

Modalidades de intervención habitacional en tres barrios populares del Gran Buenos Aires

Javier Nuñez *

Las políticas habitacionales en barrios populares del Gran Buenos Aires pueden ser abordadas en términos del desplazamiento y actualización de distintos tipos de informalidades. Este proceso favorece las divergencias entre territorios, desde intervenciones reducidas a un rol eminentemente subsidiario a otras que exhiben un mayor despliegue. Como resultado, barrios próximos enmarcados en una misma modalidad de presencia pública presentan claras diferencias entre sí. El artículo compara tres casos de estudio que pueden ser contrastados en términos de los programas de escrituración, de vivienda y de infraestructura barrial implementados, que exhiben cómo la posición de los barrios en la politicidad municipal y el formato de ocupación (villa o asentamiento) configuran distintas trayectorias de intervención local. Los tres casos pertenecen al Municipio de Quilmes, ubicado en el sur del Gran Buenos Aires.

Palabras clave: Estado; Políticas habitacionales; Barrios populares.

Housing intervention modalities in three popular neighbourhoods in Greater Buenos Aires

A Housing policies in popular neighbourhoods of the Gran Buenos Aires can be approached in terms of the displacement and reconfiguration of different types of informality. This process fosters divergences across territories, ranging from interventions reduced to an eminently subsidiary role to others displaying a broader reach. As a result, nearby neighbourhoods framed within the same modality of public presence exhibit clear differences. The article compares three case studies that can be contrasted in terms of the land titling, housing and infrastructure programmes implemented in each, showing how the position of

* Doctor en Ciencias Sociales. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- Instituto de Investigaciones Gino Germani/ Universidad de Buenos Aires (CONICET-IIGG/UBA). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1738-7881>.

E-mail: javiern1991@gmail.com

Recibido: 03/11/2025. Aceptado: 12/03/2026

neighbourhoods within municipal politics and the form of occupation (villa or settlement) shape different trajectories of local intervention. The three cases belong to the Municipality of Quilmes, located in the south of Greater Buenos Aires.

Keywords: State; Housing policies; Popular neighbourhoods.

Introducción

Las políticas habitacionales en barrios populares del Gran Buenos Aires han sido frecuentemente descritas en términos de sus acotados objetivos: mientras que, históricamente, ha tendido a predominar un rol subsidiario en la política de vivienda –suponiendo en los hechos la autoconstrucción–, desde los años 90 ha primado un enfoque de regularización dominial, implementado de modo segmentado y reactivo (Relli, Ugartamendía, 2011). Aunque este panorama consigue dar cuenta de los rasgos generales de la intervención habitacional, también resulta cierto que la presencia estatal en barrios populares bonaerenses se caracteriza por fuertes contrastes entre territorios intervenidos y por el modo en que el Estado despliega programas en ellos (Soldano, 2014). El primado de la regularización dominial puede encontrarse localmente interrumpido por el desarrollo de otros niveles de intervención habitacional –sea referido a la vivienda o a condiciones habitacionales generales– (Relli, Ugartamendía, 2011; Zapata, 2018). El peso de estas políticas y los enfoques que los guían han tenido cambios en las últimas dos décadas (Miranda Gassull, 2022), al igual que en las propias políticas de escrituración (Guevara, Marigo y Wallace, 2018).

Paralelamente a los objetivos y el grado de intervención pública, la presencia estatal en barrios populares del Gran Buenos Aires ha sido estudiada en términos de la actualización de condiciones de informalidad, llamando la atención sobre cómo las políticas públicas desplazan las fronteras con lo formal (Maneiro y Bautès, 2017). Esta agenda paralela de investigación reconsidera a la formalidad habitacional únicamente como un listado de condiciones a cumplir –perspectiva ya largamente criticada (Pírez, 1995)– y permite repensar cómo los programas de vivienda se vinculan a distintas dimensiones de la informalidad, como la presencia de agentes situados en entramados personalizados de mediación (Vommaro, 2017).

En efecto, la selección de territorios a intervenir y la definición de beneficiarios designan dos instancias en la implementación de programas estatales que resaltan las porosidades entre distintos agentes y lógicas,

llamando la atención sobre la incidencia de formas personalizadas de mediación sobre el desarrollo de la política urbana. Si por politicidad popular (Merklen, 1997) pueden englobarse las multifacéticas relaciones entre sectores populares y lo estatal, entonces su configuración divergente a escala territorial puede ser pensada como una variable que segmenta el tipo de intervención pública, que resulta entonces permeada por la relativa densidad e importancia de entramados personalizados con diversas relaciones con horizontes estatales de resolución de problemas.

Al mismo tiempo, la trayectoria de intervención pública también supone diferencias entre los propios territorios. En relación a barrios populares, la antigüedad de la ocupación y, en especial, su formato (Cravino y Vommaro, 2008) constituyen elementos de peso en el tipo de respuesta estatal dada a las problemáticas barriales.

De esta manera, los contornos y cambios en distintos tipos de políticas habitacionales en barrios populares –por un lado- y el modo en que estas desplazan los límites de lo formal, recreándolo, señalan dos planos analíticos en las que analizar la presencia estatal en asentamientos populares del Gran Buenos Aires. En este artículo, se busca avanzar en la integración de estas perspectivas, contextualizando –además- las transformaciones en las políticas habitacional del conurbano en las últimas décadas.

Para este fin, se abordan las trayectorias de intervención estatal a escala barrial de tres territorios situados en el Municipio de Quilmes. Los barrios 9 de agosto, La Matera y Villa Itatí comparten ciertos rasgos básicos de una misma modalidad de intervención, signada por el desplazamiento recurrente de condiciones formales e informales. Dicha modalidad tiende a profundizar los contrastes en barrios. Estas divergencias dialogan no sólo con la coyuntura en que se desarrolló la intervención habitacional sino con la forma urbana del barrio –villa o asentamiento (Varela y Cravino, 2008)-, su antigüedad y la importancia local para la politicidad municipal, que puede ser reconocida a partir de la densidad de sus entramados de mediación y su capacidad de interlocución con distintos horizontes estatales.

Algunos elementos de la política habitacional en el conurbano bonaerense

Aunque las políticas habitacionales en el Gran Buenos Aires exhiben el predominio de un rol estatal subsidiario, su implementación destaca por las divergencias barriales que promueve. Un repaso por estos programas en las últimas décadas supone identificar tanto un marco general como la

existencia de múltiples casos de estudio que, sin dar lugar a una modalidad alterna de intervención, destacan por sus rasgos diferenciales.

La expansión del Gran Buenos Aires a mediados del siglo pasado estuvo basada en el modelo de loteo popular, posibilitado por altos salarios y bajos costos de los terrenos (Merklen, 1997a), con un marco regulatorio acotado a las condiciones de comercialización y no a la infraestructura urbana (Relli, Ugartamendía, 2011). Si bien el Estado nacional desarrolló distintos planes de vivienda en estas décadas (Ballent, 2005), a grandes rasgos primaron políticas de auxilio a la autoconstrucción, como créditos hipotecarios. Distintas medidas de la última dictadura dieron lugar a una crisis de este modelo, dificultando fuertemente el acceso de sectores populares al suelo urbano, anticipando la emergencia de las tomas de tierras como forma alterna de acceso al lote (Merklen, 1997a).

Estos asentamientos no constituyeron la primera acción directa del acceso a la tierra. A lo largo del siglo XX, se habían producido ocupaciones de menor escala –usualmente individual/familiar-, dando lugar a villas, en especial en áreas céntricas (Varela y Cravino, 2008) y sin trazado urbano regular. Por el contrario, las tomas se caracterizaron por su formato de ocupación colectiva y organizada, usualmente con distribución semejante de lotes y prolongación del trazado de calles previo (Merklen, 1997a). Desde ya, estos contrastes morfológicos entre villas y asentamientos inciden sobre el diseño y la factibilidad de las políticas habitacionales desplegadas en cada territorio, como se verá en los tres casos de estudio.

Las ocupaciones de tierra tuvieron mayor dinamismo en algunas áreas del Gran Buenos Aires, entre las que se encuentra San Francisco Solano, en el sudoeste del Municipio de Quilmes (Cravino y Vommaro, 2018). A lo largo de las últimas cinco décadas, se han producido numerosas tomas en la zona –entre ellas, dos de los casos de estudio. Sin embargo, entre las ocupaciones de la década de 1980 –usualmente denominadas “clásicas” (Nardin, 2018)- y las posteriores, se produjeron una serie de transformaciones, como una menor solidez organizativa, mayor tendencia a la mercantilización y, en ocasiones, un mayor rol del Estado en la demarcación del asentamiento (Cravino, 2009; Maneiro, 2022; Nardin, 2018).

Tras la crisis del modelo de loteo popular (Merklen, 1997a), la política habitacional tendió a focalizarse en la regularización dominial. En la década de 1980, estos programas permitían responder a las demandas de los ocupantes que habían protagonizado, con el retorno a la democracia, distintas movilizaciones exigiendo la titulación (Cravino y Vommaro, 2018). Luego, con las reformas neoliberales de los años 90, la escrituración

resultó especialmente acorde a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, relegando así dimensiones de intervención referidas a las condiciones de la vivienda o a escala ambiental (Clichevsky, 2000). A pesar de la importancia relativa de estas políticas, su concreción territorial tendió a ser abrumadoramente escasa: motorizada por dinámicas reactivas frente a conflictos de alta visibilidad (Relli, Ugartamendía, 2011), las disposiciones de su normativa (Nuñez, 2024) y las debilidades en las capacidades estatales (Di Virgilio, Guevara y Arqueros, 2010) favorecieron una implementación extensa en el tiempo, usualmente sin finalizar la tramitación. Esta dinámica no supone la ausencia de resultados, ya que tiende a diversificar las instancias de reconocimiento estatal de la tenencia (Nuñez, 2024), solapando distintos comprobantes dominiales. Así, señala una modalidad de intervención particular, en la destacan las tensiones entre acción estatal y distintas normativas.

A pesar de este panorama general en barrios populares del Gran Buenos Aires, localmente también se presentaron otros programas. Así, durante los 90, distintos procesos de organización y de interlocución con instancias estatales impulsaron el desarrollo de programas de auxilio a la autoconstrucción o de solución habitacional a través de agrupaciones barriales (Nardin, 2018). Entre las excepciones locales a este patrón general se encontraba la política de “asentamientos planificados”, que apuntaba a la construcción de viviendas en áreas vulnerables como modo de evitar futuras ocupaciones (Nardin, 2018). Al mismo tiempo, las ayudas municipales en asentamientos suelen ser frecuentes –si bien ocasionales– en especial con relación a la nivelación de terrenos en áreas inundables.

Estos (acotados) diseños de las políticas habitacionales no fueron ajenos a las transformaciones en la politicidad popular de fines del siglo pasado (Merklen, 1997b). Como se mencionó, la configuración barrial de la politicidad popular constituye una variable que no es ajena a las divergencias en las trayectorias de intervención habitacional. La densidad de entramados personalizados de mediación y sus vínculos con municipios se constituyó en una variable de peso al momento de explicar la diversidad de trayectorias a escala barrial. Desde ya, lo segmentado de esta interlocución también dialogó con las propias políticas públicas, incluyendo su diseño focalizado como los recursos disponibles. La articulación entre una intervención subsidiaria, el peso de redes de referentes y su importancia relativa para funcionarios estatales conformó una modalidad de presencia estatal que, por sus rasgos comunes a barrios populares del Gran Buenos Aires, favorece los contrastes entre ellos (Soldano, 2014).

Durante los gobiernos kirchneristas, se produjeron distintos cambios en las políticas habitacionales, acompañando un mayor protagonismo del Estado nacional en la política social en general (Perelmiter, 2016), y a través de un mayor financiamiento a políticas de vivienda (Del Río, 2012). El Plan Federal de Viviendas tuvo como destinataria a población de mayor vulnerabilidad que otras políticas habitacionales previas –principalmente el FONAVI (Del Río, 2012). Si bien estuvo lejos de resolver el déficit habitacional, el Plan Federal tuvo un claro impacto en algunos territorios intervenidos, incluyendo La Matera, uno de los casos de estudio.

El cambio de gobierno de 2015 implicó un nuevo ciclo de políticas de ajustes neoliberales. En este marco, se produjeron algunas modificaciones sustanciales en los programas de índole dominial, que resultaban acordes a la perspectiva del gobierno de Cambiemos al tiempo que respondían a distintas demandas de organizaciones populares. En 2016, se realizó el primer registro de barrios populares a escala nacional (Registro Nacional de Barrios Populares -RENABAP), que generó información pública a través de la cual implementar una serie de políticas específicas para estos territorios. Al mismo tiempo, involucró al Estado nacional en el desarrollo de la escrituración, al entregar los certificados dominiales (Certificados de Vivienda Familiar) a través del organismo nacional de seguridad social (ANSES). Si bien los efectos de estos comprobantes sobre la eventual titulación –de la que se encargan los Estados provinciales- no se encuentran en modo alguno clara y han dado lugar a perspectivas disímiles en el campo académico (Goytia y Doma, 2025; Nuñez, 2024), sí otorgó a los habitantes de barrios populares una certificación pública de su posesión. Durante este período de gobierno también se sancionó la Ley de integración socio-urbana, que motorizó el desarrollo de políticas habitacionales durante el ciclo político posterior.

Así, los programas de integración socio-urbana constituyen una etapa posterior de política habitacional (Miranda Gassull, 2022). Durante el periodo 2019-2023, sus alcances fueron territorialmente variados, incluyendo en algunos casos –como en dos de los casos de estudio (9 de agosto e Itatí)- promesas de fuerte intervención pública en la colocación de servicios y en la construcción de viviendas. Al mismo tiempo, durante la pandemia, la información del RENABAP permitió el lanzamiento de líneas de crédito para habitantes de asentamientos bajo el programa Mi Pieza (Miranda Gassull, 2022). En la Provincia de Buenos Aires, este enfoque de intervención ha sido desarrollado a través de la OPISU (Organismo Provincial de Integración Social y Urbana), dependencia conformada

durante el gobierno de Cambiemos pero que tuvo mayor dinamismo con el cambio de gobierno de 2019.

Con la asunción de un gobierno de extrema derecha a nivel nacional en diciembre del 2023, todas estas políticas han atravesado un fuerte recorte, que incluyó la disolución de las áreas encargadas de su implementación y la suspensión inmediata de múltiples obras. Las dimensiones del ajuste imponen, a futuro, la pregunta por qué tanto supondrá un cambio en la modalidad misma de intervención, dado lo mínimo de la intervención pública.

En todo caso, por lo menos hasta 2023, la política habitacional en barrios populares del Gran Buenos Aires exhibió tanto la conformación de un tipo de presencia pública como recurrentes cambios en los programas implementados. Las divergencias territoriales continuaron siendo generadas por la propia lógica de intervención estatal y su imbricación con distintos entramados de politicidad —organizaciones populares, partidos políticos—, pero los ciclos políticos incidieron sobre los alcances de los programas implementados a escala barrial.

La intervención pública como desplazamiento de la informalidad

La existencia de modalidades de intervención pública que se sitúan en una posición contradictoria respecto a las normativas estatales señala una problemática teórica que puede ser abordada a través de la informalidad entendida bajo una dimensión específica, que apunta a su faceta eminentemente política.

La noción de informalidad ha sido tradicionalmente recuperada, en la sociología, desde tres grandes campos: la sociología laboral (Castells y Portes, 1989), la sociología urbana (Gorelik, 2022) y la sociología política (Freidenberg y Levitsky, 2007). A pesar de la diversidad de objetos de estudio, estas tres líneas disciplinares han estado marcadas por ciertos desplazamientos teóricos semejantes, signados por la crítica a miradas dualistas, en las que lo formal e informal serían reductibles a esferas mutuamente excluyentes y fácilmente delimitables (Maneiro y Bautès, 2017; Sigal, 1981). En términos del desarrollo de políticas habitacionales, las críticas a la noción de informalidad (Pírez, 1995) han apuntado principalmente a esta acepción estrecha de lo informal, que favorece miradas normativistas en relación con la forma urbana y tiende a acotar el análisis a la identificación de la ausencia de ciertas infraestructuras —dominiales, de vivienda o servicios.

Por el contrario, la noción de informalidad puede ser recuperada a partir de una mirada compleja de lo estatal, que no considere que la ausencia de condiciones, derechos o disposiciones normativas asemejen a una externalidad del Estado. Por el contrario, lo informal señala lo variable de las capacidades infraestructurales estatales (Mann, 1997) como lo segmentado de su intervención, según territorios y espacios sociales. La existencia de políticas públicas que no consiguen resolver la distancia entre lo legal y cierta situación de hecho exhibe lo ambivalente de las formas estatales de reconocimiento, así como de los resultados de la acción estatal: lejos de esferas escindidas, lo informal se presenta en el corrimiento de los límites de lo formal (Castells y Portes, 1989; Maneiro y Bautès, 2017; Roy, 2005).

Como resultado, los efectos de las políticas habitacionales en barrios populares pueden ser comprendidos como recurrentes deslizamientos de fronteras, en las que lo informal resulta actualizado dentro de cierta formalización que se constituye, a su vez, en un distanciamiento respecto a otras disposiciones normativas. Este proceso incesante y parcial de sutura resulta, por tanto, productivo, ya que elabora modos de reconocimiento de la tenencia –a nivel de las políticas de regularización- y, según los casos de estudio, impacta sobre las condiciones de las viviendas, su acceso a servicios, el establecimiento de espacialidades diferenciadas funcionalmente (Duhau y Giglia, 2016) y la regularidad del trazado urbano. En especial en relación a las políticas de escrituración, estos corrimientos espiralados de lo informal brindan una clave interpretativa de los cambios en las políticas públicas. Al mismo tiempo, dan cuenta de las consecuencias socialmente apropiadas de distintos programas, en especial los referidos a las condiciones de la vivienda y sus modificaciones por parte de los beneficiarios.

Al mismo tiempo, esta dimensión de la informalidad como efecto de lo estatal destaca su articulación con otras complejidades de la presencia pública, en especial el rol de entramados personalizados de mediación y sus efectos sobre la selección de territorios a intervenir o la definición de beneficiarios de políticas públicas. Por tanto, la indagación de las políticas habitacionales en términos de la actualización de lo informal facilita retener lo multifacético del Estado, tanto en términos de lo parcial de sus capacidades, de lo ambivalente de sus resultados como de su imbricación con fuerzas partidarias y otros espacios sociales que participan de la definición de programas.

Finalmente, estos corrimientos recurrentes de contornos reformulan el estatuto de los casos de estudio en relación a los rasgos típicos atribuidos a la política habitacional en barrios populares, ilustrando teóricamente las características de aquellos territorios que se deberían presentar como casos atípicos o desviados. En efecto, si lo propio de la presencia estatal no radica en la sutura simple y perfecta de la distancia entre disposiciones legales y condiciones de hecho, entonces lo contrario a una presencia fuertemente subsidiaria en lo habitacional no remite a un mayor rol del Estado en este tipo de políticas sino a mayores corrimientos de los límites de lo (in)formal. En otras palabras, lo contrario a los casos típicos –mayormente subsidiarios, de intervención habitacional marginal- se encuentra en barrios en que la presencia estatal no ha resuelto la informalidad, sino que la ha actualizado con mayor intensidad, profundizando lo ambivalente del reconocimiento público.

Desde ya, la configuración de los casos no sólo remite al tipo y grado de intervención. El contraste entre asentamiento y villa permite identificar, a su vez, los efectos del formato de ocupación sobre el tipo de desplazamiento de la informalidad. A grandes rasgos, aunque ambos formatos corresponden a territorios fundados por ocupaciones de tierra -y se engloban en una noción amplia de “asentamiento”-, presentan una serie de diferencias morfológicas, ocasionalmente vinculadas a su ubicación relativa en el área metropolitana (Varela y Cravino, 2008). Las villas suelen carecer de trazados regular de calles y tienden a una mayor densidad poblacional. En su origen, tienden a predominar ocupaciones individual/familiares esporádicas, con una temporalidad que puede llegar a las décadas. Numerosos casos emblemáticos se ubican en áreas céntricas, lo que las provee de una buena conectividad al tiempo que enfatiza los umbrales y contrastes con áreas lindantes. En cambio, los asentamientos -popularmente conocidos como tomas-, suelen haber sido fundados a partir de ocupaciones colectivas organizadas, favoreciendo un formato regular y el reparto potencialmente equitativo -o por lo menos de igual tamaño- de lotes. Si bien pueden ocurrir tomas tardías en áreas no ocupadas o emplazadas para usos no residenciales, suelen tener una instancia de toma original antes que extendidas oleadas. A diferencia de las villas, suelen ubicarse en áreas más alejadas de zonas céntricas y consolidadas.

De esta manera, los rasgos de la modalidad de presencia pública, la definición de territorios a intervenir a partir de las prioridades otorgadas por funcionarios en su interlocución con entramados personalizados y las propias características urbanas de los barrios tienden a definir cierta

trayectoria de intervención, segmentada no tanto por el éxito o no de las políticas públicas sino por qué tan espiralada ha resultado.

Aclaraciones metodológicas

La comparación entre barrios que se desarrolla en los tres apartados siguientes fue construida a partir de la integración de distintas técnicas, que permitieron una aproximación a trayectorias a escala barrial como a su diferencia según beneficiarios.

La historia barrial general, así como el rol de sus principales referentes y la concreción territorial de diferentes programas fueron reconstruidas a través de entrevistas semi-estructuradas, llevadas a cabo entre los años 2018 y 2024 de forma colectiva en los tres barrios como parte de un seminario de la Carrera de Sociología (UBA)¹. Los entrevistados fueron contactados mayormente en la vía pública y sólo una parte minoritaria pertenecían a la periferia de distintas organizaciones que facilitaron el relevamiento. Además, en el caso de Villa Itatí, por su tamaño, se realizaron entrevistas en cuatro zonas diferentes del barrio, que exhiben –como se desarrollará– variada consolidación y acceso a programas. Durante todos los relevamientos se llevaron a cabo 71 entrevistas.

La información de las entrevistas fue complementada con otras fuentes en vistas a reconstruir los alcances de distintos programas según el barrio. Se tomó contacto con distintos referentes y organizaciones de cada territorio. A su vez, se recurrió a información estatal –licitaciones, comunicaciones de funcionarios y resoluciones– y a mapas de acceso público, entre los que se encuentran los presentados en el análisis. Todas estas fuentes fueron complementadas con recorridos y observaciones en cada barrio, que auxiliaron en su interpretación.

9 de agosto: de la intervención subsidiaria a la integración socio-urbana

Fundado a través de una ocupación de tierras en 1987, 9 de agosto pertenece a la primera generación de tomas del oeste del Quilmes. Sin embargo, a diferencia de otros procesos, tuvo un menor dinamismo organizativo, acompañando las acotadas dimensiones del barrio, que se reduce a solo siete manzanas. Si bien contó con un reparto colectivo de los terrenos y siguió un

¹ Seminario Explorando la Periferia. Directora: María Maneiro. Equipo de trabajo: María Carla Bertotti, Saniago Nardin, Javier Nuñez y Diego Pacheco.

trazado regular, sus referentes exhibieron menor capacidad de interlocución con instancias estatales, siquiera del Municipio.

Al igual que en otros asentamientos, los delegados barriales estrecharon lazos durante los años 90 con el Partido Justicialista, trocando en mediadores de políticas sociales (Merklen, 1997b). No obstante, quizá por su escasa población –en 2010, el barrio había sobrepasado apenas los 200 habitantes² –, estos referentes no lograron obtener un acceso regular a recursos públicos: así, entre los entrevistados de mayor edad, las referencias a los escasos logros de los mediadores fueron frecuentes. 9 de agosto se consolidó como una periferia de la politicidad municipal, conforme el despliegue de políticas públicas en el barrio resultó escaso y el propio cuerpo de referentes tendió a retirarse.

Así, a partir de su endeblez organizativa, se consolidó como un caso típico de intervención habitacional en tanto el Estado ocupó un rol en extremo subsidiario, incluso mayor que otros asentamientos de antigüedad similar. Entre los entrevistados de 2021, el acceso a alguna instancia de los trámites de regularización dominial era fuertemente marginal, incluso entre vecinos llegados con la ocupación original y cercanos a los referentes históricos. En cambio, otros asentamientos clásicos (Nardin, 2018) lograron obtener las escrituras durante la década de 1990, aunque usualmente de modo parcial y un tanto fragmentado territorialmente.

La consolidación del asentamiento profundizó el primado de la autoconstrucción, con escuetas intervenciones públicas a lo largo de la década del 2000. 9 de agosto se emplaza entre distintos establecimientos contaminantes, en un área que ha sido tradicionalmente industrial desde la década de 1930. Además, en las cercanías se ubica un basural de gran tamaño, que linda con un arroyo, y de una avenida de importancia, transversal a la zona sudeste del conurbano bonaerense. La ubicación relativa del barrio favorece periódicas inundaciones. Si bien esporádicamente el Municipio proveyó de materiales para el relleno de lotes –según la desigual capacidad de interlocución de ciertos mediadores–, en la práctica, como en numerosos asentamientos de la zona atravesados por similares condiciones de anegamiento, estas problemáticas ambientales tendieron a ser resueltas precariamente a través de la autoconstrucción por sus habitantes.

De esta manera, durante sus primeras tres décadas, 9 de agosto se ajustó a la formalidad urbana (Smith, 2007) en términos de la regularidad del trazado

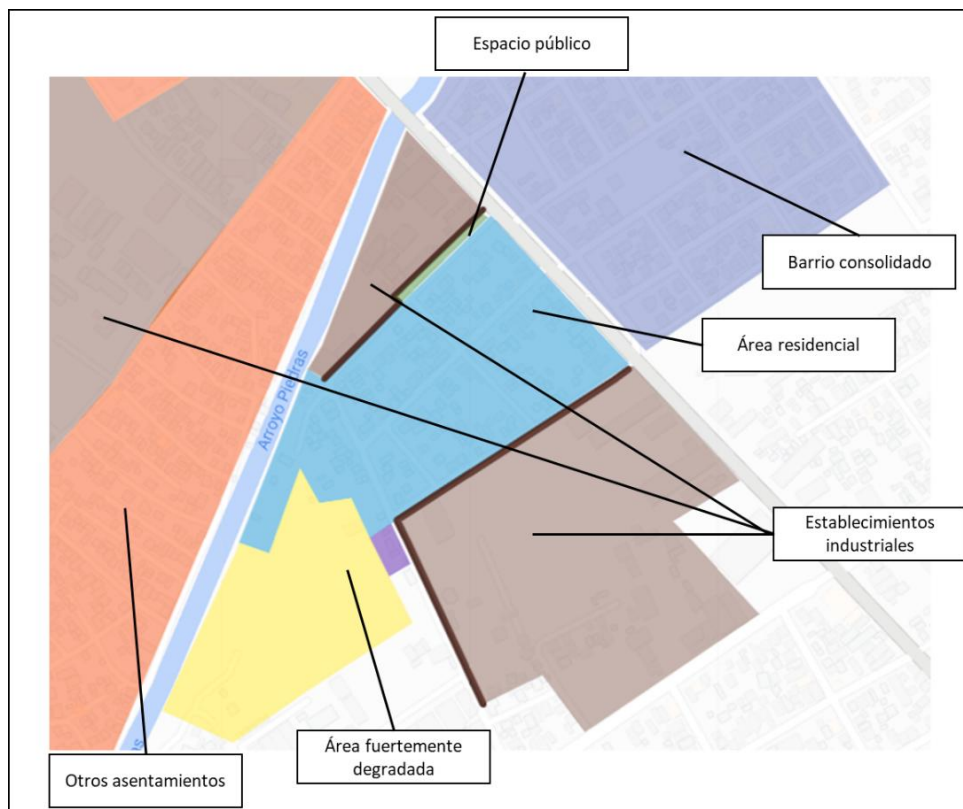
² El censo social del Municipio de Quilmes puede encontrarse en: <http://quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf>

urbano y se aproximó a ciertas expectativas de consolidación en términos de la creciente solidez de sus viviendas, pero el conjunto de su espacialidad tendió a destacar las condiciones degradadas del lugar. Las representaciones sociales de los entrevistados sobre las características de su propio barrio pusieron el foco en los contrastes con otras áreas residenciales lindantes –de mayor consolidación y con una intervención en infraestructura urbana (por lo menos en asfaltado) mayor-. La proximidad con espacialidades que han sido demarcadas funcionalmente para usos no-residenciales (industria y basural) como el contrapunto con otros asentamientos y barrios loteados cercanos ubicó a 9 de agosto en una posición precaria dentro del común espacio urbano y metropolitano.

Contemporáneamente, en los primeros quince años de los 2000, el Municipio esporádicamente realizó algunas obras. En una suerte de sutura precaria de los contrastes entre la formalidad normativamente consagrada y las condiciones de hecho del territorio, estas intervenciones destacaron por lo escueto. Se realizaron trabajos de mejora en las calles del barrio y se emplazó un área para usos públicos recreativos en los lindes de uno de los establecimientos industriales del lugar, caracterizado por una considerable contaminación del aire.

Como resultado, la modalidad de intervención estatal, junto con las características del proceso que dio nacimiento al asentamiento, arrojó un territorio que recrea las características generales de la forma urbana como destaca la distancia con las expectativas de consolidación propias de la ciudad. Lo estatal se constituyó sobre este contraste, reconocimiento de modo endeble a los propietarios –siquiera avanzando en la tramitación de las escrituras- pero haciendo del barrio un objeto de intervención en el que destacan las parcialidades de la infraestructura construida. En el siguiente mapa pueden notarse las diferenciaciones funcionales (Duhau y Giglia, 2016) de la espacialidad de 9 de agosto, brindando una aproximación a las complejidades de su ubicación:

9 de agosto según usos del suelo



Mapa 1. 9 de agosto según usos del suelo. Fuente: elaboración propia en base a GoogleMaps.

Ahora bien, a pesar de esta configuración de la espacialidad de 9 de agosto en términos de una intervención acotada, su interés como caso de estudio radica en cómo exhibe las transformaciones en las políticas habitacionales de las últimas décadas. Como se mencionó, la debilidad de los entramados locales de mediación favorecería la ubicación periférica de los territorios en la politicidad municipal: la ausencia de interlocuciones definidas, que pretendan ciertos vínculos de proximidad, tiende a relegar la selección de los barrios para la implementación de políticas públicas. Desde ya, esta fragmentación de los programas habitacionales exhibe las características de la propia modalidad de intervención, cuyos componentes focalizados (Soldano, 2014) también pueden ser comprendidos como el efecto de precarias suturas entre lo formal e informal.

Sin embargo, en 9 de agosto, este relegamiento dio lugar a un resultado paradójico: configuró al territorio como uno políticamente vacante, en el que agrupaciones con acceso –aún si acotado- a recursos públicos pudieran desplegar distintos programas antes la ausencia de referentes con lazos previos con el oficialismo local. A partir de 2019, tras la aprobación de la Ley de Integración Socio-Urbana y el consecuente giro en la cuestión habitacional, una cooperativa englobada en el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) obtuvo financiamiento para la realización de obras de conexión a servicios públicos, empleando beneficiarios de programas de empleo –un tipo de contraprestación no usual en estas políticas-. Más allá de las motivaciones de esta organización en relación al rol de los beneficiarios de planes y las representaciones de otros vecinos vinculadas a sus tareas, el giro en la intervención habitacional en 9 de agosto resulta llamativo por su articulación entre definición personalizada y asignación impersonal de destinatarios de los programas a desarrollar.

En efecto, la selección de 9 de agosto para el desarrollo de un programa de integración de sociourbana respondió a su relativa, si se quiere, disponibilidad al punto que la cooperativa que realizaba los trabajos mantenía escasa relación con los vecinos del barrio y sus integrantes no vivían en el lugar. Entre los habitantes de 9 de agosto, aquellos que recibían planes de empleo llevaban a cabo actividades en otros barrios, con referentes que no eran sus vecinos, lo que exhibe que las redes de referentes no siempre mantienen una espacialidad acotada a lo barrial, como si el carácter localizado del mediador obligara a que también los beneficiarios de políticas públicas lo sean (Zarazaga, 2017). Ahora bien, en tanto las obras tenían por destinatarios al conjunto de los habitantes de 9 de agosto, la selección del territorio a través de redes personalizadas de interlocución estatal produjo una definición impersonal de beneficiarios. Más adelante, con el caso de La Matera, se desarrollará una ambivalencia semejante entre lo burocrático y lo personalizado en programas habitacionales.

Las obras de integración socio-urbana atravesaron distintas etapas entre 2020 y 2023 –cuando fueron interrumpidas. Además de la instalación de servicios de agua y la mejora de la conexión eléctrica, incluyeron nuevos trabajos en las calles del barrio y la construcción de un centro comunitario, adosado a una capilla que había cumplido roles de importancia en los comienzos del asentamiento –al igual que otros casos de la zona- y luego utilizada por la cooperativa. El barrio no parece haberse logrado constituir en un territorio de importancia para otras dependencias estatales. Así, las políticas de escrituración –como los certificados de vivienda familiar,

entregados por el Estado nacional- continuaron destacando por su escaso avance, que relegaba a 9 de agosto incluso en comparación con tomas mucho más recientes.

En conjunto, por lo menos hasta su interrupción, estos programas constituían una suerte de complemento de la autoconstrucción, sin alterar necesariamente distintas precariedades del lugar. Empero, aún sin alterar la modalidad de intervención caracterizada por la resolución y deslizamiento de lo formal/informal, implicaban una reformulación del rol del Estado en las condiciones de la vivienda, suponían un reconocimiento diferente del barrio como zona a intervenir –es decir, “a integrar”, en la terminología de las políticas habitacionales del momento- y generaban un cambio en la articulación de lo personalizado y lo burocrático en relación al acceso a recursos públicos.

La Matera: huellas estatales y horizontes de consolidación

Mientras que 9 de agosto resulta de interés en tanto configuración subsidiaria de intervención habitacional que exhibe cambios más recientes, La Matera presenta rasgos atípicos por los alcances de los programas desplegados en el lugar. El asentamiento fue fundado a partir de una toma masiva en el año 2000, situándose en un predio destinado a un plan de viviendas (Nardin, 2018) que había quedado detenido tras las elecciones del año anterior.

Si bien la ocupación replicó las características del formato modular de las tomas (Cravino y Vommaro, 2018), La Matera resalta por distintas particularidades, que contribuyeron a que –en el mediano plazo- se constituyera en un territorio de importancia en la politicidad quilmeña, favoreciendo una trayectoria barrial contrapuesta en buena medida a la de 9 de agosto.

En primer lugar, la pluralidad inicial de organizaciones –que incluían desde agrupaciones de base hasta referentes vinculados al Partido Justicialista y sectores de la Iglesia católica-, cedió ante la preeminencia de un mediador, con frecuentes vínculos con distintos horizontes estatales. Aunque este referente nunca logró el tipo de control territorial usualmente imputado en las descripciones de estas redes que tienden a magnificar su capacidad política (Zarazaga, 2017), sí poseía una fuerte impronta en la comisión de delegados que se encargó de la distribución de los lotes y en el acceso a distintos recursos, en especial planes de empleo. Hasta 2018 –cuando fue detenido- ejerció una primacía que no suponía, empero, la ausencia de otros

núcleos de mediación, algunos más cercanos al perfil clásico de referente próximo a fuerzas partidarias y otros encuadrados en instituciones públicas situadas en el lugar (escuela y centro sanitario).

En segundo lugar, aunque sea por su peso demográfico –La Matera tenía 5000 habitantes hacia el 2010³– el Estado dispuso tempranamente de distintas formas de ayudas y relevamientos en el lugar. La primacía de un referente particular puede ser vista como la contracara de esta disponibilidad de recursos públicos, que motorizó, a su vez, su continuidad en el tiempo y la diversificó en términos de los programas involucrados. En todo caso, el Estado jugó un rol de peso en La Matera desde sus primeros meses, configurando una función que no escapó del todo a un patrón subsidiario en la provisión de bienes de primera necesidad y en lo habitacional y que conservó ciertas parcialidades, pero que conjugó a lo estatal bajo una intensidad diferente a otros asentamientos linderos.

Finalmente, La Matera también se configuró de un modo específico por la importancia relativa tanto de la mercantilización informal de lotes como del rol del Estado en su demarcación y trazado. En línea con otras ocupaciones desde los años 90 (Cravino, 2009), la toma de La Matera estuvo marcada por la ocupación breve de lotes para la venta, así como por formas de acaparamiento en vistas al alquiler (Maneiro, 2022; Nardin, 2018). No obstante, la articulación entre el cuerpo de delegados y agrimensores provinciales no sólo permitió un trazado regular y una distribución de lotes de igual tamaño, sino también su demarcación funcional, reservando áreas para usos públicos recreativos y para instituciones. De esta manera, un asentamiento complejo de procesar habitacionalmente en términos de las trayectorias de sus habitantes –la mercantilización dificulta de selección clara de beneficiarios–, se combinó con objetivos de intervención estatal ambiciosos.

En consecuencia, a lo largo de dos décadas, la presencia estatal en La Matera magnificó los desplazamientos en lo formal e informal: no suturó plenamente su distancia, pero sí dio lugar a fuertes marcas territoriales, identificables tanto en programas dominiales, como de vivienda y en la infraestructura barrial general. Un repaso por las políticas desplegadas en esos tres ámbitos permite observar cómo el Estado actualizó distintas espacialidades y prácticas diferenciadas de lo normado conforme se desarrolló la intervención habitacional.

En efecto, en comparación a otros territorios de la zona (Nuñez, 2024), La Matera exhibió una mayor circulación de certificaciones de índole dominial,

³ <http://quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf>

así como una pluralidad más amplia de documentaciones. Mientras que, en 9 de agosto –un asentamiento, además, de mayor antigüedad- los entrevistados sólo mencionaron consolidaciones de dominio⁴, papeles emitidos en operaciones de compra venta informal y Certificados de Vivienda familiar-, en La Matera, el abanico de documentaciones incluía múltiples documentaciones generadas por relevamientos censales, de asistencia social y de intervención habitacional, registros producidos durante la ocupación y sus primeros meses, documentos elaborados durante el plan de viviendas llevado a cabo en el barrio y otras certificaciones generadas por la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Quilmes.

A diferencia de 9 de agosto, la posesión de estos documentos carecía de relaciones claras con la trayectoria habitacional de los vecinos. Como se ha señalado (Di Virgilio, Guevara y Arqueros, 2010), las políticas de escrituración encuentran dificultades ante trayectorias marcadas por mudanzas y compras informales, ya que el propio trámite requiere de una permanencia extensa en el lugar. Empero, en La Matera, habitantes de recorridos bien diversos –desde ocupaciones y compras en los primeros meses, hasta tomas más tardías o compras en los años anteriores al relevamiento- habían logrado acceder a documentaciones, si se quiere, relativamente próximas a las escrituras, aunque ninguno había recibido la plena titulación.

Desde ya, las capacidades estatales habían estado lejos de las necesarias para cumplir con la regularización dominial. Sin embargo, el Estado no había carecido de capacidad de reconocimiento: por el contrario, había consagrado la posesión de lotes bajo múltiples figuras, que poseen relaciones inciertas con la finalización de la escrituración, pero que permiten usos jurídicos –como la protección legal (Azuela de la Cueva, 1989)- o el acceso a infraestructura, como la colocación de servicios. En consecuencia, el panorama dominial en La Matera exhibía una fuerte intervención pública sin una sutura total de la informalidad.

El desarrollo del Plan Federal de Viviendas en el barrio exhibe un proceso análogo. A partir de 2007, La Matera fue objeto de un plan habitacional que, conforme desarrolló distintos tramos, adquirió ciertos objetivos de universalidad. Aunque nunca se garantizó la construcción de la totalidad de las viviendas del barrio, al momento en que las obras fueron interrumpidas por el cambio de gobierno en 2015, se habían edificado poco menos de 500

⁴ La consolidación de dominio constituye –según la Ley 24374- la instancia previa a la escrituración, en la que se reconoce un dominio imperfecto del lote, que impide su alienación por diez años.

casas, marcando una diferencia de peso con los demás asentamientos de la zona.

Tanto la definición de los beneficiarios como los resultados del programa dan cuenta de las ambivalencias de la presencia pública en el lugar. Para el desarrollo del plan, La Madera fue segmentada en cuadrantes, que señalaban cierto orden de construcción. El siguiente mapa distribuye a las manzanas del barrio según el porcentaje de viviendas construidas. Cabe advertir que, en tanto producto de una ocupación, a excepción de las manzanas que tienen ocupación tardía, la mayoría se segmentan en 24 o 25 lotes, por lo que las divergencias no se deben a características disímiles en su demarcación o trazado:

La Madera según cobertura del Plan Federal de Viviendas por manzana



Mapa 2. La Madera según cobertura del Plan Federal de Viviendas por manzana.
Referencias: rojo, 0% de cobertura; naranja, 0,1 a 25% de cobertura; amarillo, 25,1 a 50% de cobertura; verde, 50,1 a 75% de cobertura; azul, más del 75,1% de cobertura. Fuente: elaboración propia en base a GoogleMaps

El mapa exhibe la primacía de una distribución impersonal de los beneficiarios con cierta articulación de componentes personalizados. La capacidad de interlocución del referente del barrio junto con la prioridad otorgada por funcionarios de distintas jurisdicciones hizo de La Madera un caso atípico de intervención. Ahora bien, la elección de las casas a construir no siguió, inicialmente, criterios basados en la proximidad política a este mediador: por el contrario, las manzanas de mayor grado de intervención fueron las primeras en donde se construyó, en las que el porcentaje de edificación estatal es mayor. Conforme las obras avanzaron hacia el sudeste entre 2009 y 2015, la consolidación de La Madera también se había producido, por lo que una porción de los vecinos dejó de cumplir los criterios necesarios para acceder a la vivienda o se negaron a que sus casas autoconstruidas fueran demolidas.

Al mismo tiempo, algunas manzanas destacan por su escaso grado de intervención en un área en la que no se produjeron prácticamente obras –a grandes rasgos, la mitad norte del barrio. Estas viviendas esporádicas sí podrían señalar el efecto de relaciones personalizadas, sea por la cercanía al referente, por procesos de acopio para alquiler o por la resolución de situaciones de extrema vulnerabilidad.

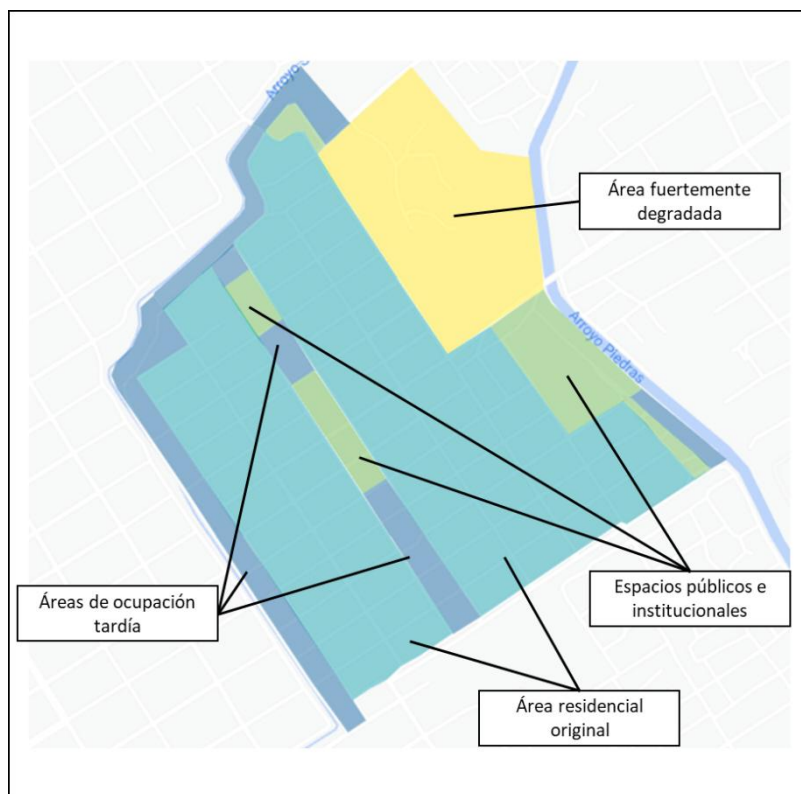
Ahora bien, el desarrollo de las obras tampoco exhibe un contraste polar entre condiciones de vivienda formales –a construir por el Estado- y una informalidad producida por la autoconstrucción. Por el contrario, distintos elementos exhiben cómo la edificación estatal de viviendas se insertó en trayectorias marcadas por la hechura por sus propios habitantes. Así, las casas no fueron construidas a una misma distancia de la línea municipal: el emplazamiento en retiros o en fondos, usualmente a pedido de los beneficiarios, permitió dejar áreas para libres para otras edificaciones –y subdivisiones del lote entre familiares- como para utilizar las casas para pequeños comercios. Como se ha identificado en otros antecedentes sobre planes de vivienda (Zapata, 2018), las edificaciones fueron rápidamente modificadas por sus habitantes, generando una imagen de la ciudad (Lynch, 2013) compleja en términos del peso de lo estatal: las viviendas semejantes –por lo menos en el área de fuerte intervención- señalan una presencia estatal de peso pero escasamente definida.

Finalmente, La Madera se distancia del rol subsidiario en los habitacional por las ambivalencias de su intervención a escala ambiental/barrial, que puede ser identificado en la demarcación del barrio como en el emplazamiento de instituciones.

Como se mencionó, la disposición de calles y el reparto de lotes fue realizado conjuntamente por una comisión de delegados –que organizaba la distribución y actuaba en situaciones de conflicto entre vecinos- y por agrimensores provinciales. Esta fuerte presencia pública se diferencia de otros asentamientos de la zona y marca una especificidad respecto al formato modular de ocupación (Maneiro, 2022). Al mismo tiempo, se reservó la franja central de manzanas para usos públicos e instituciones, así como dos áreas bajas en caso de inundaciones y las zonas linderas a los dos arroyos que circundan al barrio. En consecuencia, el conjunto de espacios vedados a la ocupación residencial resultaba considerable, en especial en una zona en que existen fuertes presiones para la ocupación de zonas remanentes, más allá de la precariedad de sus condiciones.

Con el transcurso de los años, las condiciones degradadas de estas áreas y procesos motorizados por mediadores locales (Maneiro, 2022; Nardin, 2018;) dieron lugar a su ocupación parcial. De esta manera, contemporáneamente al avance de las obras del Plan Federal de Viviendas, la franja central del barrio fue parcialmente tomada, dando lugar a una serie de manzanas de lotes más pequeños y, en comparación a las zonas lindantes, condiciones habitacionales menos sólidas. Un proceso semejante ocurrió en las zonas cercanas a los terraplenes de los arroyos. El conjunto del proceso puede notarse en el siguiente mapa, que da cuenta de distintos usos del suelo barrial:

La Madera según usos del suelo



Mapa 3. La Madera según usos del suelo. Fuente: elaboración propia en base a GoogleMaps

Al mismo tiempo, en el centro del barrio se edificaron una escuela y un centro sanitario, que rodean a una plaza. El tamaño de estos espacios diferencia a La Madera de otros asentamientos, generando una imagen de mayor consolidación. No obstante, también presenta elementos que lo convierten en un territorio parcialmente segregado y objeto de frecuentes estigmas: hasta 2023, los escasos accesos vehiculares impidieron la llegada del transporte público y el barrio fue representado como un área peligrosa por habitantes de otros asentamientos de la zona.

Durante los últimos gobiernos municipales –con mayor énfasis recientemente– se realizaron obras de infraestructura en espacios públicos del barrio, aunque no se produjo una reanudación del plan de viviendas.

En todo caso, la intervención habitacional en La Matera exhibió la productividad teórica de las categorías de formal e informal cuanto su porosidad. El Estado no careció de capacidad para reconocer y dar solución a distintas problemáticas en el lugar, acorde a un barrio concebido como políticamente de importancia. Sin embargo, el carácter magnificado de su presencia no anuló el contraste entre condiciones normadas e informalidad, sino que lo desplazó hacia nuevas ambivalencias marcadas por la circulación de comprobantes dominiales, edificación estatal de viviendas intercala en estrategias de autoconstrucción y a la reserva y posterior ocupación de zonas reservadas.

Itatí: densidad organizativa y corrimientos de la irregularidad urbana

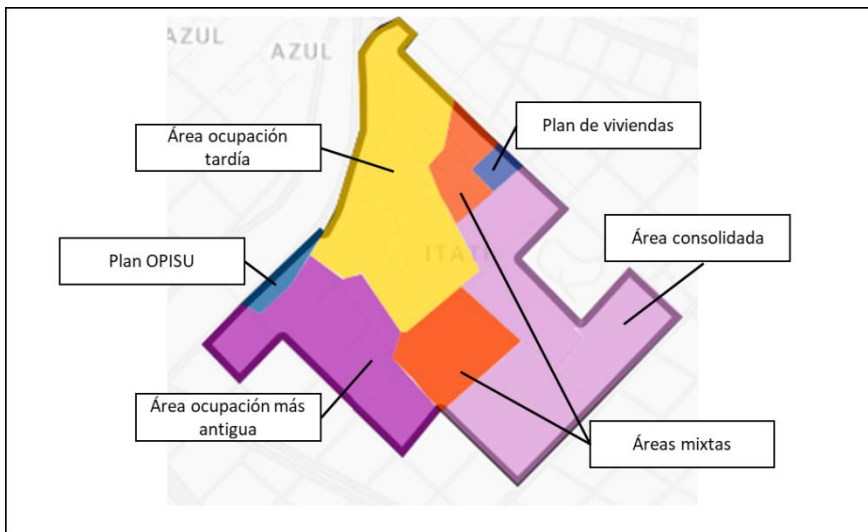
La comparación entre los primeros dos casos –ambos asentamientos pero uno con una intervención eminentemente subsidiaria y otra de mayores ambiciones– permitió identificar divergencias englobadas en una misma modalidad, signada por los desplazamientos de lo formal e informal, y marcadas por un mismo formato de ocupación: toma de tierras. Desde ya, el carácter organizado de estas acciones directas –aun cuando, como en La Matera, se produzca una presencia estatal temprana– facilita ciertos elementos de la política habitacional, al aproximarse a la forma urbana estatalmente representada (Lefebvre, 2013). Sin embargo, como se desarrolló, las diferencias entre barrios intervenidos no responden sólo a sus características habitacionales sino a la densidad de sus entramados de mediación y a la importancia relativa concedida por las arenas políticas, usualmente municipales. Villa Itatí permite abordar una configuración mixta en términos de esas dos variables: un territorio central para la política quilmeña, pero de mayor heterogeneidad interna, acompañando un formato de villa (Varela y Cravino, 2008). Como se sostendrá, así como La Matera exhibía desplazamientos magnificados entre lo formal e informal, un proceso análogo puede ser reconocido en Villa Itatí, solo que con sus características urbanas específicas.

Villa Itatí se ubica en el norte del Municipio de Quilmes. A diferencia de los dos asentamientos anteriores, se encuentra próxima a la vía férrea que atraviesa el sudeste del Gran Buenos Aires, así como a varias avenidas de importancia y un acceso a autopista que marca uno de los límites del barrio. Su conectividad con el centro municipal, así como metropolitano es mucho mayor que en los demás barrios, en especial La Matera que exhibía ciertos rasgos de insularización (Soldano, 2014) parcial.

Itatí fue fundado hacia los años 50, marcando así una modalidad alterna de ocupación en tiempos de la industrialización sustitutiva. A pesar de su centralidad, el área permanecía vacante, siendo empleada para el cuidado de animales y, posteriormente, para la remoción de materiales durante la construcción de las autopistas urbanas. Este proceso llevó a la formación de una laguna en el centro del barrio. Las diferencias de altura al interior de Itatí y respecto a las zonas lindantes de mayor formalidad generaron un paisaje urbano fuertemente heterogéneo, signado por distintas fases de urbanización. Si bien las ocupaciones parecen haber sido predominantemente de escala individual-familiar, los años 80 y la primera década del 2000 constituyeron momentos de fuerte crecimiento del barrio. Las diferencias en la antigüedad de las viviendas y la desigual precariedad habitacional configuraron diferentes zonas, en el marco de un barrio de gran tamaño, en el que habitan más de 5000 familias, según el RENABAP.

Así, aunque no existen fuertes demarcaciones que organicen las áreas del barrio, a su interior, los tránsitos entre zonas son relativamente súbitos, consolidando espacialmente su heterogeneidad. En el mapa siguiente se han intentado trazar las diferentes áreas, buscando una aproximación a sus divergencias sin relegar los efectos y distorsiones propias de esta herramienta:

Villa Itatí según áreas de diferente antigüedad y consolidación



Mapa 4. Villa Itatí según áreas de diferente antigüedad y consolidación. Fuente: elaboración propia en base a GoogleMaps

Las distintas zonas se encuentran atravesadas por contrastes disímiles con las zonas de mayor formalidad situadas por fuera del asentamiento como por la heterogeneidad interna de Itatí. Así, el área de mayor antigüedad prolonga el trazado urbano con mayor continuidad y sus viviendas tienden a una mayor solidez, al igual que los márgenes del barrio situados hacia el sudeste. Por el contrario, el área central del barrio –donde se sitúa la laguna– y las cercanías del acceso a la autopista exhiben mayor precariedad.

Ahora bien, ¿cómo se han configurado los entramados de mediación en Itatí y qué vínculo exhiben con las modalidades de intervención habitacionales? A diferencia de La Madera, Itatí exhibe una mayor pluralidad de referentes y formatos organizativos. Sin embargo, más allá de las especificidades de los programas habitacionales derivados de su formato de ocupación, tiende a recrear ciertas similitudes, en especial en la articulación de componentes personalizados e impersonales.

Mientras que en La Madera la centralidad en la politicidad popular municipal se configuró en torno a un referente predominante, en Villa Itatí, las redes de mediación tendieron a mayor número y diversidad, conjugando una multiplicidad de perfiles en términos de las figuras e instituciones que las organizan, las actividades y contraprestaciones que suelen desarrollar, así como los recursos de los que disponen. Asimismo, a diferencia de otros barrios, Villa Itatí ha logrado conformar exitosamente una coordinadora de instituciones, creada a partir de las dificultades generadas durante la pandemia de 2020-2021. Algunos de estos nodos de activismo mantienen claras relaciones con organizaciones de trabajadores de la economía popular y con la Iglesia católica. Mientras que algunos constituyen principalmente comedores, otros distribuyen recursos como parte del funcionamiento de instituciones culturales y educativas, marcando distintas porosidades a través de las cuales el Estado despliega programas en el territorio a partir del rol de estas organizaciones.

En los últimos años, este panorama se ha complejizado al instalarse una oficina de OPISU –organismo provincial encargado de la integración socio-urbana– en el interior del barrio. La dependencia fue impulsada por el entonces gobierno de Cambiemos, que guardaba expectativas de consolidación política en el Municipio tras su victoria en 2015. Con el regreso del peronismo a los tres niveles de gobierno, se presentó un mayor impulso del espacio, en donde también funcionaban programas nacionales referidos al acceso a la Justicia. Durante este período, OPISU ha tendido a desarrollar diferentes tareas vinculadas a la provisión de infraestructura

urbana en un territorio marcada por sus dificultades, en especial en relación a saneamiento. Su proximidad a las organizaciones locales y la solicitud de ayudas y servicios en el lugar lo cristalizaron como una institución ambivalente en términos del contraste entre lo burocrático y lo personalizado.

Como resultado, las distancias entre las expectativas de consolidación urbana y la infraestructura de Villa Itatí no se presentan en una situación de ausencia estatal, sino en una forma específica de presencia, que puede ser identificada en la circulación de documentaciones de índole dominial, en las especificidades de su trazado, en los espacios públicos demarcados y en el desarrollo de programas de vivienda.

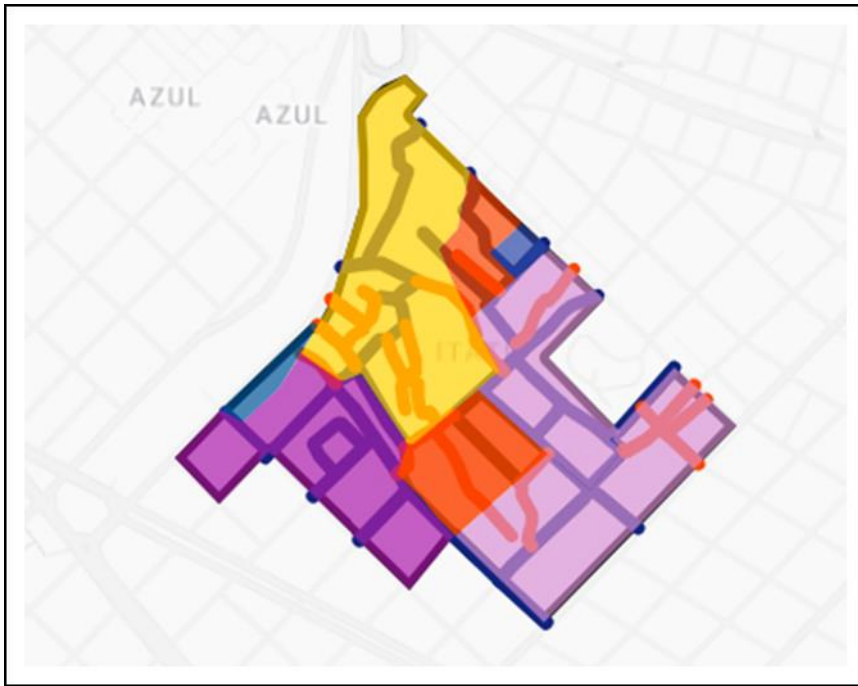
Al igual que La Madera, las entrevistas de Villa Itatí exhibieron una circulación amplia de documentaciones que pueden ser utilizadas para certificar el dominio. Entre estas, resaltaron los Certificados de Vivienda Familiar, mencionados por vecinos de variada antigüedad en el barrio. Ciertamente, la relativa extensión de este programa remite parcialmente a los años en que se llevaron a cabo los relevamientos: entre 2022 y 2024, dichos Certificados ya habían sido distribuidos por varios años. La densidad organizativa en el barrio facilitó, además, su tramitación, así como la producción de información oficial en relación a la ubicación de los domicilios. Sin embargo, en contraste con los otros dos barrios, la entrega de estos certificados guardó menores posibilidades de formalización plena: mientras que en 9 de agosto y La Madera se presentaban relaciones inciertas, pero eventualmente factibles, con la escrituración, en Villa Itatí no se presentan avances respecto a una eventual titulación.

Es probable, en vistas a las menciones de los entrevistados, que la demanda de estas documentaciones haya enfatizado su inscripción en los actuales habitantes de los lotes, en especial en un contexto de fuerte densificación de los terrenos y de mayor densidad poblacional. Siempre según los entrevistados, las actualizaciones de estos certificados serían relativamente frecuentes, buscando ajustarlos a eventuales cambios en los poseedores reales, incluyendo la llegada de nuevos integrantes al hogar a través de nacimientos. Desde ya, definir la posesión legítima de un inmueble por su uso residencial puede constituir un criterio de legitimidad extendido, pero resulta diferente, sino contraria, a los supuestos del Código Civil y Comercial que se vale de una acepción abstracta de la propiedad (art. 1942 y 1943), en la que el dominio perfecto no guarda relaciones necesarias con su empleo.

Así, los Certificados de Vivienda Familiar se constituyeron en un plafón mínimo de tramitación de la tenencia informal, provisto de considerable endeblez en sus posibles usos jurídicos. Al mismo tiempo, implicaron una suerte de límite de los corrimientos de frontera de lo formal, careciendo de expectativas de titulación.

El trazado interno del barrio también ha tendido a resaltar las huellas de la intervención pública sin dar lugar a una eventual sutura en, si se quiere, la ciudad formal. El trazado de Itatí es mixto: extiende parcialmente la disposición de la zona, incluso prologando los nombres de las calles y, en algunas ocasiones, su numeración. Estas calles se intercalan con pasillos de variada anchura, algunos de ellos solo un poco más estrechos que las vías que permiten el tránsito vehicular. Como puede notarse en el mapa, Itatí se encuentra atravesada por la regularidad del trazado urbano ortogonal como fuertemente apartada de él:

Villa Itatí según superposición entre trazado urbano y áreas de diferente antigüedad y ocupación

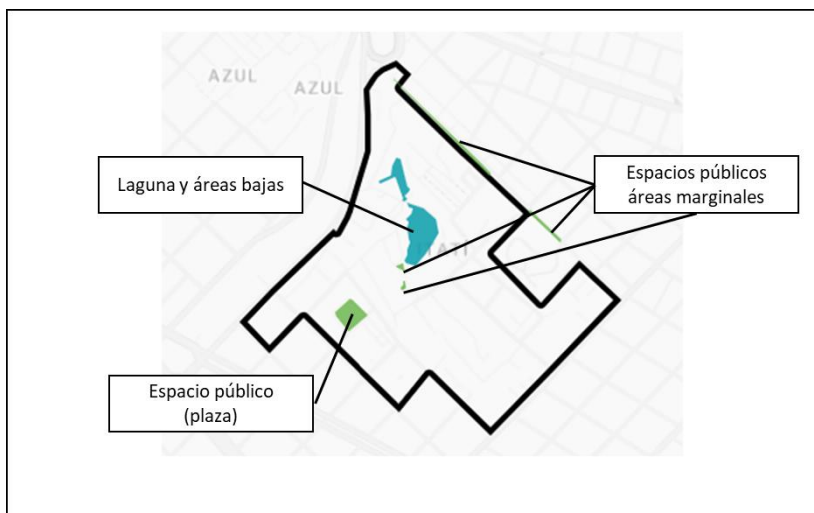


Mapa 5. Villa Itatí según superposición entre trazado urbano y áreas de diferente antigüedad y ocupación. Referencias: en azul oscuro, calles de tránsito vehicular; en naranja, pasillos anchos. Fuente: elaboración propia en base a GoogleMaps

Itatí no carece de manzanas, aunque su demarcación de mayor regularidad tiende a presentarse en el área de ocupación más antigua y en las zonas de mayor consolidación. Como era esperable, el trazado tiende a una menor regularidad en el área baja, circundante a la laguna o de asentamiento más tardío. El trazado de calles en esa zona resalta en mayor medida los trabajos municipales –llevados a cabo en los primeros años de la década de 2020- de ensanchamiento de vías previas. Por el contrario, las calles de las zonas más consolidadas exhiben menores contrastes simbólicos, ya que la consolidación de las viviendas autoconstruidas guarda menores divergencias con las zonas lindantes al asentamiento. Aunque recientemente se han llevado a cabo trabajos de pavimentación y de instalación de redes cloacales, la falta de conexión a las viviendas y las diferencias de altura no impiden su periódica inundación.

Los espacios públicos del barrio presentan elementos de los dos casos de estudio anteriores. Así, Itatí dispone de una plaza con instalaciones deportivas que ocupa una manzana, designando una suerte de centro del área de mayor antigüedad y generando ciertos efectos de lugar (Bourdieu, 1999) similares a los de La Matera. La plaza incluye además un destacamento policial, unificando significativamente varias acepciones de la presencia estatal –sea como control y vigilancia, sea como ordenadora del espacio. Al mismo tiempo, a lo largo de los años, se han demarcado otros espacios públicos utilizando pequeñas áreas remanentes, como puede notarse en el siguiente mapa:

Villa Itatí según espacios públicos y áreas bajas



Mapa 6. Villa Itatí según espacios públicos y áreas bajas. Fuente: elaboración propia en base a GoogleMaps

Al igual que 9 de agosto, algunos espacios de uso recreativo han sido emplazados en zonas de fuerte degradación, como las lindantes a la laguna, en un sector que no ha sido ocupado por viviendas. Otros espacios se emplazan en los límites del barrio, generando cierto efecto umbral y situándose cerca de muros o fuertes desniveles, que tienden a encapsularlos. Finalmente, a lo largo de los años, se han desarrollado dos tipos de programas de vivienda, según se trate de ayudas a la autoconstrucción o edificación de viviendas. Respecto a esto último, en la década de 1990, se construyeron una serie de casas en el norte el barrio, sobre su límite. En la actualidad, OPISU construye otro plan de habitacional de 64 viviendas sobre el acceso a la autopista, que busca mudar a parte de la población que habita las zonas más precarias, cerca de la laguna.

En cambio, durante la pandemia, el programa Mi Pieza de créditos para la construcción a habitantes de barrios censados por el RENABAP tuvo una considerable extensión en Itatí. Por más que su tramitación fuera virtual, la densidad de redes organizativas pareciera haberla facilitado. Para un segmento importante de los entrevistados, constituyó la única instancia de acceso a recursos públicos en relación a la construcción de la vivienda.

Conclusiones

Las categorías de formal e informal poseen capacidad interpretativa en términos del desplazamiento recurrente y ambivalente que las políticas públicas generan sobre las condiciones habitacionales que consagran. Estos corrimientos de frontera (Maneiro y Bautés, 2017) identifican los procesos análogos en el marco de programas, actores, prácticas y documentaciones disímiles, brindado una mediación conceptual entre casos de estudio aparentemente contrapuestos.

En este artículo se compararon tres barrios populares del Gran Buenos Aires que exhiben cómo las divergencias territoriales se enmarcan en una misma modalidad de intervención; lejos de constituir la presencia o ausencia estatal o el efecto de presencias públicas heterogéneas entre sí, los contrastes a escala local exhiben cómo la actualización estatal de la informalidad constituye un elemento nodal de su accionar. La configuración de entramados de mediación -su densidad, capacidad de interlocución con horizontes estatales de decisión y la importancia relativa dada por funcionarios jerárquicos- como las características del formato de ocupación -villa o asentamiento- suponen dos variables de segmentación de una dinámica compleja de desplazamiento de la informalidad, que da lugar a múltiples resultados de políticas públicas cuanto profundiza las divergencias a escala local. Así, el caso de 9 de agosto permitió identificar los rasgos de una intervención fuertemente subsidiaria que había trocado, paradójicamente, en parcial proceso de integración socio-urbana a partir de su relegamiento político. La Matera presentó un caso multidimensional de regularización, signado por fuertes huellas territoriales que no impidieron el desarrollo ambivalente de estas políticas. Finalmente, Villa Itatí muestra los resultados de programas habitacionales desplegados en un territorio políticamente denso pero de formato de menor regularidad urbana.

Como resultado, políticas de escrituración, planes de vivienda o la demarcación diferencial de espacios pueden ser comprendidas como corrimientos del horizonte estatal de formalización, que da lugar a su articulación con trayectorias habitacionales, formas de autoconstrucción o el empleo situado de documentaciones para certificar el dominio.

Al mismo tiempo, las diferencias entre territorios en términos del tipo de intervención y sus alcances resaltan el peso de dinámicas personalizadas de interlocución, en la que mediadores barriales y distintos tipos de agentes estatales y fuerzas partidarias ubican a ciertos barrios en la periferia o la centralidad de la politicidad municipal. Estas dinámicas de referentes parecen cobrar mayor relevancia en la selección de territorios a intervenir que en la definición de los beneficiarios de políticas habitacionales,

marcando como lo estatal se monta sobre la dislocación de las categorías de formal e informal como de personalizado y burocrático.

Bibliografía

- Azuela de la Cueva, A. (1989). *La ciudad, la propiedad y el derecho*. Colegio de México.
- Ballent, A. (2005) *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En *La miseria del mundo* (pp. 119-124). FCE.
- Castells, M., & Portes, A. (1989). World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy. En *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries* (pp.11-37), John Hopkins University press.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Cepal.
- Cravino, M. C. (2009). La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Líder*, (15), 31-55.
- Cravino, M. C., & Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, (25), 1-27.
- Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros, M. S. (2010). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 1.

- Duhau, E. y Giglia, A. (2016). *Metrópolis, Espacio público y consumo*. FCE.
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo económico*, (46), 539-568.
- Goytia, C. Doma, G. (2025). *Análisis del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Gorelik, A. (2022). *La ciudad latinoamericana*. Siglo XXI.
- Guevara, T., Marigo, P., & Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017|. *Oculum Ensaíos*, (15), 455-473.
- Lefebvre, H., (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Lynch, K. (2013). *La imagen de la ciudad*. Gustavo Gili.
- Maneiro, M. (2022). Memorias de la ocupación y la producción de un “nuevo” barrio informal. *Avá. Revista de Antropología*, (38), 313-338.
- Maneiro, M. y Bautès, N. (2017) Retomar la informalidad. Un abordaje desde su dimensión política, *O Social em Questão*, (20), 39-56.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social. Tomo II*. Alianza editorial.
- Merklen, D. (1997a). Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas. *Sociedad*, (11), 21-64.
- Merklen, D. (1997b). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva sociedad*, (149), 162-177.

- Nardin, S. (2018) Viejas y nuevas tomas de tierras. Controversias en torno a la acción directa en asentamientos informales de la periferia de Buenos Aires. *O Social em Questão*, (42), 23-44.
- Nuñez, J. (2024) La propiedad realmente existente: la situación dominial en barrios populares del Gran Buenos Aires, *Pensum*, 10,13, 66-84.
- Miranda Gassull, V. P. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP, *Procesos urbanos*, (91), 1-13.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, (7), 1-15.
- Reli, Ugartamendía, M. (2011). Notas sobre la política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano, 1990-2005. En M. De Virgilio et al (Comp.), *La cuestión urbana interrogada* (pp. 75-107). Café de las ciudades.
- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, (71), 147-158.
- Smith, M. E. (2007). Form and meaning in the earliest cities: a new approach to ancient urban planning. *Journal of planning history*, 6(1), 3-47.
- Sigal, S. (1981). Marginalidad espacial, Estado y Ciudadanía. *Revista Mexicana de Sociología*, (43), 1547-1578.
- Soldano, D. (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010). En M. Di Virgilio, M., Perelman (Coords) *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 27-56). Clacso.

- Varela, O. y Cravino, M. (2008). Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis e intervención. En M. Cravino (Comp.), *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires* (pp. 45-64). UNGS.
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Repocs*, 14(27), 77-98.
- Zapata, M. C. (2018). Impactos segregatorios de la política habitacional llave “en mano” de la ciudad de Buenos Aires: Una lectura en clave participativa. En *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 105-123.
- Zarazaga, R. (2017). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En R. Zarazaga y L. Ronconi (comp.), *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (pp.19-63). Siglo XXI.