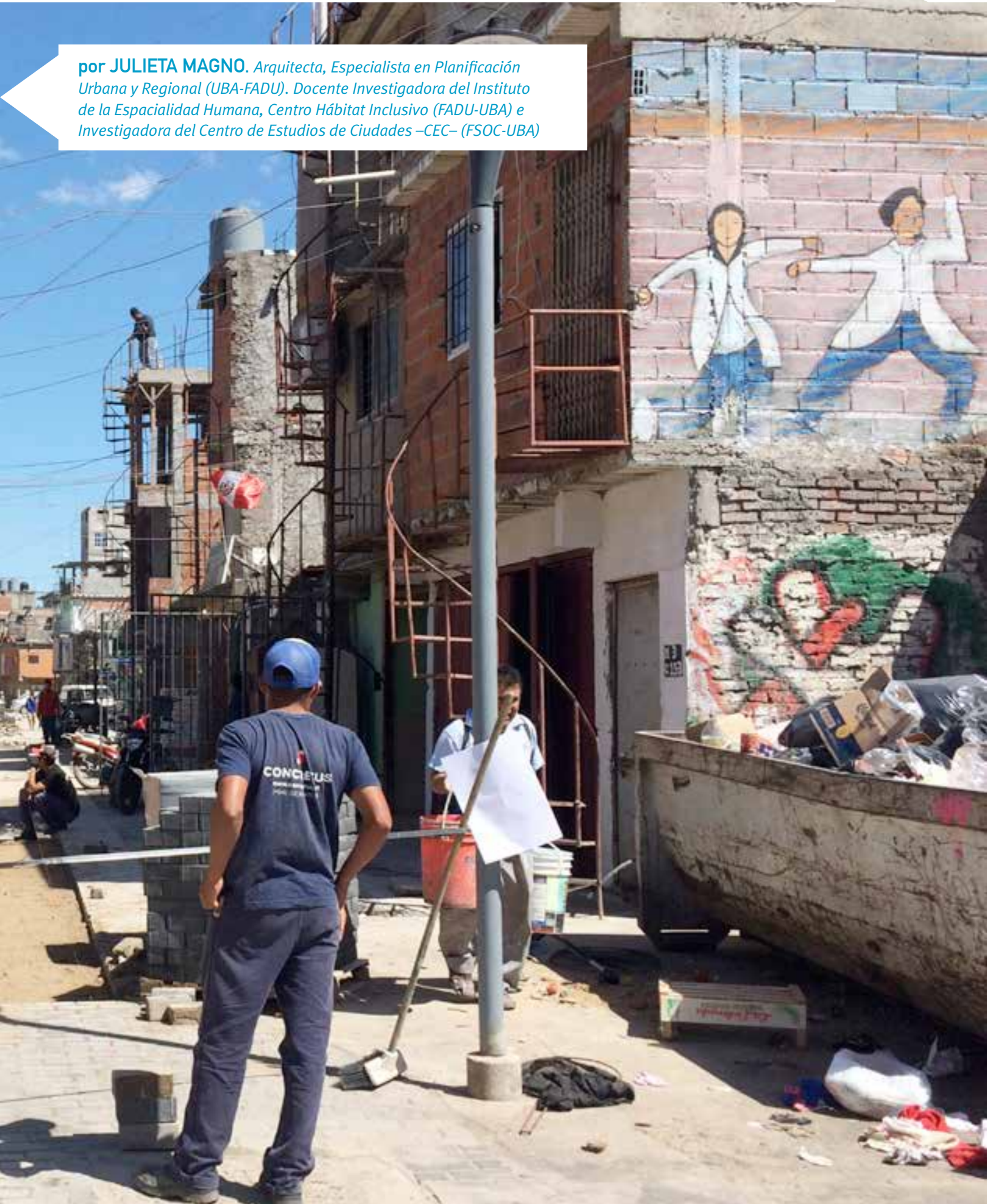


EN EL MARCO DE LAS RECIENTES INICIATIVAS DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS, LA ENTREGA DEL TÍTULO DE PROPIEDAD ES UN PRIMER ASPECTO CLAVE PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL FIN DE LA SITUACIÓN DE INFORMALIDAD.

# LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LAS VILLAS DE EMERGENCIA EN LA CIUDAD



por **JULIETA MAGNO**. Arquitecta, Especialista en Planificación Urbana y Regional (UBA-FADU). Docente Investigadora del Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo (FADU-UBA) e Investigadora del Centro de Estudios de Ciudades –CEC– (FSOC-UBA)



## Regularización dominial: aportes al debate actual en el marco de los procesos de reurbanización de villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La ciudad de Buenos Aires atraviesa, desde hace más de dos años, varios procesos de reurbanización de villas que han generado diversos debates y que hasta la fecha no se encontraban en la agenda política de la ciudad. Cabe destacar que en la Argentina se han llevado adelante exiguos procesos de reurbanización, de diferentes características y resultados, pero no así en la principal ciudad del país, o por lo menos no en la escala actual.

Esta situación ha generado el desafío y la oportunidad de que aquellas personas que siempre lucharon por el derecho a la vivienda y a la ciudad, ya sean los propios afectados o investigadores, profesionales y militantes de la temática, puedan aportar cada uno desde su lugar a que estas acciones, nuevas y dificultosas, lleguen a los mejores resultados posibles.

Si bien estos procesos de reurbanización incluyen múltiples etapas a concretar, de las cuales hay infinitas particularidades, el presente texto apunta a sintetizar aquellos debates relacionados con la **regularización dominial** entendida como una de las formas para dar seguridad en la tenencia, a través de la entrega del título de propiedad.

Para tener una dimensión de la escala en la cual estamos hablando, se pueden simplificar algunos datos. Tomando los cuatro grandes procesos de reurbanización que se están llevando adelante en CABA –Villa 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita– se puede hacer un cálculo aproximado de las unidades a regularizar dominialmente, siendo alrededor de 15.600 unidades existentes (ubicadas en los llamados “macizos”) y 4.135 unidades nuevas (construidas para relocalizaciones por esponjamiento y apertura de calles), abarcando una población aproximada de 72.000 habitantes. Observemos esto a fin de hacer un análisis global y de escala, pero no olvidemos que cada unidad tiene sus características físicas y jurídicas que requieren abordajes con diferentes grados de dificultad.

Teniendo en cuenta esta escala de intervención es que este escrito pretende exponer el contexto y los desafíos en el cual estos procesos están siendo llevados adelante, como también los puntos que están generando interés, debate y preocupación por parte de los afectados y de los que acompañan estos procesos desde diferentes posiciones.

## Radiografía de una ciudad

Existen varios datos que debemos conocer para posteriormente poder entender el marco en el que las villas y asentamientos existen y crecen día a día en la ciudad de Buenos Aires. Muchas veces se ha hecho notar que la ciudad no crece en población desde el censo de 1947 –siendo 2.890.151 personas en el último censo, en el 2010–. Al mismo tiempo, son variadas las fuentes e investigaciones que dan cuenta de que la población en las villas y asentamientos sí ha crecido, mostrando que en el último período intercensal (2001-2010) hubo un crecimiento de aproximadamente el 52%, hoy seguramente superado.

Quienes estudiamos desde distintos ámbitos este fenómeno nos damos cuenta de que este crecimiento, si bien está ligado al crecimiento de la pobreza, requiere de una visión mucho más amplia e integral para completar su entendimiento. Esta visión amplia incluye diversos factores característicos de esta ciudad (variados pero fuertemente relacionados) que en mayor o menor



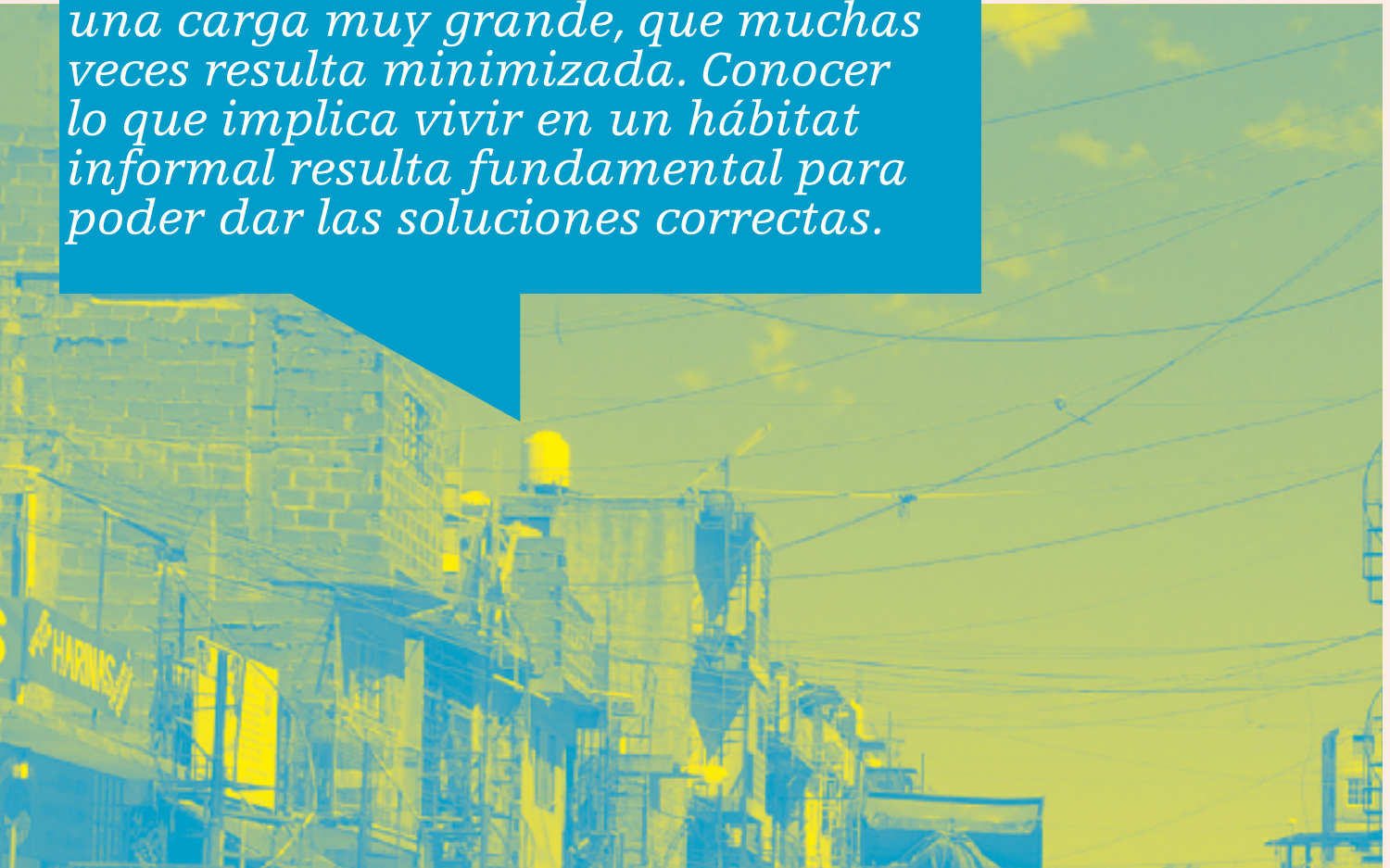
medida terminan influyendo en el crecimiento de los diversos hábitats informales. El alto valor del suelo y las construcciones; la especulación inmobiliaria donde las viviendas dejan de ser un bien de derecho y pasan a ser una inversión valiosa; una gran cantidad de viviendas ociosas que rondan entre un 14 a un 24% (depende de cómo se las considere según censo); la falta de acceso al crédito a nivel masivo; el crecimiento de inquilinos en desmedro de los dueños, donde se observa que los dueños cada vez son menos, pasando del 75% en 1990 al 51,3% en 2016; el difícil acceso al alquiler formal y la carencia de políticas estatales para resolver las problemáticas de la ciudad segmentada, son algunos de los factores principalmente analizados. Asimismo, no podemos dejar de considerar las diversas problemáticas económicas y sociales a las que se enfrenta este segmento de la población.

Teniendo en cuenta los factores mencionados en el párrafo anterior podemos dilucidar la fuerte relación entre la ciudad

formal y la ciudad informal, así como también la relación entre el mercado formal y el mercado informal. Aquellas familias que quieren vivir en la ciudad, pero tienen grandes dificultades para acceder a una vivienda propia o incluso de alquiler en el mercado formal, recurren a los diferentes hábitats informales para dar respuesta a su necesidad.

Según datos oficiales, la ciudad de Buenos Aires tiene en su territorio 38 villas y asentamientos –siendo las comunas del sur 4 y 8 las más afectadas agrupando un total de 26–, donde viven alrededor de 220.000 personas (el 7,6%, según EAH 2016). Este es uno de los tantos hábitats precarios e informales de la ciudad, a los cuales se les suman los inquilinatos/pensiones, casas tomadas y la gente en situación de calle, que suman en su conjunto alrededor de 300.000 personas. Se concluye que aproximadamente el 11% de la población de la ciudad de Buenos Aires vive en condiciones de informalidad, por consiguiente, de inseguridad con respecto a la tenencia de su vivienda.

*Vivir en la informalidad conlleva una carga muy grande, que muchas veces resulta minimizada. Conocer lo que implica vivir en un hábitat informal resulta fundamental para poder dar las soluciones correctas.*



## Las villas en la agenda política

La novedad en la gestión de Horacio Rodríguez Larreta y su diferenciación con gestiones pasadas, pero de igual signo político, tuvo que ver con la iniciativa política de comenzar a abordar parte de la problemática de hábitats informales dando inicio a diferentes procesos de reurbanización en ciertas villas de la ciudad, tema ignorado o hasta incluso denostado por parte de su antecesor y actual presidente Mauricio Macri.

Cabe destacar que dichos procesos comparten ciertas particularidades: la primera es que cada uno se realizaría a través de la sanción de una ley específica de urbanización, que requería de un consenso dentro de la legislatura porteña. En este sentido la Villa 31 y 31 bis se diferencia, teniendo en cuenta que la única ley sancionada hasta ahora en la Legislatura fue la ley de corrimiento de la AU Illia, ley que no resultó acorde con las prioridades de los vecinos y habitantes de la villa.

La segunda es que los proyectos aparecen asociados –con mayor o menor grado– a otros proyectos para la ciudad. Puntualmente se hace referencia a la urbanización del asentamiento “El Playón de Chacarita” vinculada con la apertura de la avenida Triunvirato; del “Barrio Rodrigo Bueno”, asociado a la sanción de norma urbana para la construcción del Barrio Solares de Santa María en un terreno cercano; de la Villa 31 y 31 bis, asociada a la nueva traza de la AU Illia y al Paseo del Bajo, y a la urbanización de la Villa 20, relacionada con la creación y construcción de la Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud a realizarse en octubre de 2018.

Si bien el Gobierno de la Ciudad ha decidido intervenir en estos territorios, el resultado de los procesos aún resulta incierto. No solo porque no se han abordado en tal escala a nivel histórico, sino porque los propios antecedentes de la ciudad dan cuenta de que dichos sectores siempre han sido ignorados a niveles extremos. Asimismo, este contexto de renovación urbana en el cual se enmarcan los procesos de reurbanización ha generado que los propios habitantes de los barrios sean parte de los procesos, pero estén alertas ante cualquier indicio de duda, conscientes de que son procesos largos, complejos, y que si no son acompañados por grandes lineamientos de políticas públicas, los resultados pueden ser contraproducentes. En este sentido, la regularización dominial es considerada por los vecinos y vecinas una de las garantías para no perder sus viviendas.

## La informalidad y características

Vivir en la informalidad conlleva una carga muy grande, que muchas veces resulta minimizada. Conocer lo que implica vivir en un hábitat informal resulta fundamental para poder dar las soluciones correctas. En la primera parte del escrito se hace referencia a diferentes factores característicos de la ciudad de Buenos Aires que influyen, en cierta medida, en que las familias vivan en la informalidad, física y jurídica, de las villas y asentamientos. Esta decisión carga grandes costos para sus vidas, costos no solo económicos y sociales, sino relacionados con la calidad ambiental y del hábitat: de los servicios básicos, de espacios verdes, de movilidad, de equipamientos de educación y salud, y de las propias viviendas en relación con la iluminación y ventilación. En este sentido, se observa que la densidad poblacional se encuentra muchas veces quintuplicada con respecto a los barrios formales más densos de la ciudad, lo que incide directamente en la calidad de vida de los habitantes.

Otro factor clave de la informalidad que genera mucha incertidumbre y preocupación es la falta de un título formal. Más allá de que muchos de los habitantes de los barrios se sientan seguros con solo tener derechos de propiedad adquiridos por las prácticas consuetudinarias, la realidad es que esta situación hace que los pobladores informales sean especialmente vulnerables a posibles desalojos. Si bien las causas de los desalojos pueden ser variadas, el contexto de renovación urbana en el que se enmarcan estos procesos de reurbanización es motivo de sobra para que los habitantes de dichos asentamientos estén alertas. Teniendo en cuenta estas características es que queda claro que únicamente la regularización –dominial– jurídica de la propiedad de la tierra no garantiza la integración socioespacial. Es en este sentido que las políticas de regularización integral tienen que tener un fundamento coherente que resuelva la seguridad de la tenencia, los derechos legales de los dueños de la propiedad y todo lo relacionado con la calidad y formalización en el suministro de infraestructura urbana y servicios, así como también la consideración de la necesidad de tierra extra para poder realizar esponjamiento y apertura de calles.



### Los temas y debates en el marco de la regularización

Hoy nos encontramos en pleno desarrollo de los presentados procesos de reurbanización. Con grados de avances dispares, características particulares y participación territorial disímil, el tema de regularización dominial hace eco en los cuatro barrios y comienza a generar discusiones, algunas nuevas, otras que se sostienen desde el inicio de cada uno de los procesos y sus respectivas leyes. Es claro que los puntos a debatir en el marco de los procesos de reurbanización son mucho más amplios que los abordados a continuación, pero los mismos permiten tener un pantallazo del estado de situación con respecto a este punto particular.

La situación de los inquilinos fue uno de los temas de mayor debate desde el inicio, por la simple razón de que los alquileres en las villas representan alrededor de un 30% de la población y su grado de vulnerabilidad es aún mayor, teniendo en cuenta que muchas veces pagan costos elevados similares a los del mercado formal, pero en condiciones muy precarias. En este sentido, el debate generado logró que en todas las leyes sancionadas los inquilinos sean incorporados al censo y sujetos de derecho a una vivienda. Lo que no resulta tan claro es cómo será la respuesta que se les dé, muchas veces dependerá de dónde vivían y a quién le alquilaban.

*Son variadas las fuentes e investigaciones que dan cuenta de que la población en las villas y asentamientos sí ha crecido, mostrando que en el último período intercensal (2001-2010) hubo un crecimiento de aproximadamente el 52%, hoy seguramente superado.*

Esto nos lleva a un segundo tema que son los inquilinatos, pues es de público conocimiento que también existe el mercado informal alrededor del alquiler masivo de cuartos. El debate aquí tiene que ver con cómo comenzar a regularizar esta situación y cuáles son los límites para aquellos que lucran con suelo que no es propio. La primera definición que tomaron todas las leyes tiene que ver con que los beneficiarios de estos procesos son receptores de derechos para vivienda única, con lo cual el procedimiento a seguir se clarifica, aunque resta debatir si se les reconoce o no lo construido de alguna manera, y si eso construido podría quedar a favor del actual inquilino.

El tercer tema aborda la necesidad del reconocimiento de lo construido para aquellas familias que tienen su vivienda única. En este sentido, las leyes también fueron muy claras, incorporando artículos específicos que lo regulaban. El desarrollo posterior tuvo que ver con el cómo; en este caso, los acuerdos se encaminaron a la elaboración de una herramienta que permita cuantificar dicho monto considerando este valor, en el caso de acceder a una vivienda nueva, como adelanto de la misma. El pago de la tierra también tiene sus contrapuntos. En la mayoría de los casos la misma es de dominio público, aunque algunos sectores se encuentran localizados en tierras privadas. El presente muestra que, si bien el Estado se hace cargo de la regularización de estas tierras para luego traspasarlas a los futuros beneficiarios, aún no queda claro si los mismos pagarán por ellas, cuánto y de qué manera. Esta situación resulta particularmente confusa en el caso de aquellas familias que se queden en sus viviendas, pues aquellas que accedan a las viviendas nuevas pagarán el precio del suelo y la edificación en el mismo paquete. Este punto está fuertemente relacionado con los interrogantes y preocupaciones por parte de los vecinos y futuros poseedores de derechos en relación con los nuevos gastos que deberán asumir. Aquí nos encontramos con dos niveles diferentes, ya que no será lo mismo para aquellos que deban pagar la tierra (si es que se define) y los servicios, que para aquellos que pasen a vivir en viviendas nuevas, donde se les suma el costo del crédito y las expensas, que pasarán a ser un nuevo gasto fijo. En este sentido, las discusiones están fuertemente relacionadas con el acompañamiento a los consorcios por parte del Estado, proyectos de exención de ABL, tarifas sociales, y políticas relacionadas con el fortalecimiento productivo.

La falta de tierra y el uso/ocupación del espacio aéreo también están en la agenda de debate, pues, como se dijo anteriormente, la densidad poblacional de los barrios es muy alta y la necesidad de esponjamiento y de aperturas de calles resulta inminente. Se da la característica particular –lo cual no resulta casualidad– de que, en los cuatro procesos de reurbanización analizados, el Es-

tado contó con tierra disponible en los alrededores. Más allá de esto, en dos de los casos –Villa 31 y 31 bis y Villa 20– esa tierra no alcanza para terminar de des-densificar los macizos y es aquí cuando la propuesta de ocupación del espacio aéreo aparece por parte del Estado, sugiriendo densificar según límites de norma urbana propuesta aquellos lotes con viviendas que aún no han hecho uso de la altura máxima permitida.

En la Villa 31 y 31 bis se planteó esta posibilidad y generó un fuerte rechazo. Dos factores pueden explicar el porqué: por un lado, las formas en que se llegó a esta decisión, sin consensuar ni brindar información a los habitantes. Por otro, la preocupación por la posibilidad de que en la tierra disponible para las viviendas nuevas se agreguen otros usos (oficinas, comercios, etc.), en desmedro del objetivo inicial. Este punto sigue aún en debate en el barrio.

Teniendo en cuenta lo presentado en este apartado es que resulta necesario poder definir ciertos lineamientos que, si bien consideren las diferencias de los distintos procesos de reurbanización, unifiquen de alguna manera los procedimientos estatales y generen seguridad para los habitantes de los barrios. En tiempos de solidaridad en el marco de una lucha común, los habitantes de los diferentes barrios se comunican e intercambian ideas y es en ese intercambio donde surgen múltiples incertidumbres por el hecho de que cada proceso tiene su lógica y aplicación. La unificación de criterios generales, debatidos entre todos y todas en los barrios, podría originar no solo el mejor entendimiento, sino también un acompañamiento más fuerte en los procesos. La actual reforma urbana que se quiere llevar adelante a través del nuevo Código Urbano podría representar una oportunidad para generar estos lineamientos y mayores garantías para los pobladores de los hábitats informales. La propuesta presentada hasta el momento por el gobierno, que incluye un capítulo específico para los procesos de reurbanización e integración sociourbana, no refleja las necesidades actuales y lejos está de ser superadora. Diversas han sido las observaciones en pos de sumar aportes; habrá que ver cuáles son los resultados finales. Por último, y con menor grado de discusión, resuenan otras formas para la seguridad en la tenencia, más allá de un título de dominio privado –como propiedad colectiva y cooperativa, derecho de uso, y otras–, las cuales incluso podrían llegar a ser más apropiadas para lograr la permanencia de la población en su conjunto teniendo en cuenta las pujas existentes por las tierras urbanas y bien ubicadas. El desafío está en poder producir esos debates con la propia población y concientizar acerca de los posibles riesgos –por ejemplo, la gentrificación–, pues conservar la permanencia de un barrio y sus habitantes después de haber introducido mejoras puede llegar a ser un verdadero reto.

## Los desafíos de un abordaje integral con fuerte condimento participativo

Habiendo hecho un repaso del contexto y los debates actuales, hay ciertos puntos que resultan muy claros: los procesos de reurbanización con diversos objetivos –uno de ellos, dar seguridad en la tenencia a través de la regularización dominial– requieren de una necesidad absoluta de articulación de las comunidades afectadas en dichos procesos, no solo para informar sino para discutir el marco de posibilidades y la viabilidad de cada una de las decisiones, considerando los usos y costumbres de los mismos y generando un marco comunicacional y decisor activo.

Como se dijo anteriormente, puede ser el momento de comenzar el debate sobre diferentes soluciones jurídico-políticas novedosas de tenencia para los hábitats informales, destacando el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda e incorporando roles fundamentales, como por ejemplo el de la mujer. Se requiere actuar preventivamente, no solo reaccionariamente. En este sentido, resultan necesarias acciones integrales por parte del Estado, que comprendan los territorios, sus características socioespaciales y que estén en el marco de una estrategia ampliada de gestión urbana inclusiva, pues si no se consideran todos los factores, los procesos presentados pueden terminar generando el efecto contrario y excluir aún más a la población. Finalmente, no pueden dejar de considerarse instrumentos legales que den garantías, en el marco de una planificación urbana inclusiva con políticas que apunten a reducir los impactos de las acciones estatales en el mercado de suelo, para que los beneficios de las inversiones públicas estén a disposición de los afectados y no de los promotores inmobiliarios privados. Asimismo, se necesitan organismos estatales dedicados a estudiar las problemáticas de los hábitats informales y que generen políticas específicas para ellos, en articulación y acompañadas por políticas socioeconómicas enfocadas a crear oportunidades de empleo y a aumentar los niveles de ingreso, pues finalmente de esto depende la sostenibilidad de los hogares.