el momento– objeto de política pública de vivienda: sea la ejecución de un programa<sup>16</sup> o la aplicación de un instrumento normativo<sup>17</sup>. Sin embargo, sí se han ensayado diversos

---

16 A excepción de la ejecución del Programa “Techo y Trabajo”, por el cual se construyeron dos viviendas en La Herradura. Sin embargo, dado que la selección de los beneficiarios estuvo a cargo de las cooperativas que participaron en las obras, consideramos que no constituye una política relevante para la zona, sino que más bien es el resultado de una discusión que remite a otra dimensión y no a la que pudieran darse entre los vecinos del barrio.

17 No hacemos referencia aquí a la provisión de los servicios, si bien es una instancia contradictoria dado que, arbitrariamente, en algunos casos se realiza y en otros no, independientemente de quién sea el proveedor (el Estado o empresas privadas). Ello pone en tensión el accionar del primero, que no reconoce la legalidad de la ocupación aunque sí su legitimidad, brindándole servicios (el

intentos por encasillar el conflicto bajo la normativa estatal a partir de un proceso de regularización con diversas gradientes que alternadamente van desde la relocalización hasta la urbanización, pero ello sin ninguna (voluntad) política sostenida.

Por mencionar algunos ejemplos, en Newbery se han intentado acercamientos entre los propietarios y los ocupantes. Actualmente se registran diversos casos para ser incorporados al Régimen de Regularización Dominial de Inmuebles Urbanos. En Villa Evita, en 1999, el Banco Municipal de Tierras propuso gestionar el Programa 17 de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, y recientemente se ha planteado la posibilidad de relocalizar a sus habitantes a partir de la creación de un proyecto de reactivación del ramal ferroviario que atraviesa la villa. En La Herradura, se planteó la resolución del conflicto con la condonación de la abultada deuda que el Jockey Club mantiene con el fisco provincial, lo cual se lograría a partir de la transferencia de las tierras a título del municipio (Ley 11.622), viabilizando así la regularización dominial. Sin embargo, la quiebra de la institución y, con ello, la aparición de otros acreedores, complicó el proceso. Los tres casos se han presentado en diversas coyunturas y con objetivos disímiles para el Programa de Mejoramiento Barrial, pero ninguno de ellos ha prosperado.

En definitiva, son pocos los intentos que se han dado para allanar vías de resolución de la problemática, y éstos han emergido principalmente en coyunturas críticas en donde se debatían posibles desalojos. ¿Será acaso que las percepciones de los habitantes respecto de la propiedad privada individual pueden ofrecernos algunos indicios para indagar, en parte, por qué no se han viabilizado estos procesos?<sup>18</sup>

---

ejemplo más contundente es la actual extensión de la red de agua en La Herradura), y la clara intencionalidad de búsqueda de ganancia del segundo, que lo hace en función de la incorporación de nuevos clientes (dicho en otras palabras, reconocen que, si no brindan el servicio, los ocupantes se conectarán clandestinamente a él sin erogación alguna, como en el caso de la electricidad).

18 Hemos encontrado dos sugerentes trabajos vinculados a la cuestión. Por un lado, el de Cravino (2001), quien analiza las concepciones de la propiedad desde la perspectiva de habitantes de villas y asentamientos en procesos avanzados de regularización. Por otro, el de Baumann (2002), que se centra en las percepciones sobre la vivienda y la propiedad que tienen las poblaciones de baja renta y los técnicos y planificadores de políticas de hábitat, a la luz de la diversas situaciones de acceso a la vivienda que se viabilizan tanto a partir de la ausencia estatal como desde la

De acuerdo a las indagaciones realizadas, podemos decir que, en diversas situaciones, aparece discursivamente la idea de alcanzar el estatus de propietario, en principio como parte de una estrategia de salida de una trayectoria inestable, asociándose a la posibilidad de “dejar algo” para los hijos. No se percibe tanto una cuestión de incremento del patrimonio, ni mucho menos se visualiza cierto interés en especular con ello (la titularización no constituye un requisito para alquilar o vender la vivienda), sino más bien la necesidad de tener cierta “tranquilidad”:

A mí me preocupa mucho el tema de los hijos, que primero no le falte qué comer, qué vestir, el techo... (DN, habitante de Villa Evita. Entrevista, 02/07/2008)<sup>19</sup>.

Incluso se percibe la legitimidad de la posesión, aunque no tenga un estatus legal-estatal:

Sería mi sueño poder decir un día que esto es mío de verdad. Yo siento (te digo la verdad), yo siento que es mío porque veo todo mi sacrificio acá. Las cosas me costaron muchísimo. Yo sé lo que es pegar un ladrillito [...] Yo siento que es mío, pero me gustaría poderlo avalar legalmente. A mí me encantaría eso, sí. Ojalá tenga esa dicha. Para que quede algo para mis hijos, para que sea legal (AM, habitante de La Herradura. Entrevista personal, 03/07/2008).

En otros casos, se argumenta desde el orden legal estatal, apelando a la primacía del derecho de propiedad privada por sobre los derechos adqui-

---

aplicación de viejos y nuevos instrumentos legislativos promovidos por el Estatuto da Cidade (Brasil). En este sentido, nuestro análisis se diferencia de Cravino en tanto en los casos que estudiamos no existe aún ningún proceso masivo de titularización en marcha; y de Baumann en tanto éste analiza principalmente cómo las situaciones alternativas están permeadas por la imposibilidad de disociar el acceso a la vivienda y el acceso a la propiedad, mientras que aquí nos proponemos, dentro de un marco legislativo más rígido, explorar la existencia de prácticas que pugnen por materializar tales alternativas.

19 Los testimonios anotados son fruto de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. No se anotan los nombres de los testificantes por simple medida de discreción. Ya que el interés del presente trabajo radica en el contenido de las declaraciones más que en su composición formal, se han adaptado los textos para su mejor comprensión como lenguaje escrito.

ridos por los años de ocupación. Por ejemplo, ante un eventual desalojo no se visualiza la posibilidad de ampararse en leyes vigentes (usufructo, Ley 24.374, etc.), sino que sólo se exige el reconocimiento de mejoras, ante una posible compra del terreno, a un propietario que no cumplió con sus obligaciones. Incluso se exige al Estado sólo una posible intermediación que posibilite la compra, y no la garantía del derecho a la vivienda.

Tal percepción se refuerza en momentos en que la conflictividad se hace manifiesta (mandamientos o demandas de desalojo) y luego se desdibuja, quedando supeditada a un horizonte a alcanzar que no confluye en prácticas propositivas en ese sentido. Paradójicamente, incluso la solidaridad que prima en las acciones colectivas frente a las eventuales amenazas no encuentra un correlato en la demanda por figuras legales ancladas en una misma lógica:

Al principio se movieron todos [los vecinos]. El problema fue después, [porque] como que te va cansando, se va dilatando. [Cansa] ver que siempre está igual, siempre está igual.

[...]

La única que tiene todos estos papeles soy yo, los demás no tienen nada. Simplemente dije: 'me voy a preocupar por mi terreno y voy a ir a averiguar', porque en todos estos años nadie se preocupó" (JA, habitante de Newbery. Entrevista, 16/05/2008).

Cabe destacarse que tampoco persisten en el tiempo aquellas inquietudes personales por acceder a alguna información dominial del lote que permita regularizar la situación (en general, viabilizada a través de redes políticas). La regularización se percibe como un proceso burocrático que resulta ajeno, difícil de entender y, además, costoso (por la agrimensura de terrenos, por ejemplo). Finalmente, cabe destacar que en el único caso encontrado que se encaminó hacia la regularización —en función de la intermediación de un funcionario municipal ante una demanda de desalojo—, el proceso se visualizó como perjudicial en relación a quienes nunca pagan los terrenos ni las cargas que devienen de ello ("todos viven gratis"). Luego de 20 años de iniciado el proceso, aún no se ha podido escriturar

de manera individual. En última instancia, los vecinos no han superado el estado de precariedad en relación a la tenencia del suelo<sup>20</sup>.

En otros casos, se manifiesta abiertamente la oposición a la regularización, en virtud de que constituye un obstáculo para continuar con el desarrollo de un mercado en ascenso (en tanto permitiría el acceso sólo a un terreno destinado a vivienda única, limitando las posibilidades de que quienes originariamente se apropian de diversos lotes para luego hacerlos circular). Por otra parte, para otros vecinos, el hecho de “tener un papel” ni siquiera se coloca como una prioridad en la lucha.

Así mismo, se cuestiona, sobre todo de parte de quienes participan en organizaciones sociales, la legitimidad del Estado en exigir el acceso a la propiedad privada cuando no garantiza el derecho a la vivienda:

Los problemas de tierras los tiene que solucionar el Estado, pero como el Estado es burocrático te lleva y te lleva. Además, cambian leyes y cambian leyes y cambian leyes: cuando querés acordarte encuentras que te corren de tu lugar, de donde has estado, porque no es tuyo. [...] No me alcanza para comprarme un terreno, a veces no tengo ni para el colectivo local. Entonces te preguntas: ¿qué tengo para pagar cuatro mil y pico de pesos? Eso lo tiene que hacer el Estado; de la indignancia se tiene que hacer cargo el Estado. (RF, habitante de Newbery. Entrevista, 20/02/2009).

En tal sentido, el discurso más radicalizado (“estamos contra la propiedad privada”) aparece en quienes lideran dichas organizaciones. Sin embargo, en él se repite la lógica de otras instancias colectivas: de la demanda se pasa a las eventuales soluciones individuales (es decir, el pasaje de la resistencia colectiva contra el desalojo al acceso a la propiedad privada individual), y no aparecen acciones proactivas que promuevan otras formas como la seguridad en la tenencia o la propiedad colectiva/cooperativa.

---

20 Precariedad en tanto perciben que no se ha alcanzado el estatus pretendido (la propiedad privada individual) y frente a la posibilidad de no poder cumplir con las nuevas cargas impositivas. Por esto mismo, la precariedad también está ligada a la posible emergencia de conflictos, dado que lo que uno haga puede perjudicar al resto (si no se paga el porcentaje correspondiente de algún impuesto, por ejemplo). A su vez, ninguno puede tomar decisiones sin tener el consenso de los demás (nadie puede vender, si no que sólo pueden hacerlo todos a la vez, puesto que es una propiedad indivisa).

Paradójicamente, sí emergen alternativas de organización ligadas a otras dimensiones de la reproducción cotidiana, como lo es el trabajo.

Finalmente, otro argumento que se percibe de manera contradictoria (poniendo en juego los efectos de la regularización) es el acceso al crédito. Algunos ocupantes plantean la necesidad de alcanzar el estatus de propietario en vistas a obtener un crédito (principalmente, para arreglar la vivienda; luego, para acceder a diversos bienes de consumo). Sin embargo, en los hechos se destaca una variedad de experiencias en sentido contrario, o al menos en tensión. Por una parte, funcionan diversas redes y mecanismos solidarios de préstamos para avanzar en la construcción de la vivienda. Por otra, aún quienes han avanzado en la regularización no la vinculan con la posibilidad de acceso al crédito, que incluso han materializado con anterioridad, a partir de otros códigos que prescinden del estatus de propietario como requisito indispensable. Ambas experiencias ponen en cuestión una doble naturalización: por un lado, la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para invertir en mejoras en su vivienda; por otro, la seguridad en la tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos (Fernandes, 2002).

### **Reflexiones emergentes: ¿es viable un hábitat seguro?**

Es necesaria la comprensión del conflicto a partir de la naturaleza del orden jurídico-estatal vigente, eminentemente elitista y excluyente –en connivencia con una peculiar dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierra–, que no condice con la ciudad real (Fernandes, 2003). En tal sentido, vale aclarar que el proceso de producción de la ciudad por fuera de la normativa estatal no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino también a sectores medios y altos, aunque su asunción como conflicto es diferente en los diversos casos, principalmente desde lo jurídico. Sumado a ello, como sostiene Panizzi (1989), la mentada “ilegalidad” se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, y también como un medio de acción de toda una parte del aparato de producción (aquella que trabaja *para y con* esta población). Estos pro-

cesos, en muchos casos, se viabilizan gracias a la connivencia del Estado, poniendo así en tensión los límites y superposiciones entre la legalidad/formalidad/regularidad y la ilegalidad/informalidad/irregularidad de los mismos.

Consideramos que el derecho no está ausente en estas prácticas, o dicho en otras palabras, que estas prácticas no están al margen del derecho, sino que éste aparece bajo diferentes formas (Azuela; 1993). La heterogeneidad y complejidad que se evidencia en los mecanismos de acceso al suelo hace lo propio en relación a las percepciones en torno a la propiedad y la demanda o no por la regularización. En ese sentido, creemos que puede matizarse la mirada de Cravino, quien sostiene que “contradictoriamente violan la propiedad privada para defenderla” (2001: 26), puesto que el “tener papeles” no se percibe como una prioridad sostenida en el tiempo, o, en todo caso, se manifiesta discursivamente, pero no se condice con estrategias proactivas que confluyan en ese camino. Mayoritariamente, la cuestión de la regularización emerge ante posibles desalojos, demandados por parte los propietarios de suelo ocupado. Es allí donde hace eco el Estado. Distendida la situación, las acciones se repliegan.

En tal sentido, desde la perspectiva de los ocupantes observamos un doble contra-argumento: por un lado, la existencia de necesidades que se perciben con mayor urgencia (por ejemplo, el alimento, la salud, etc.), y, por otro, la disociación de la organización en otras esferas en relación a la organización por la vivienda (la más central, sin dudas, el trabajo)<sup>21</sup>. Si bien en última instancia puede no ser el alcance de la propiedad privada individual un horizonte, sí es necesario garantizar algún tipo de seguridad en la tenencia que implique la salida del estado de precariedad latente que supone ocupar suelo ajeno.

Creemos que es necesaria la atención a las diversidades y a las demandas que requieran las experiencias, prescindiendo de soluciones universales que entronquen el alcance de la propiedad privada individual como único camino posible. En relación a ello, retomamos el planteo de Morales (2003), quien se pregunta si deben simplificarse los regímenes de

---

21 Esto es, sin dudas, una cuestión a analizar. En ese sentido puede verse Rodríguez (2006), en donde analiza la experiencia del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos), que construyó un proceso integral, asociando ambos ejes.

tenencia o, más bien, reconocerse y organizarse en su diversidad, y si es válido que las políticas de regularización confluyan en el alcance de la propiedad privada. Finalmente, como expresa Pedrotti (2006), abogamos porque la seguridad en la tenencia no se limite a los derechos de posesión, sino que se amplíe hacia la seguridad integral del hábitat como mecanismo superador de la crítica pobreza urbana que caracteriza a nuestras ciudades latinoamericanas.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro (ed.) 2003 *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ).
- Azuela, A. 1993 “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina” en *Revista Mexicana de Sociología* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales) N.º 55, pp. 133-168.
- Baumann, F. 2002 “Moradia e propriedade: um estudo sobre as percepções de moradores e formuladores de políticas de habitação”, Disertación presentada en el Programa de Postgrado en Sociología de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul como requisito parcial para la obtención del título de Maestro en Sociología.
- Cardoso, A. 2003 “Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses” en *Cadernos Metrópole* (Brasil: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia) N.º 10, pp. 9-25.
- Clichevsky, N. 1990 “Política y mercado de tierras” en N. Clichevsky (coord.) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana* (Buenos Aires: IIED-AL/GEL).
- Clichevsky, N. 1999 “Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración” (Buenos Aires: CONICET/UBA) Mimeografía.
- COHRE (Center On Housing Rigths & Evictions) (2004) “El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina”, Informe de Misión, Buenos Aires.

- Cravino, M.C. 2001 “La propiedad como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el área metropolitana de Buenos Aires” Ponencia presentada al SLAS Conference. Land Tenure Issues in Latin America, Birmingham, abril.
- Cravino, M.C. 2006 *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana* (Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Di Virgilio, M.M. 2007 “Trayectorias habitacionales y estrategias residenciales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires”, Tesis para optar por título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Fernandes E. (2002) “La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto” en *Land Lines* (Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy) Vol. 14, n.º 1.
- Fernandes, E. 2003 “Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil” en Pedro Abramo (ed.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ).
- Fernández, Roberto (director) 1996 *Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas* (Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata).
- Herzer, H. y Pérez, P. 1994 *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina* (Nairobi: Hábitat-ONU).
- Morales, C. 2003 “El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina”, documento presentado al Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388ª de 1997, Colombia.
- Núñez, A. 1994 “Implicancias sociales de los procesos de apropiación de la tierra en Mar del Plata”, Informe Final de la Beca de Perfeccionamiento, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Núñez, A. 2000 *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990* (Tandil: Editorial Grafikart).
- Panizzi, W. 1989 “Entre a cidade e o Estado, a propriedade e seus direitos” en *Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos* (Brasil: Annablume) Vol. 26, año IX, pp. 84-90.

- Pedrotti, C. 2006 “La seguridad de la tenencia del suelo y la vivienda. Dimensiones del fenómeno desde la perspectiva de la pobreza urbana”, Tesis para optar por el título de Maestra en Estudios Urbanos y Regionales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Rincón Patiño, A. 2006 “Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades” en revista *Economía, sociedad y territorio* (México: El Colegio Mexiquense S.A.) Vol. V, n.º 20, pp. 673-702.
- Rodríguez, M.C. 2006 “Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas del hábitat y transformación social”, Tesis para optar por título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rolnik, R. 1997 “Legislación urbana y mercados informales de tierra en São Paulo, Brasil: el vínculo perverso” (São Paulo) Mimeografía.
- Smolka, M. 2003 “A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução” en Pedro Abramo (ed.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas* (Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ).
- Sousa Santos, B. 1984 “O Estado, o direito e a questão urbana” en Falcão Joaquim de Arruda (org.) *Conflito de direito de propriedades: invasões urbanas* (Río de Janeiro: Editora Forense) 10-86.
- Topalov, C. 1979 *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis* (México: Edicol).