

# Ocupaciones de tierras y producción de hábitat. Análisis de las condiciones que posibilitaron la formalización dominial en Viedma<sup>1</sup>

**Julián Arribas**

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Políticas Sociales Urbanas (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en la Universidad Nacional de Río Negro, Sede Atlántica. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad (CIEDIS-UNRN).

E-mail: [jarribas@unrn.edu.ar](mailto:jarribas@unrn.edu.ar)

**Fecha de recepción: 21/10/2020**

**Aceptación final del artículo: 24/05/2021**

*El presente artículo se basa en el estudio de caso de dos barrios de la capital rionegrina que se iniciaron a partir de ocupaciones de tierra masivas y procesos de autoproducción del hábitat: el “Bº 30 de marzo” (2008) y “la toma del barrio Santa Clara” (2009). El objetivo general de la investigación que inspiró este artículo fue conocer las condiciones sociales, políticas y económicas que posibilitaron, o no, la regularización dominial de estos barrios en el sur de la ciudad de Viedma. Ambos casos de estudio son barrios que han nacido en condiciones de informalidad y han tenido diferentes resultados en términos de reconocimiento por parte del Estado municipal. Para tal fin, se abordarán las estrategias habitacionales que desarrollan los sectores populares con el fin de resolver su acceso a la ciudad, y las acciones gubernamentales que tienen injerencia sobre estas modalidades. De acuerdo al objetivo de estudio planteado, la estrategia metodológica utilizada para este trabajo fue de tipo cualitativa, basándonos tanto en fuentes primarias como secundarias. Ambos casos de*

---

<sup>1</sup> Este artículo resume los principales hallazgos de la tesis de Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, titulada “Ocupaciones de tierras y producción de hábitat. Análisis de las condiciones que posibilitaron la formalización dominial y urbanística en Viedma: los casos del ‘30 de Marzo’ y ‘la toma del Barrio Santa Clara’”. La misma, fue presentada y aprobada por el Magister Julián Arribas en octubre del 2020.

*estudio nos permiten observar que ante la ausencia de programas integrales adecuados para tratar los casos de asentamientos que no se adecúan a las normativas urbanas vigentes, los procesos de regularización en Viedma han avanzado y retrocedido caso por caso, al igual que la gran mayoría en el país. Según los casos estudiados, tras la existencia de un escenario donde los actores involucrados toman posiciones similares, las políticas de regularización dominial y urbanística, han sido resultado principalmente de la interrelación de dos factores: 1) uno preexistente a la ocupación, la situación dominial del terreno implicado; 2) otro que se da durante el proceso de autoproducción del hábitat: la correlación de fuerzas lograda por los actores implicados durante el conflicto.*

**Palabras clave:** Autoproducción de hábitat; regularización dominial; informalidad urbana

### **Land occupations and habitat production. Analysis of the conditions that made ownership formalization possible in Viedma.**

#### **Abstract**

This article is based on a case study of two neighbourhoods in Rio Negro's capital city that began from occupations of large lands and habitat self-production processes: "30 March Neighbourhood" (2008) and "Santa Clara Informal Settlement" (2009). The general goal of this research that inspired the article was to understand the social, political and economic conditions that made possible, or not, the ownership regularization of these neighbourhoods possible in the South of Viedma city. Both case studies are neighbourhoods that were born in informal conditions and had different outcomes in terms of recognition from the local State. To that end, the housing strategies developed by popular sectors aimed at ensuring their access to the city and the governmental actions regarding these modalities will be studied. According to the study goal set, the methodological strategy used for this research is qualitative, based on both primary and secondary sources. Both case studies allow us to see that given the absence of integral adequate programs to deal with informal settlements that do not meet the urban norms in place, the regularization processes in Viedma have made forward and backward steps in a case-by-case basis, as in the most of the country. According to the studied cases, given the backdrop where the involved stakeholders took similar stances and actions, the urban and ownership regularization policies have mainly turned into an interrelation of two factors: 1) one pre-existing to the occupation, the ownership situation of the land involved; 2) another that occurs during the process of self-production of the habitat: the correlation of forces achieved by the actors involved during the conflict.

**Key words:** Self-production, urban habitat informality, ownership regularization

## Introducción

Este artículo aborda las estrategias habitacionales que desarrollan los sectores populares con el fin de resolver el acceso a la ciudad de Viedma en el período 2003-2015, y las acciones gubernamentales referidas a la regularización dominial de los mismos. La investigación se basa en el estudio de dos barrios que se iniciaron durante este periodo a partir de masivas ocupaciones de tierra y procesos de autoproducción del hábitat en el sur de la ciudad: el “B<sup>o</sup> 30 de Marzo” (2008) ubicado en el suroeste y “la toma del barrio Santa Clara” (2009) en el sureste. Ambos casos de estudio han nacido en condiciones de informalidad y han tenido diferentes resultados en términos de regularización y reconocimiento por parte del Estado municipal. Mientras el barrio 30 de Marzo es regularizado dominialmente durante el 2009 y posteriormente comienza un proceso de urbanización, la toma del barrio Santa Clara persiste en la informalidad en la actualidad luego de 11 años.

El trabajo resulta relevante para el campo de los estudios urbanos, aportando materiales empíricos y analíticos a los estudios de los conflictos habitacionales y los modos de intervención estatal sobre los asentamientos informales en una ciudad intermedia del sur de nuestro país poco explorada. Por las características de las políticas de regularización, gran parte de estos conflictos están vinculados a los usos y apropiaciones del espacio urbano, por lo que pueden ser caracterizados como conflictos urbanos (Di Virgilio et al, 2012). En este marco, la pregunta que ha guiado esta investigación es ¿Cuáles son las condiciones por las cuales algunos asentamientos consiguen ser regularizados dominialmente y otros permanecen como asentamientos precarios en la ciudad de Viedma? El objetivo general de la investigación fue conocer las condiciones sociales, políticas y económicas que posibilitaron, o no, la regularización dominial de los barrios “30 de Marzo” (2008) y “la toma del barrio Santa Clara” (2009), de la ciudad de Viedma.

La ciudad de Viedma es la capital de la provincia de Río Negro desde 1957. Luego de la década del '60, la ciudad comenzó a estructurarse bajo una lógica binaria norte – sur. Los sectores sociales más ricos se encuentran en el norte, en cercanías del río, mientras que hacia el sur residen los estratos más bajos. En este último sector, se encuentran los barrios estudiados en este artículo. Estos se originan en el lapso de pocos días sobre terrenos de dominio municipal o privado, inutilizados hasta el momento<sup>2</sup>. Los nuevos habitantes provenían de estratos socioeconómicos similares -familias de bajos recursos, trabajadores informales, desocupados- y pertenecían, hasta el momento, a los barrios aledaños al lugar. El reclamo principal en ambos casos es el acceso a la tierra urbana, para lo cual, cada barrio ha alcanzado con el tiempo formas organizativas cualitativamente diferentes que reconfiguraron los espacios urbanos en disputa. Mientras en uno de los barrios se logra organizar al

---

<sup>2</sup> Estos carecían de infraestructura urbana adecuada para habitar.

conjunto de los habitantes, legitimando las instancias de participación y a sus referentes como voces autorizadas, en el otro, la organización vecinal fue dificultosa propiciando el desgaste paulatino.

Ambos casos de estudio nos permiten observar que, ante la ausencia de un programa integral adecuado para tratar los casos de asentamientos informales, los procesos de regularización dominial en Viedma han avanzado y retrocedido caso por caso, al igual que la gran mayoría en el país. Tras un primer momento en los procesos autoproducción donde los actores involucrados toman posiciones y acciones similares en ambos barrios, las políticas de regularización dominial han sido resultado principalmente de la interrelación de dos factores: 1) uno preexistente a la ocupación, como es la situación dominial del terreno implicado; 2) el otro forjado durante el proceso de autoproducción del hábitat, en referencia a la correlación de fuerzas lograda por los actores implicados durante el conflicto. Es por esto que, los resultados de la lucha por la tierra en cada caso, han sido dispares.

Luego de la presentación de los aspectos teórico-metodológicos, el artículo tendrá dos apartados previos a las conclusiones. El primero, aborda las similitudes en los procesos de autoproducción y la intervención estatal sobre los mismos, y luego se focaliza en los resultados dispares conseguidos por cada uno.

### Aspectos teórico-metodológicos

La investigación se encuadra teóricamente en el enfoque de derechos humanos por el cual todos los ciudadanos, más allá de su condición social, cultural, de género, política o económica, tienen derecho a la vivienda digna (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948). El acceso al hábitat cumple un rol fundamental en la vida de cualquier ciudadano que habita las sociedades contemporáneas, y este derecho se cristaliza en el Derecho Internacional y en el artículo 14 bis de la Constitución de la República Argentina. A su vez, es inherente a las sociedades capitalistas la contradicción entre la estructura económica desigual y la igualdad formal determinada por el sistema político democrático (Franco, 1996).

En las sociedades latinoamericanas en general, así como en la argentina en particular, dado el predominio de relaciones capitalistas dependientes (Cardoso y Faletto, 1969), la población solvente frente a las necesidades de la urbanización es una minoría, limitando el *derecho a la ciudad* de la mayoría (Lefebvre, 1967). Por una parte, las condiciones de los mercados de trabajo no garantizan una distribución suficiente y adecuada que permita a la población acceder a la tierra y a la vivienda, y por la otra, los Estados no han desarrollado procesos no mercantiles relevantes, y sus limitadas experiencias de desmercantilización rara vez llegan a los grupos realmente insolventes (Pírez, 2016a). En tal sentido, la política de suelo, deja el acceso al suelo y la vivienda, sujeta a la capacidad de pago de las familias.

En este marco, la investigación entiende a las ciudades contemporáneas como el resultado de la interacción de un conjunto amplio de actores heterogéneos, tanto de la acción estatal como de las acciones de los diferentes actores de la sociedad civil, muchas veces orientados por estrategias de supervivencia. Al respecto se identifican, tres lógicas principales en la producción del hábitat, las que muchas veces entran en tensión: la del mercado, la de las necesidades y de las políticas urbanas (Herzer y Pírez, 1993). Cada una de estas lógicas concibe a la vivienda de una manera diferente y orienta su acción en relación a distintos objetivos.

Cuando los mecanismos que ofrece el mercado y las políticas habitacionales no son capaces de dar solución habitacional a los ciudadanos, éstos, ante la *necesidad de habitar* implementan distintas estrategias habitacionales alternativas que pueden ser individuales-familiares o colectivas-organizativas -a través de redes sociales, que permiten el acceso a determinados recursos- (Di Virgilio, 2011). Las diferentes formas que adquiere estas estrategias alternativas de producción llevadas a cabo por los sectores de menores ingresos, son llamadas *producción social del hábitat* (PSH) (Di Virgilio y Rodríguez, 2013). A pesar de la amplia heterogeneidad de prácticas que la PSH puede abarcar, este artículo utiliza el concepto de *autoproducción del hábitat* que es el que más claramente refleja los dos casos que se analizan. Se entiende por éste, aquellas prácticas de producción de hábitat en las que la población interviene en la iniciativa y el control, al menos parcial, del proceso de producción. Estos procesos se dan generalmente de manera autónoma en donde los mismos ciudadanos buscan la resolución de su problema habitacional, sin recursos ni marco institucional suficiente para llegar a soluciones plenamente satisfactorias (Pelli, 1994.)

Estas modalidades de producción extendidas en nuestro continente, dieron como resultado que las ciudades latinoamericanas se desarrollen, tanto de modo formal -ajustada a las normas jurídicas y urbanísticas- así como de manera informal -al margen de las reglas y normas de acceso y ocupación del suelo- (Abramo, 2012). La informalidad urbana en América Latina se explica, pues, por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el empobrecimiento de la población; y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda, así como las políticas del Estado con respecto a ellas (Clichevsky, 2000, 2003).

Algunos de los autores que estudian las distintas formas de producción de la ciudad sostienen que no todos los actores tienen el mismo peso en dicho proceso, ni tampoco en el establecimiento del orden jurídico que regula las relaciones sociales involucradas en este, reconociendo que el Estado juega un rol estratégico (Varela y Wagner, 2012). La informalidad urbana es inseparable de la intervención estatal, ya que es ella, en última instancia, quién fija la frontera con la formalidad. El orden jurídico regula las relaciones sociales que se expresan, a su vez, territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2012). Pero, retomando a Oscar Oszlak (1991) y como veremos en este artículo, el

límite que divide la formalidad de la informalidad en una ciudad es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (Oszlak, 1991).

En este marco, las políticas de formalización dominial se conciben como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable e integrarlo a la ciudad, dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad (Clichevsky, 2003: 6). En este sentido, el Estado ha implementado distintas políticas que intervienen y/o incorporan estas modalidades de producción, las cuales varían según la tolerancia o no de los gobiernos en relación a dichas experiencias (Di Virgilio y Rodríguez, 2013), siendo las políticas de regularización dominial de barrios informales un claro ejemplo.

Sobre el aspecto metodológico adoptado en esta investigación, podemos decir que, de acuerdo al objetivo de estudio planteado, la estrategia metodológica utilizada fue de tipo cualitativa, optándose por un estudio de caso, basándonos tanto en fuentes primarias como secundarias.

Los estudios de caso resultan ser una estrategia de investigación adecuada para analizar el despliegue de las prácticas disruptivas que tienen puntos de novedad, pero también líneas de continuidad con el pasado (Yin, 1994, recuperado de Verd y Lozares, 2016). En el preciso momento de seleccionar un caso, ya se pone en juego la construcción del objeto de estudio (Merlinsky, 2013). En un comienzo, los casos de estudio fueron elegidos por tratarse de fenómenos de autoproducción originados durante el periodo que se quiere estudiar (2003-2015), entrando en conflicto por el espacio urbano, ya sea, con el Estado, como con propietarios privados de los inmuebles. En ambos casos el objeto de disputa, es el mismo: el acceso a la tierra urbana. Para realizar el recorte temporal, se tuvo en cuenta especialmente que en este periodo hubo una continuidad en el partido del Gobierno Municipal (UCR<sup>3</sup>-inclusive durante la mayoría del periodo es el mismo Intendente) y el origen de los barrios que se toman como caso de estudio, se dan también en años consecutivos (2008-2009) donde la composición del Poder Legislativo, también se mantiene estable. A su vez, fue importante la relevancia lograda por cada uno de los casos en el ámbito público de la ciudad. Es preciso señalar la complejidad de estas controversias, que se proyectan de múltiples formas, tanto en la prensa, como en las instituciones del Estado y en el territorio.

En cuanto a los datos primarios se empleó como técnica entrevistas en profundidad. El trabajo de campo se efectuó entre los años 2017 y 2020, realizándose 18 entrevistas en la ciudad de Viedma. La confección de la muestra fue no aleatoria, la selección de casos se hizo de modo deliberado, seleccionando aquellos casos que expresan el perfil de otros existentes. La muestra comprende: 1) funcionarios y técnicos municipales; 2) vecinos que viven desde el origen de los barrios de interés.

---

<sup>3</sup> Unión Cívica Radical

La recopilación de información secundaria durante el proceso de investigación fueron: un relevamiento bibliográfico de autores latinoamericanos y argentinos, orientados a abordar las diferentes modalidades de hábitat popular y las políticas de regularización; notas periodísticas de los principales diarios locales y provinciales; Leyes Provinciales y Ordenanzas Municipales<sup>4</sup>; e información aportada por diferentes instituciones y áreas del Estado como pueden ser la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Viedma, o el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda de Río Negro (IPPV).

A la hora de desarrollar la conflictividad de los casos estudiados, pudimos determinar una serie de características y hallazgos: por un lado, aquellas características similares a ambos casos de estudio, tanto en el desarrollo del proceso de autoproducción, como en la intervención estatal; por otro, aquellas características propias de cada caso que contribuyen a la obtención de resultados diferentes.

### **Similitudes en los procesos de autoproducción y en la intervención estatal**

Si nos centramos en el análisis de los dos casos de estudio de esta investigación, uno de los primeros hallazgos de los procesos de autoproducción, es que las redes sociales construidas a partir de los años en los barrios linderos a la ocupación, cumplen un rol clave desde los inicios de la misma. Ambas ocupaciones se han dado principalmente por personas que vivían en las inmediaciones del nuevo predio ocupado y la relación de cercanía y familiaridad ha tenido un rol importante durante todo el proceso (Di Virgilio, 2004) en diferentes aspectos: i) en la difusión “boca a boca” dando a conocer la nueva ocupación; ii) hubo un conocimiento previo del espacio, sus características, las zonas inundables, etc. y en algunos casos, hasta se conocía su condición dominial, legal y/o impositiva; iii) en la construcción de un andamiaje de solidaridad en donde los vecinos puedan apoyarse y contenerse ante cualquier adversidad que presente la nueva proeza; iv) para hacerse de mano de obra a precios accesibles, al igual que de materiales para llevar a cabo la construcción de las viviendas. Todos estos puntos resultaron de suma importancia para lograr la permanencia de los vecinos en el asentamiento.

Al respecto, una vecina que vive desde el comienzo en el barrio 30 de Marzo, decía:

*Toda la gente de acá somos hijos de vecinos del barrio Mi Bandera, del Lavalle, del Nehuén<sup>5</sup> todos hijos de conocidos (...) Dormíamos en el Mi Bandera con mi familia y mi marido trabajaba en este terreno durante el día. (Vecina N°1, 13/02/2019)*

<sup>4</sup> Principalmente se ha utilizado: Ley Provincial N° 662/71; Código Urbano y Código de Edificación de la Ciudad de Viedma (03/08/1993) y las Ordenanzas N°2782/1992, N°3786/2000, N°5519/2004.

<sup>5</sup> Barrios linderos al barrio 30 de Marzo.

Una vecina del barrio Santa Clara comentaba su situación en un comienzo:

*Mucha gente nos ayudó. Familia, amigos también y vecinos que capaz no conocíamos mucho, pero te decía, 'tengo esto, tengo lo otro' y te lo traían. Una abertura, un cemento, todo sumaba. Mucha gente que no tuvo la ayuda que tuvimos nosotros por ser del barrio, no resistieron, fueron, volvieron. Fue muy importante contar con la familia cerca para cualquier cosa que necesitáramos, bañarnos, dormir mejor, comer. (Vecina N°2, 17/01/2019).*

Por otro lado, se observa que los vecinos que han podido perdurar en el tiempo, tienen como principal reclamo el acceso a la tierra, que se traduce, en estos casos, en una reivindicación del derecho de propiedad. De esta manera los habitantes parecen asumir, su condición de "ilegalidad" definida por el propio Estado, colocándose en una situación de conflicto con la "normatividad" que emerge de la lógica estatal (Canestraro, 2009). En las entrevistas realizadas, los vecinos declaran insistentemente su intención de "pagar por el lote" como vía legítima para ser propietarios del mismo, pareciendo asumir el estigma de "ocupa" o "usurpador" que les pone el gobierno municipal. Como sostiene Cravino, se asume que "la disposición a la compra los coloca fuera del espacio del delito" (2001: 23).

Una de las vecinas que habita el barrio 30 de marzo desde sus comienzos, dice:

*Al comienzo, fue todo el reclamo por la tierra que era lo que necesitábamos para poder sobrevivir. Nosotros queríamos el terreno, no que nos lo regalen. Al terreno lo pagamos todos acá. Nosotros queríamos una tenencia o un papel que diga que este cachito de terreno era nuestro y pagarlo en cuotas. (Vecina N° 3, 11/05/2019)*

En esta misma línea, en la toma del barrio Santa Clara uno de los vecinos expresó:

*Para nosotros el objetivo de los vecinos desde el primer momento fue el de habitar y comprar el terreno en un plan razonable. Comprar dentro de las posibilidades que teníamos. Este objetivo sigue siendo hasta el día de hoy (Vecino N°4, 01/03/2018).*

En cuanto a la acción municipal, hemos identificado que, en ambos casos, las posiciones adoptadas por el municipio han sido homogéneas en el primer momento del conflicto y poseen un hilo conductor claro: i) Una vez efectuada la toma, la posición del municipio es confrontar con los vecinos activamente; ii) el gobierno opta por una intervención pública acusadora sobre los ocupantes, tratándolos de "usurpadores", "delincuentes" e "infractores"; iii) la posibilidad de diálogo entre las partes en esta etapa es obturada por el municipio, principalmente desde el poder ejecutivo; iv) los vecinos entrevistados han manifestado que el municipio contribuye por estos medios a crear una sensación de incertidumbre y miedo entre los vecinos. Esto se profundiza cuando hay denuncias judiciales y amenazas de desalojos posibles.



Como manifiesta el Diario al Día, en el caso del barrio 30 de Marzo, desde el poder ejecutivo la respuesta era clara: el intendente se niega a recibir a los “usurpadores<sup>6</sup>” (DAD, 17/4/2008. Recuperado de Juárez, 2014). El gobierno local públicamente rechazaba las acciones de los ocupantes, no los percibía como interlocutores válidos y negaba recibirlos en instancias formales.

En cuanto a la postura del Gobierno en el caso de la toma del barrio Santa Clara, fue similar. Al igual que en el 30 de Marzo, condenó públicamente la ocupación, pero esta vez, se deslindó de toda responsabilidad, ya que “*el conflicto era entre privados*” (refiriéndose a los propietarios de la tierra y los ocupantes) y “*la Justicia es quien se tiene que ocupar*”.

*“Al igual que en otras ocasiones, el jefe comunal aseguró que, por las buenas, todo; por las malas nada. No hay diálogo posible bajo presión (...) este caso es distinto al del barrio Mi Bandera<sup>7</sup> que eran tierras fiscales”* (DN, 21/01/2009).

En ambos casos, el gobierno ha puesto los diferentes dispositivos estatales, comunicacionales y simbólicos a disposición de una orientación política definida que determinó su postura ante los procesos de autoproducción del hábitat. La posición ha sido repudiar este “*accionar delictivo que no se adecúa a la legislación vigente*”.

A pesar de que Viedma tiene una rica tradición de procesos de autoproducción que luego fueron regularizados por el Estado, en estos casos de estudio parece haber un consenso amplio en el sistema político que se aferra únicamente a la legalidad del derecho a la propiedad privada. “*La orientación liberal de las políticas habitacionales explica el predominio de una noción del derecho de propiedad individual interpretado de manera absoluta*” (Pírez, 1994: 17), no reconociendo que existe una tensión entre el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna (artículo 14 bis) y el derecho real de propiedad (artículo 2506).

Ante esta definición del conflicto, el gobierno municipal intentó resolver el problema socialmente problematizado (Oszlak y O'Donnell, 1981) a partir de la posibilidad de sacarlo de la agenda pública, antes que contribuir a garantizar el derecho a la vivienda digna de los ciudadanos. Parecería que, en tanto éstos infligen la ley, ya no son portadores de derechos, vulnerándose el principio de igualdad ante

---

<sup>6</sup>Hay una diferencia sustancial entre “usurpador” y “ocupante”. El primero es un delito tipificado en el código penal. Cuando se habla de “usurpador” se presupone un ardid, un engaño o una violencia sobre el inmueble a ocupar. La condición de este inmueble es previamente definida y conocida y permite definir la ilegalidad del hecho. La figura de “ocupante”, en cambio, no necesariamente indica delito. Puede ser lícito de ocupar un determinado lugar, no necesariamente hay ilegalidad en la acción, ni hay delito.

<sup>7</sup>La ocupación autodenominada por los vecinos 30 de Marzo, era denominada por las autoridades municipales como “toma del Barrio Mi Bandera, deslegitimándola y no reconociéndola públicamente como una variante de hábitat popular.

la ley de los habitantes. En este sentido, la posición adoptada por el Municipio se plasma de diferente manera durante los conflictos estudiados:

Por un lado, lo podemos observar en la normativa local vigente. La Ordenanza N° 5519 promulgada en el año 2004, determina un “registro de inscripción de demandada de parcelas”, y determina como requisito de la inscripción “no haber sido ocupantes ilegales de inmuebles de propiedad y/o del dominio eminente del Municipio”. En ambos conflictos se observa que el gobierno en todas sus intervenciones públicas intenta legitimar este mecanismo formal como el único legítimo para que los habitantes, que no pueden acceder a la tierra por medio del mercado, lo puedan hacer. A su vez, en ambos casos, los vecinos manifiestan dificultades para acceder a un lote por esta vía:

*Mis padres habían podido comprar. Pero para nosotros era más complicado. Que el municipio te dé un lote, era sacarse el Loto. Mi marido está anotado en el municipio a la espera de un lote hace varios años y nada (Vecina N°2, 17/01/2019).*

Con respecto al 30 de Marzo, los vecinos y la prensa local también dejaban asentada esta situación.

*Según explicaron algunas familias consultadas, la decisión fue tomada en razón de que el Municipio no le ha dado respuestas concretas al pedido de tierras. Si bien algunas familias han realizado el trámite correspondiente en la Dirección de Tierras de la comuna, ninguna de ellas obtuvo un lote fiscal (DN, 23/03/2008).*

Por otro lado, en los casos estudiados, el gobierno municipal ha encontrado en la judicialización de las ocupaciones, otra de las vías para resolver el problema, aunque no necesariamente garantizando el derecho a la vivienda digna. Por un lado, vimos anteriormente como en el caso del barrio Santa Clara, al ser los terrenos de dominio privado, la resolución del conflicto se dejaba en la órbita del Poder Judicial. Más allá de la sentencia que puede dictar este, los procesos judiciales demandan tiempo y mientras tanto el conflicto queda sin resolución, vulnerando uno u otro derecho.

En el caso del 30 de Marzo, como veremos más adelante, fomentar la judicialización fue una herramienta con la que contó el Municipio para resolver diferentes conflictos que se presentaron durante la regularización dominial.

## Resultados dispares

A pesar de estos rasgos comunes, tanto de los procesos de autoproducción como de la intervención municipal hacia éstos, las políticas de regularización dominial han sido diferentes en cada caso. Éstas, más bien, parecen ser fruto de un conflicto político y social en el cual el gobierno municipal luego de su posición inicial, común en ambos casos de estudio, retrocede y emprende un conjunto de iniciativas

dispersas, desarticuladas y políticamente condicionadas en su devenir. Ambos procesos están condicionados por situaciones puntuales que hacen al escenario de cada disputa y otras que se van modelando con el desarrollo del conflicto. En este estudio de casos se pueden definir, por lo menos dos puntos de relevancia:

1) Un factor preexistente a la ocupación: la situación dominial del terreno implicado.

El hecho de que la tierra implicada sea de dominio fiscal o privado, no solo define los instrumentos a implementar en una política de regularización dominial (Clichevsky, 2003) y su dificultad para llevarlos a cabo, sino que también puede determinar la magnitud del problema, ya que define la cantidad de actores intervinientes y de intereses encontrados. En el caso del Bº 30 de Marzo, más allá de la heterogeneidad de los actores, los protagonistas fueron solo dos: el Gobierno Municipal y los vecinos organizados. En cambio, en el caso de la toma del Bº Santa Clara, entraban en la disputa tanto los vecinos, como el Estado, quien debía tomar posición y los propietarios de la tierra. Esto era aún más complejo ya que los dueños del macizo en cuestión eran muchos y en su mayoría se encontraban en un trámite sucesorio. A estos se les sumaban un grupo de propietarios minoritarios, con un grado de mayor o menor legalidad, que reclamaban terrenos, lo que complicó, aún más, aclarar la situación dominial y llegar a un acuerdo.

A su vez, la investigación nos obliga a reflexionar sobre cómo se concibe la formalidad y la informalidad urbana. El Estado en sus intervenciones no solo establece el límite entre una y la otra, sino que suele presentarlas como nociones estáticas y dicotómicas. Pero, siguiendo a Oscar Oszlak (1991), es indispensable pensarlo a este como un límite variable en el tiempo, que expresa la cristalización de la correlación de fuerzas, entre los diferentes actores en pugna. Lo que en apariencia aparece como una definición fija por parte de la intervención estatal reguladora, es un continuo de disputas por darles sentido. Los procesos de regularización no son ni más ni menos, que la expresión de estos procesos.

2) Un factor que se da durante el proceso de autoproducción del hábitat: la correlación de fuerzas lograda por los actores implicados, dependiendo principalmente de las condiciones de organicidad de los vecinos, la posibilidad de presión como actores político-sociales y la negociación estratégica con los actores estatales intervinientes. Como dice Santiago Bachiller al analizar los casos de ocupaciones de tierra en Comodoro Rivadavia, “el reconocimiento y la urbanización dependieron en gran medida de la capacidad de, organización y presión de los asentamientos, del vínculo entablado por el referente barrial con el gobierno municipal” (Bachiller, 2015: 293).

En el caso del Santa Clara, las entrevistas realizadas explicitan sistemáticamente la dificultad que atravesó a la organización vecinal, expresándose claramente en “*dos sectores*” territoriales en el macizo de tierra, con estrategias y resultados parciales diferentes. También se ha manifestado repetidas veces el papel que han jugado las

denuncias judiciales y su impacto en los habitantes de la ocupación, constituyéndose como un método alternativo de presión.

*La primera asamblea grande salió mal. Hubo acusaciones y forcejeos, un escenario poco propicio a la unidad. Al contrario, fue propenso a la dispersión y al desgaste. A eso se le fue sumando la falta de servicios y la incertidumbre de las demandas judiciales (Vecino N°4, 01/03/2018).*

En este mismo sentido, en el caso del Santa Clara, es de suma importancia para futuras investigaciones poder analizar en qué medida también influyó en los resultados la posibilidad latente que llegue a asentarse “una importante cadena de supermercados” al sector norte de la ocupación, entendiéndose que éste es un actor con peso económico propio y capacidad de lobby.

El proceso de regularización que se desencadena en el B° 30 de Marzo parece más forzado por la presión y la organización de los sectores involucrados, que concedidos por la autoridad estatal, en atención al derecho de los habitantes. A pesar de lo dinámico y precario que pudo ser la organización popular, los vecinos del 30 de Marzo lograron construir una estructura organizativa que logró perdurar en el tiempo, y también, una considerable legitimidad tanto interna como externa de los referentes barriales.

*Primero nos reunimos por cuadra, después se hicieron Asambleas por sector y de cada una se elegía un Delegado. Y después había una Asamblea General que juntaba todos los delegados, se llevaba lo que se había hablado en las asambleas y se determinaba cómo se seguía la lucha (Vecino N°5, 16/03/2018).*

El avance en términos de organización vecinal, fue de suma importancia para ordenar el territorio y avanzar con los reclamos. Como dicen Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2012) las relaciones sociales, estructuras y redes territoriales son fundamentales en el marco de los procesos de regularización por su capacidad para captar y canalizar demandas desde la población hacia las instancias de planificación y gestión. En este sentido, los referentes barriales pueden jugar un rol clave en la profundización o desactivación de los conflictos que se presentan y suelen ser los interlocutores legítimos frente a los organismos y funcionarios estatales, especialmente los de nivel local. De esta manera el mensaje “del barrio” se tornó más claro y homogéneo, tanto hacia las autoridades estatales, como hacia la sociedad en su conjunto y no claudicó hasta no tener respuestas que contemplaran la *necesidad de habitar* de los vecinos.

La insistente presión vecinal se manifestó en declaraciones en medios de comunicación y movilizaciones, pero tuvo su punto más álgido en la toma del Consejo Deliberante del 8 de mayo de 2008 que marcó un antes y un después en este conflicto por la tierra urbana. Esta jornada de mucha tensión dio por resultado, la promesa del Municipio de llevar a cabo el primer relevamiento de los habitantes del lugar y una serie de reuniones entre las partes en pos de emprender el camino hacia

la regularización dominial del barrio. Este desenlace ayudó a bajar el nivel de conflictividad, pero hubo nuevamente choques entre las partes con respecto a los criterios de cómo reorganizar el asentamiento y adjudicar los terrenos.

La política de regularización dominial fue conflictiva desde el inicio ya que, la brecha de implementación se hizo evidente. La *lógica estatal* de adjudicación de lotes a partir del listado de prioridades establecido por la Ordenanza N° 5519/04, se topó con la *lógica de la necesidad* del asentamiento. La complejidad del entramado que definen estos actores determina la recurrencia de conflictos sociales que emergen en el proceso de implementación de las diferentes políticas que tienen como objetivo estructurar el territorio de la ciudad, donde los vecinos generalmente exigen mayor información y participación en la implementación de las políticas habitacionales (Cravino y González Carbajal, 2012). El Estado municipal quería reordenar el sector según los criterios establecidos por la Ordenanza anteriormente citada, adjudicando los terrenos del nuevo barrio dando prioridad a los inscriptos en el listado desde el 2004 (DRN, 20/12/2008), por sobre los ocupantes. Los vecinos que ya estaban asentados en el lugar hace meses, rápidamente tomaron posición al respecto. Una de las referentes del 30 de marzo comenta:

*Nos dijeron que primero iban a meter la gente que estaba anotada hace 5, 6 años en el listado y después nos iban a ubicar a nosotros. Nosotros le dijimos que no, que primero la gente del barrio que venía peleando acá. Nosotros no les podíamos solucionar el problema a ellos (Vecina N° 3, 11/05/2019)*

A pesar del problema latente, el gobierno municipal, optó por avanzar con la adjudicación de lotes que ya se encontraban ocupados. Ante la superposición entre los ocupantes del barrio y los adjudicatarios del registro municipal, la decisión fue fomentar públicamente la vía judicial para la resolución del enfrentamiento entre los privados, en este caso entre el “beneficiario” y el “ocupante”.

Uno de los diarios locales publicaba:

*Cecilia fue a su terreno y se encontró con otra familia en el lugar. Desde el Municipio piden que haga la denuncia (...) La situación de los actuales ocupantes es tan extrema como la mía, considero que sería incorrecto e injusto imponer mi calidad de adjudicataria ante ellos, expresó María Cecilia (DN, 10/02/2009)*

El conflicto desatado mostraba la poca flexibilidad del gobierno municipal para resolver conflictos por la vía política. El intento del municipio de instalar su criterio de adjudicación de lotes se encontró con diversos inconvenientes para llevarse a cabo en el territorio. En este contexto, los vecinos resolvieron en Asamblea mantener la estrategia de permanecer allí. A su vez, la organización vecinal, por intermedio de sus delegados comenzó a reubicar a los vecinos que llegaban al asentamiento a partir de ser beneficiados por el listado oficial que otorgaba nuevos lotes.

Ante este hecho, la respuesta municipal no tardó en llegar. El Secretario de Gobierno, afirmó: *“No es correcto el procedimiento que utilizan los vecinos (...) Los que administramos los bienes municipales somos nosotros”* (DN, 14/02/2009). Finalmente, la estrategia municipal para imponer su criterio de asignación de lotes fracasó y los vecinos del 30 de marzo permanecieron en la tierra ocupada, aunque la mayoría debieron ser reubicados dentro del macizo.

El proceso de regularización dominial se llevó a cabo durante el 2009, mientras que los servicios debieron esperar. El proceso de urbanización inversa (Pírez, 2016b) se dio paulatinamente comenzando en el año 2010 y finalizando a comienzos del 2018, diez años después del nacimiento del barrio.

### Conclusiones

Finalmente, el análisis de las condiciones que posibilitaron la formalización dominial de los barrios informales “30 de Marzo” y “la toma del Barrio Santa Clara” de la ciudad de Viedma, nos permite establecer algunas conclusiones.

Uno de los primeros hallazgos que se dan en ambos procesos de autoproducción, es que las redes sociales construidas a partir de los años en los barrios linderos a la ocupación, cumplen un rol clave para que estos persistan en el tiempo. A su vez, los procesos de toma de tierras y autoproducción de los asentamientos pusieron en relación y tensión a las diversas instancias estatales, con las formas de organización preexistentes en el barrio, como así también dieron lugar a nuevas formas organizativas en el territorio, más o menos estables. Estas complejas interrelaciones configuraron los espacios urbanos en disputa donde se expresa la interacción/tensión entre los diferentes actores y sus lógicas de producción del hábitat en la ciudad de Viedma.

Con respecto al accionar del Estado municipal, el principal hallazgo es que éste ha contado con una política pública de intervención homogénea para los casos de ocupación de tierras en la ciudad. Al menos en la primera etapa, se basa en una intervención pública acusadora sobre los ocupantes, tratándolos de *“usurpadores”, “delincuentes”* e *“infractores”* y *se niega a entablar canales de diálogo entre las partes*. Esta intervención estatal responde a la caracterización que realiza el gobierno municipal sobre los procesos de autoproducción del hábitat que no se adecuan a las normativas urbanas vigentes, partiendo de la defensa irrestricta e incuestionable de la propiedad privada y guía sus sucesivos posicionamientos a lo largo del conflicto.

Por último, hallamos que esta estrategia del gobierno municipal, únicamente se modifica cuando uno de los actores involucrados logre imponerse, al menos, de manera parcial. Por un lado, como dicen Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2012) es evidente la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel

nacional para resolver estos conflictos urbanos<sup>8</sup>, por lo que se recae una y otra vez en el tratamiento específico de cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Los casos estudiados, no son la excepción. Han avanzado y retrocedido caso por caso, al igual que la gran mayoría en el país. Las políticas de regularización dominial y urbanística han sido resultado de procesos conflictivos entre los actores involucrados que trastocaron la correlación de fuerzas, más que de una política pública orientada a garantizar el derecho consagrado en la Constitución Nacional de una vivienda digna para todos los habitantes. Más bien, son fruto de la organización alcanzada por los vecinos, la posibilidad de presión que estos logran como actores político-sociales y la negociación estratégica con los actores estatales intervinientes. Es por esto que los resultados de la lucha por la tierra han tenido resultados dispares.

### Bibliografía

ABRAMO, Pedro (2012). "La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.

BACHILLER, Santiago (2015). Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central - 1a ed. - Río Gallegos. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

CANESTRARO, María Laura (2009). "Acerca de la fetichización de las normas: reflexiones sobre un conflicto por la apropiación del espacio urbano". *Revista Question* (24). Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/866> fecha de consulta 20-07-2012.

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETO, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2003.

CRAVINO, María Cristina (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.

---

<sup>8</sup> La Ley 27.453/2018 intenta revertir esta situación, ya que establece un Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana de los 4416 barrios informales contabilizados en el Relevamiento Nacional de Barrio Populares realizado entre los años 2016 y 2017 por un conjunto de organizaciones sociales de heterogénea procedencia (Caritas, Techo, o las organizaciones asociadas a la economía popular que ahora integran la UTEP).

CRAVINO, María Cristina y GONZALEZ CARABAJAL (2012). El barrio son los vecinos. El encuentro de las políticas de los barrios. Capítulo 6 en: Cravino M. C. (2012) *Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Los Polvorines. Ediciones UNGS-CICCUS.

CLICHEVSKY, Nilda (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Cepal/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° (28). Santiago de Chile, Octubre (LC/L. 1430-P)

CLICHEVSKY, Nilda (2003). "Pobreza y acceso al suelo. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización de suelo en América Latina". *Cepal/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° (75). División de Desarrollo Sostenible y asentamientos Humanos. Santiago de Chile. ISBN 92-1-322307-2 (LC/L. 2025-P).

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948). Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III).

DI VIRGILIO, María Mercedes. (2004). "Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales". En Cuenya, B., Fidel, C., Herzer, H. (Coord.), *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

DI VIRGILIO, María Mercedes (2011). "Producción de la pobreza y políticas sociales: encuentros y desencuentros en urbanizaciones populares del área metropolitana de Buenos Aires". En Jorge Arzate Salgado, Alicia B. Gutiérrez, Josefina Huamán (Coord.) *Reproducción de la pobreza en América Latina: relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, 1a. ed. en español. Ciudad de Buenos Aires: Serie: Colección CLACSO-CROP.

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

DI VIRGILIO, María Mercedes y RODRIGUEZ, María Carla (comps) (2013). *Producción Social del Hábitat: Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

FRANCO, Carlos. (1996) "Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática. Cuatro notas para el debate". *Socialismo y Participación* 75:58-91.

HERZER, Hilda. y PÍREZ, Pedro (1993). *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Hábitat-ONU, Nairobi.

MERLINSKY, Gabriela (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.



OSZLAK, Oscar. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/ Hvmanitas, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1981) "Estado y políticas públicas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO Vol. 4.*

PELLI, Víctor (1994) Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina, [s.l.], Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. <http://www.conacyt.gob.sv/Reflexio.pdf#search='reflexiones%20autoconstruccion>

PÍREZ, Pedro (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina S.A. Buenos Aires. ISBN: 950-25-1352-6

PÍREZ, Pedro (2009). *Las sombras de la luz. Buenos Aires*. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Eudeba, ISBN: 9502316584.

PÍREZ, Pedro (2016a). "El derecho a la ciudad y la mercantilización de la urbanización". *Voces del Fénix. Extraños en el Paraíso. Número (71)*, p. 124 - 131.

PÍREZ, Pedro (2016b). "Las heterogeneidades en la producción de la Urbanización y los servicios urbanos en América Latina". *Revista Territorios, N° (34)*, p.87-112.

VARELA, Omar y FERNÁNDEZ WAGNER Raúl (2012). "El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA". Capítulo 1 en: Cravino M. C. (2012) *Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Los Polvorines. Ediciones UNGS-CICCUS.

VERD y LOZARES (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Madrid. Síntesis.

## Entrevistas

Vecinos N°1, N°2, N°3, N°4, N°5.

## Notas Periodísticas

Masiva usurpación de lotes en el fondo del barrio Mi Bandera (23/03/2008). *Diario Noticias*. Pág.5.

Diario Río Negro, 20/12/2008. "Los ocupantes del 30 de Marzo resistirán a la entrega de lotes" <https://www.rionegro.com.ar/los-ocupantes-de-30-de-marzo-resistir-an-la-entrega-de-lotes-MHHRN1229742193203/>

No hay diálogo bajo presión (21/01/2009). *Diario Noticias*, Pág. 3.

Le otorgaron un lote, pero estaba usurpado (10/02/2009). *Diario Noticias*, Pág. 6.

Arregui, "Los que administramos los bienes municipales somos nosotros" (14/02/2009). *Diario Noticias*, Pág. 3.