

# POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN DEL HÁBITAT POPULAR URBANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1983-2007

**Mariana Relli Ugartamendía**

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Directora: Beatriz Cuenya. Co-directora: Patricia Pintos

[marianarelli@yahoo.com.ar](mailto:marianarelli@yahoo.com.ar)

## RESUMEN

En la provincia de Buenos Aires, Argentina, se han gestado y desarrollado diferentes iniciativas gubernamentales para atender la *irregularidad* del hábitat popular urbano, problema que comenzó a incluirse en la agenda pública hacia fines de la década del '80 con la recomposición democrática posterior a la dictadura militar. El conjunto de medidas de *regularización* que se han encarado desde diferentes organismos muestran perfiles distintos vinculados a los *tipos de irregularidad* que intentan corregir y a las particularidades de las situaciones conflictivas que han enfrentado, creando un abanico de medidas con mayor o menor impacto en el corto o mediano plazo.

Aquí presentamos: a) las formas de irregularidad y la batería de medidas de regularización creadas en la provincia entre 1983 y 2007, observando diferencias dentro del período; b) el análisis de los argumentos expresados en el discurso de los actores políticos, tanto en entrevistas como en los fundamentos de leyes *ad hoc*.

**Palabras clave:** hábitat popular – irregularidad – regularización urbana

## ABSTRACT

From the early '90s, various government initiatives have been gestated and developed in the province of Buenos Aires, Argentina, to address the irregularity of the popular urban habitat. This problem started to be included in the public agenda around the late '80s with the subsequent democratic restructuring of the military dictatorship underway. The set of regularization measures which have been approached from different organizations shows different profiles. They are linked to the classes of irregularities that attempts to correct and to the particular conflict situations that they have faced, creating a range of measures with variable impact in the short or medium term.

In this paper we propose to show: a) forms of irregularity and the regularization created in the province between 1983 and 2007, noting differences within the period; b) the analysis of the arguments expressed in the discourse of political actors, both in interviews and in the basics of *ad hoc* laws.

**Keywords:** popular settlements – irregularity – urban regularization

## 1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte de una investigación en curso<sup>1</sup> que se inició debido a la curiosidad por conocer las particularidades de la política pública de la provincia de Buenos Aires (Argentina) frente a la irregularidad del hábitat popular urbano entre 1983-2007, periodo que se inicia con la recomposición democrática posterior a la última dictadura cívico-militar y en el que se sucedieron siete gestiones de gobierno en las que la cuestión de la irregularidad urbana no ha sido indiferente.

En la investigación marco nos propusimos: i) identificar las formas de irregularidad dominial y urbanística que se dan en la provincia, observar sus particularidades puesto que, en parte, determinan el perfil de las acciones correctivas; ii) conocer en profundidad el conjunto de medidas que han conformado “la política” de regularización y analizarlas en el contexto de profundización del modelo neoliberal en el país y en toda la región; iii) analizar los argumentos expresados por los actores políticos como fundamentos de las diferentes líneas de trabajo que han intentado atender las distintas formas en que se manifiesta la irregularidad; iv) observar su implementación y resultados a partir de un recorte territorial: el Gran La Plata (municipios de La Plata, Berisso y Ensenada).

En esta oportunidad presentaremos un avance breve de la reconstrucción del mapa de situaciones de irregularidad de la provincia de Buenos Aires que debieron ser atendidas desde el Estado y presentaremos el conjunto de medidas de regularización que se pusieron en marcha en el período de estudio. Finalmente, mostraremos un avance del análisis en curso sobre la manera en que los actores políticos han entendido a la irregularidad del hábitat y sus causas, el rol que a su criterio debe asumir el Estado, cómo conciben la regularización y su valoración de la titularización como producto final de las acciones públicas. Para este análisis hemos recurrido a los fundamentos de leyes de expropiación del Gran La Plata y a los propios discursos de actores políticos, levantados a partir de entrevistas en profundidad. Por falta de espacio, en esta ponencia nos limitaremos a lo antedicho, quedando afuera el análisis del conjunto de medidas de regularización implementadas en el Gran La Plata.

## 2 IRREGULARIDAD DEL HÁBITAT POPULAR URBANO Y PROPUESTAS DE REGULARIZACIÓN

Los autores y autoras que han estudiado la producción de las ciudades en América Latina mencionan como rasgo estructural la coexistencia de distintas formas de producción del espacio residencial: la construcción para el mercado (producción promocional privada), la construcción por encargo, la producción promocional pública y la urbanización popular. Esta última está protagonizada por actores que persiguen la satisfacción de la necesidad de vivienda y se encuentran estructuralmente excluidos de las vías formales para hacerlo. Ninguna de estas formas explica por sí misma la producción de la ciudad latinoamericana, sino su coexistencia, muchas veces conflictiva.

Frente a las imposibilidades propias de la producción de ciudad en el capitalismo para dar cabida al acceso a todas las familias a la vivienda urbana de manera regular (es decir, mediante una transacción mercantil registrada formalmente o a través de un programa habitacional público), aparecen formas de producción del hábitat que se desarrollan fuera de los marcos normativos. El hábitat popular “es el hábitat producido de modo progresivo a través del mecanismo de autoconstrucción, generalmente (aunque no siempre) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de la vivienda” (Duhau 1998). En sociedades regidas por marcos jurídicos elaborados al calor del desarrollo del mercado, quienes habitan esta ciudad irregular carecen del mismo estatus jurídico que el resto de lo/as ciudadano/as: porque la irregularidad dominial de la tenencia de la tierra que se habita conlleva obstáculos en el acceso a los servicios públicos, por las inseguridades cotidianas de habitar un suelo susceptible de ser desalojado, por la estigmatización que sufren sus habitantes, etc.

La *irregularidad dominial* refiere a la posesión<sup>2</sup> de un inmueble al que se accede por vías no formales (ocupación de tierras públicas, ocupación de tierras privadas, compras a fraccionadores *piratas* o clandestinos<sup>3</sup>) o que

<sup>1</sup> Tesis de Doctorado en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

<sup>2</sup> Se tiene la *propiedad* de un inmueble cuando se posee la titularidad del dominio dada por la escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad. Se *posee* un inmueble cuando se lo tiene bajo poder con el fin de someterlo al ejercicio del derecho de propiedad, expresando la voluntad de mantenerlo mediante actos posesorios.

<sup>3</sup> Existen estudios que muestran mayor complejidad en estas situaciones a partir de la introducción de mecanismos mercantiles en el hábitat popular, como por ejemplo, el alquiler de cuartos o viviendas en villas y asentamientos (Abramo 2003; Cravino 2006).

se compra en el mercado formal, pero queda inconclusa la confección y registro de la escritura a nombre del o lo/as titulares del dominio. Cuando la irregularidad refiere a las *condiciones urbanoambientales* se trata de casos que no cumplen con las normas urbanísticas que fijan estándares mínimos de habitabilidad. En ambos casos, *la irregularidad está dada por el no cumplimiento de normas* que protegen la propiedad privada o que rigen las transacciones comerciales y la producción de hechos físicos en la ciudad. La irregularidad urbana es un hecho jurídico, es decir, *"implica la calificación de un determinado espacio urbano o de un inmueble en particular en términos del no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso"* (Duhau 2003).

*Regularizar* es intervenir sobre los aspectos dominiales y urbanos con el fin de someterlos a la norma o, de lo contrario, intervenir sobre la norma para posibilitar que el caso en cuestión quede contemplado (mediante modificaciones o excepciones a la misma). En cualquiera de esas intervenciones, necesariamente, participará el Estado desde alguno de sus niveles.

Las políticas de regularización en Latinoamérica llevan ya algunas décadas, pero los autores que se han ocupado de estudiarlas coinciden en afirmar que las mismas vivieron un fuerte impulso durante la década del '90. Ese impulso vino de la mano de las iniciativas de tres organismos supranacionales: la ONU, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>4</sup> (Clichevsky 2003, 2007; Fernandes 2003, 2008; Calderón 2006; Fernández Wagner 2008). Sin que existan voces que nieguen la influencia de estos organismos en el diseño e implementación de políticas de regularización, también encontramos estudios que mencionan otras motivaciones tales como las demandas de las organizaciones de pobladores que reivindican la propiedad (Clichevsky 2001) y las iniciativas de los actores políticos.

En sus estudios comparativos de las medidas adoptadas en distintos países de la región, tanto Edésio Fernandes (2003, 2008) como Nora Clichevsky (2007) logran sintetizar algunos de los objetivos explícitos que caracterizan a los programas: la intención de *aliviar la pobreza* aparece como un rasgo común, así como las alusiones a la *integración de los barrios* irregulares al resto de la ciudad *mejorando las condiciones urbanas y ambientales* de los mismos; otra de las cuestiones que aparece fuertemente -tanto en los objetivos de los programas como en los discursos de quienes los alientan- es la necesidad de actuar en pos de *asegurar la tenencia de la tierra y la vivienda* a los pobladores. En la mayoría de los casos, la seguridad de la tenencia se asocia a la propiedad y se encaran las acciones con ese fin. Además, aparece entre los objetivos, la posibilidad de sumar *contribuyentes* al erario público y *clientes* a las empresas prestadoras de servicios<sup>5</sup>.

Como elemento significativo, cabe mencionar el papel dado al Estado como mediador o facilitador del acceso a la propiedad privada de los inmuebles en el marco de las medidas de regularización, dentro del paradigma dominante que encuentra en la propiedad privada individual la única salida al problema, atacando las consecuencias del funcionamiento excluyente de los mercados de suelo urbano y no sus causas.

### **3 IRREGULARIDAD DEL HÁBITAT POPULAR URBANO Y MEDIDAS DE REGULARIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

#### **3.1. Las formas de la irregularidad**

A diferencia de otras ciudades de Latinoamérica, las ciudades de la provincia de Buenos Aires no han presentado nunca elevados porcentajes de irregularidad urbana<sup>6</sup>. No obstante, la diversidad de situaciones propias complejiza el panorama a la hora de plantear acciones públicas para la regularización.

---

<sup>4</sup> Se menciona la *II Conferencia de Hábitat* de la ONU celebrada en Estambul en 1996; la *Campaña Global por la seguridad de la tenencia* de la ONU lanzada en 1999; la influencia de las propuestas de H. De Soto plasmadas en iniciativas del Banco Mundial para incentivar programas de titularización masiva; las iniciativas del BID para financiar programas de mejoramiento habitacional, provisión de infraestructura y equipamiento, alentando a los gobiernos a tomar créditos con esos fines.

<sup>5</sup> Lo cual ha sido tema de estudio y debate puesto que los nuevos contribuyentes pueden ser susceptibles de sufrir expulsión por la vía del mercado cuando se trata de familias que no pueden afrontar los nuevos gastos de vivir en la ciudad.

<sup>6</sup> Citamos como ejemplo al recorte territorial de nuestro estudio, el Gran La Plata, donde en 2014 las villas y asentamientos irregulares ocupaban el 7,24% de la superficie del aglomerado y albergaban al 10,4% de los hogares (González 2014).

Además de las ya mencionadas formas de acceso al suelo de manera irregular, en la provincia de Buenos Aires podemos encontrar otras situaciones producto de la historia urbana y económica propia. En la Tabla 1 sintetizamos las distintas formas de irregularidad que encontramos, según modalidades de acceso al suelo.

Modalidad de acceso al suelo	Tenencia	Irregularidad Dominial	Irregularidad Urbanística
Adquisición regular sin haber concretado el proceso de registro y escrituración del inmueble	Posesión de un inmueble comprado al propietario/fraccionador en un loteo aprobado	X	
	Posesión de una vivienda a la que se accedió como beneficiario de un programa habitacional público (suelo + vivienda)	X	
	Posesión de un terreno al que se accedió como beneficiario de un programa de lotes con servicios (PROTIERRA, Plan Familia Propietaria)	X	
Ocupación	de un inmueble privado	X	X
	de un inmueble de dominio privado del Estado (nacional, provincial, municipal)	X	X
	de un inmueble (vivienda) construido por el Estado (ocupaciones previas a la adjudicación a los beneficiarios designados por el programa estatal)	X	
Adquisición irregular	Adquisición del inmueble en un loteo clandestino (el fraccionador no tiene aprobado el loteo, puede o no ser el propietario del terreno)	X	X
	Adquisición de una vivienda construida por el Estado a partir de la compra a su adjudicatario original (o sucesivos)	X	

**Tabla 1. Provincia de Buenos Aires: formas de irregularidad según modalidades de acceso al suelo**  
Elaboración propia.

La existencia sostenida entre los años '50 y mediados de la década del '70 de una abundante oferta de lotes<sup>7</sup> con posibilidades de pago en cuotas a muy largo plazo fue un factor determinante en la conformación del Área Metropolitana de Buenos Aires y una puerta de acceso a la tierra en propiedad de miles de familias obreras y/o de ingresos bajos que no podían afrontar alquileres, no eran sujetos de crédito bancario ni tenían capacidad de ahorro suficiente. Los **loteos populares** fueron fraccionamientos legales puesto que se regían por la normativa existente hasta el momento, que reglamentaba sólo las formas de comercialización<sup>8</sup> y no las características urbanas que debían tener los loteos.<sup>9</sup>

A pesar de su legalidad de origen, esta modalidad de compraventa tuvo su correlato en formas de irregularidad dominial muy particulares de esta provincia. En muchos casos, las empresas loteadoras quebraron o desaparecieron, dejando a las familias que tenían avanzado o terminado el pago de los lotes sin posibilidades de escriturarlos (por ausencia del vendedor/titular de dominio). Por otro lado, los efectos de la Circular 1050 del Banco Central<sup>10</sup> en el año 1980 sobre los montos de las cuotas, que las tomaron impagables para algunas familias, generaron otras situaciones de irregularidad que más tarde debieron ser atendidas. Pugliese (1997) logra sintetizar los problemas de la falta de regulaciones efectivas de la actividad de los loteadores: *"a) en cuanto a la comercialización: conflictos jurídicos, arbitrariedad en la relación contractual y falta de transmisión de títulos a los adquirentes; b) en cuanto a la localización: urbanización en islas, fuera de toda planificación de la expansión urbana, bajas condiciones ambientales; c) en cuanto al ajuste a la demanda: sobreproducción de lotes urbanos carentes de mínimas condiciones de urbanización, que determinó que enormes proporciones de parcelas estén abandonadas"* (Pugliese 1997). Estos problemas se arrastrarán durante décadas y serán motivo de sucesivas acciones correctivas por parte de los gobiernos nacional y provincial.

El dictado en 1977 del Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (DL 8912) de la provincia de Buenos Aires dio la estocada final a la generación de loteos populares tal como habían existido en

<sup>7</sup> Se estima que entre 1947 y 1980, se aprobaron planos de fraccionamiento que generaron cerca de un millón de lotes urbanos (Pugliese 1997).

<sup>8</sup> La ley 14.005 de "Venta de inmuebles fraccionados en lotes" fue sancionada en 1950.

<sup>9</sup> Recién en 1960 en la provincia de Buenos Aires se prohibió generar lotes en zonas inundables.

<sup>10</sup> Disposición que permitió la indexación de montos de cuotas.

décadas anteriores. Los requisitos para la aprobación de nuevos loteos tornaron no rentable la actividad y fue abandonada por las empresas inmobiliarias<sup>11</sup>. Finalmente, cabe comentar que con el paso del tiempo y gracias al esfuerzo de lo/as pobladore/as, muchos de estos barrios surgidos de loteos populares se consolidaron hasta formar parte del tejido urbano sin distinción con otros barrios, aunque arrastraran situaciones de irregularidad dominial.

En Argentina, las formas urbanas resultantes de las ocupaciones de tierra urbana se denominan **villas miseria** y **asentamientos**, y están localizadas mayoritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, el Gran La Plata y en algunas ciudades grandes del interior del país (Rosario, Córdoba, etc.). Los efectos de la política económica de la dictadura militar sobre el empleo y los ingresos de las familias de trabajador/as y la ausencia de oferta de vivienda urbana accesible al bolsillo de los grupos de menores ingresos, sumado esto a un contexto de retirada de la ola represiva que caracterizó al gobierno militar, generaron las condiciones para el repoblamiento y formación de nuevas villas en la Ciudad de Buenos Aires y otras ciudades grandes del país y para las ocupaciones de tierras en el Conurbano Bonaerense y en el Gran La Plata. Éstas se hicieron mayoritariamente sobre tierras públicas, pero también existen casos emblemáticos de ocupaciones de tierras de dominio privado. La existencia de tierra vacante y las -tan arraigadas culturalmente- retenciones especulativas de suelo susceptible de ser urbanizado han sido los alicientes de las tomas de tierra frente a la imposibilidad de vida en la ciudad a través de los mecanismos formales.

Las villas miseria nacieron al calor de la inmigración que acompañó el desarrollo de la industria desde la década del '40. Las primeras se formaron en tierras desvalorizadas de la ciudad de Buenos Aires (ocupaciones de tierra vacante, mayoritariamente fiscal) y en ellas vivían familias provenientes del interior y de países limítrofes que emigraban a la ciudad en busca de oportunidades de empleo. Fueron inicialmente un lugar de paso, espacios construidos sin planificación previa por sus habitantes y sin la intención de permanecer en ellos por mucho tiempo. Se fueron configurando como producto de la sumatoria de prácticas individuales que a su turno buscaban una solución transitoria para habitar la ciudad, motivo por el cual la trama que presentan es irregular, con pasillos o calles muy estrechas, muy escaso espacio verde y sin la dotación adecuada de servicios (infraestructura escasa, introducida con posterioridad a la formación de las villas por los pobladores y/o el Estado). Con el tiempo las villas han crecido, se han densificado notablemente y albergan a sectores sociales heterogéneos (Cravino 2006).



Figura 1. Vista de dos villas miseria consolidadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Con el crecimiento de la ciudad en general, las villas que otrora estaban localizadas en sitios desvalorizados, han quedado con una muy buena localización relativa (en relación a los centros de producción y consumo) y sus terrenos se tomaron atractivos para empresas y gobiernos. Su centralidad es a la vez un valor agregado y la fuente de conflictos con otros actores por el derecho a la vida en la ciudad. Es por eso que, en un contexto de fuerte identificación entre la seguridad de la tenencia y la propiedad privada, las organizaciones villeras comenzaron a encarar luchas por el reconocimiento de la propiedad del suelo con intención de asentarse definitivamente, elemento que no estuvo presente desde los inicios, tal como sí sucede en los asentamientos (Cravino 2006).

Los *asentamientos* son un fenómeno de la década del '80 -cuando se sucedieron grandes tomas de tierras organizadas en muchos casos por militancia de grupos eclesiales de base, agrupaciones y partidos de izquierda- consecuencia directa de la liberalización de los alquileres y las serias dificultades de acceso al suelo por la vía formal. Debido a que no ha habido transformaciones en la dinámica del mercado de suelo urbano, las tomas continúan hasta la actualidad. Se trata de urbanizaciones producidas por los habitantes de manera organizada, lo cual se evidencia en los trazados regulares de estos barrios que, desde su fundación, han intentado dar continuidad al tejido urbano circundante. La

<sup>11</sup> También se afirma que el deterioro del salario real de lo/as trabajador/as empezaba a notarse fuertemente, que la demanda de terrenos en loteos populares ya estaba cubierta cuando se dictó el DL 8912 y que esta norma no tuvo un impacto inmediato en la desaparición su oferta. No obstante, y más allá del peso de una u otra causa, el freno a la producción de lotes periféricos y sin servicios para su venta a largo plazo se verifica desde la segunda mitad de la década del '70 (Clichevsky, 1990).

conexión a los servicios públicos suele originarse en enganches y luego en gestiones ante las empresas y el Estado para darles legalidad y mejorarlos.

Los asentamientos nacieron para constituirse en el hábitat definitivo de las familias y la regularización de la tenencia suele estar presente desde el inicio de su formación. El trazado ordenado de los barrios muestra esa intencionalidad y pone de manifiesto la existencia de organización social previa que coordina el proceso y de ciertos saberes técnicos puestos al servicio de ese objetivo (Cravino 2006).



Figura 2. Vista de tres asentamientos populares de la provincia de Buenos Aires en diferentes etapas de consolidación

Por otro lado, encontramos que las políticas habitacionales han sido también generadoras de irregularidad dominial en esta provincia. Existe una enorme proporción de **viviendas construidas por el Estado**<sup>12</sup> que se transfirieron a los beneficiarios sin concluir los procesos de escrituración. La adjudicación de viviendas acompañadas de un boleto de compraventa y el compromiso de pago de una serie de cuotas al Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (IVBA) -que, según los casos, pueden variar entre 10 y 30 años- ha sido un mecanismo no exento de problemas tanto en lo concerniente al recupero de las inversiones públicas para su reutilización en nuevos emprendimientos, como a la generación de irregularidad dominial, puesto que en esos largos plazos no está contemplada la movilidad familiar ni los cambios en la composición de los grupos convivientes: las viviendas se transfieren mediante mecanismos irregulares de compraventa que no quedan debidamente registrados.

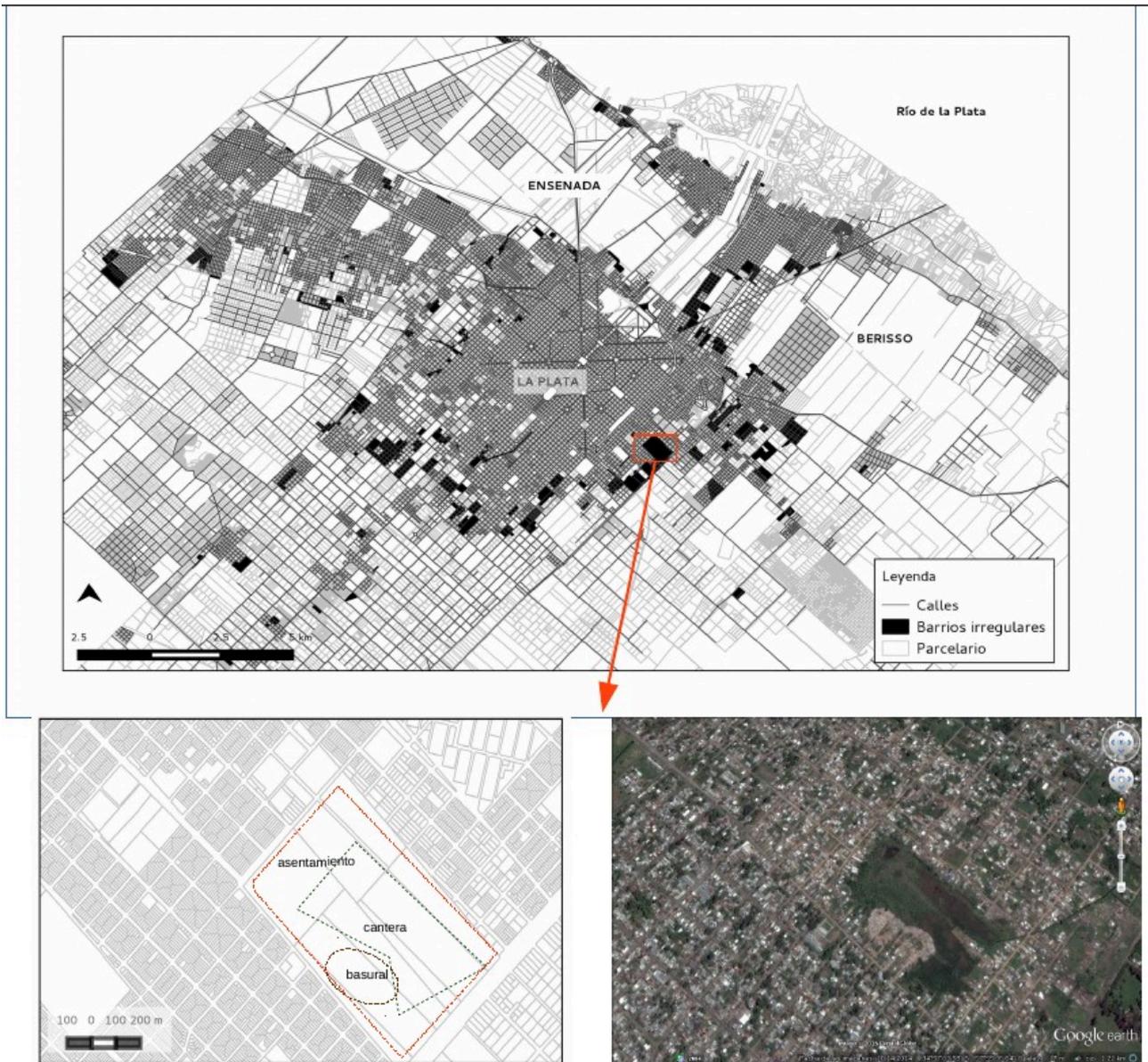
Hasta ahora nos estuvimos refiriendo a uno solo de los aspectos que definen a la irregularidad, que es la irregularidad en el *dominio*. La otra dimensión de la irregularidad refiere al *incumplimiento de normas urbanísticas, ambientales y constructivas*. En la provincia de Buenos Aires, ese marco normativo se encuentra reunido en el DL 8912/77 y en las ordenanzas municipales de adecuación al mismo. Ambas formas de irregularidad suelen darse de manera conjunta en las ocupaciones de terrenos y en los fraccionamientos clandestinos, desprovistos de infraestructura. Se trata de dimensiones diferentes de la irregularidad, pero están tan entrelazadas que es imposible tratarlas aisladamente, tal como lo demuestran los magros resultados de la batería de medidas que se pusieron en práctica en la provincia de Buenos Aires y la misma persistencia del problema. La producción del espacio residencial dentro de la legalidad implica la formulación y aprobación de un proyecto sobre tierras cuyo dominio esté saneado, es decir, que haya claridad en la titularidad del inmueble y que ésta esté refrendada por una escritura pública inscripta en el Registro de la Propiedad. Es la irregularidad en el dominio el primer obstáculo a enfrentar para implementar medidas que atienden la irregularidad urbanística (proyectos de mejoramiento habitacional y barrial, ampliación de redes de servicios, saneamiento ambiental, etc.). Pero a su vez, para que los trámites dominiales culminen, deben superarse exigencias en materia de infraestructura y servicios difíciles de cumplir cuando no se han tenido en cuenta desde el origen de los barrios y cuando no pueden hacerse con financiamiento público, por el motivo antes comentado. Sólo interviniendo con excepciones a la norma se puede desatar el nudo.

Cuando los barrios (loteos populares, asentamientos o conjuntos de vivienda pública) llevan años de existencia y se han consolidado, no es posible observar a simple vista la irregularidad dominial, puesto que ésta refiere a un problema de titularidad de dominio, a “los papeles” que formalmente acreditan la propiedad de los inmuebles. Recurriendo a otras fuentes<sup>13</sup>, en la figura 3 intentamos ilustrar el fenómeno de la irregularidad del hábitat popular urbano a partir del caso del Gran La Plata: el mapa muestra la localización de los barrios irregulares en los tres municipios del aglomerado y podemos observar que los mismos se

<sup>12</sup> En el marco de las operatorias financiadas por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI) y Programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda.

<sup>13</sup> Relevamiento propio y González 2014.

ubican mayoritariamente en los bordes urbanos y a la vez conviven con las formas regulares de producción del espacio residencial. Por su parte, el recorte ampliado y la foto aérea muestran una de las muchas áreas de coexistencia del espacio residencial regular e irregular. Estas imágenes ilustran las diferencias en la trama urbana y el parcelario de ambas formas de producción del hábitat: en el zoom al plano observamos el trazado de los lotes urbanos formales (y en la foto vemos cómo se implantan las viviendas en cada terreno), mientras que en las parcelas contiguas (que en el plano figuran en blanco) el emplazamiento pretende seguir la trama urbana circundante, pero su precariedad constructiva, así como la presencia de un basural y una cantera (extracción de suelo), denotan irregularidad urbanística y problemas ambientales.



**Figura 3. Gran La Plata: localización de barrios irregulares y detalle con ejemplo del parcelario regular e irregular**  
Elaboración propia en base a González, P. (2014) y foto aérea de Google Earth.

### 3.2. Las medidas de regularización

A medida que los problemas se fueron planteando, desde el gobierno provincial se fueron ensayando acciones que requieren que nuestra observación contemple la heterogeneidad y particularidades de la irregularidad en nuestra provincia.

En la tabla 2 proponemos un primer agrupamiento que distingue las acciones que intentaron anticiparse al problema, o medidas *ex ante*, de aquellas que podemos denominar de regularización en sentido estricto, las que van a intentar solucionar el problema una vez que estuvo dado. A continuación, y ya centrándonos en las medidas que dan forma a la política de regularización, agrupamos las medidas *ex post* según el tipo de irregularidad que quisieron atender, dado a su vez por la situación dominial al momento de habitar<sup>14</sup> el inmueble. Por último, también distinguimos aquellas acciones que se han concebido como medidas puntuales ante un problema concreto (y que en muchos casos dejaron sentados procedimientos que, con el paso del tiempo, se fueron consolidando), de aquellas que se constituyeron como programa de mediano o largo plazo desde el inicio.

Si hacemos una observación de la tabla 2 siguiendo la línea temporal, vemos que en 24 años y habiendo pasado siete gestiones de gobierno, el problema no perdió vigencia, puesto que se siguió actuando frente a la irregularidad del hábitat popular urbano. Durante este largo período no se han dejado de encarar acciones de regularización aunque, claro está, no todas presentan perfiles similares ni en ellas se manifiesta -al menos al inicio- la intención de convertirlas en programas o líneas de acción duraderas.

A partir de la investigación realizada, identificamos un periodo de máximo interés en la problemática evidenciado en la creación de medidas que, por un lado, pretendían dar solución a los hechos existentes (regularizar urbana y dominialmente) y, por otro, posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra de familias sin condiciones materiales de hacerlo por la vía del mercado. Dicho periodo se extiende entre 1988 y 1996<sup>15</sup>, en esos años fueron sancionadas la mayoría de las leyes y decretos que constituyen el andamiaje normativo que rige las acciones públicas en materia de regularización y que, de alguna manera, fundó el *modus operandi* del gobierno provincial en todo el período (y hasta la actualidad). También en esos años se crearon y jerarquizaron dentro del poder ejecutivo provincial los organismos públicos encargados de las temáticas urbanas y se unificaron las tareas (aplicación de toda la normativa urbanística) en una sola Secretaría (Secretaría de Tierras y Urbanismo).

Acceso al suelo	Tipo de intervención	UCR 1983-87	PJ 1987-91	PJ 1991-95	PJ 1995-99	PJ 1999-01	PJ 2001-03	PJ 2003-07
<b>Medidas ex ante</b>								
Oferta de tierra a través de programas públicos	Legislación marco		Programa PROTIERRA	Plan Familia Propietaria				
<b>Medidas ex post</b>								
Ocupación de tierra privada	Legislación marco		Dec. 3637/ 91 Rég. de Reconstrucción urbana Dec. 4217/91 Reglamento de erradicación o urbanización de áreas ocupadas		Ley 11.622/95 Consolidación de dominio inmobiliario con fines de solidaridad social (canje de deudas).			
	Acciones ad hoc	14 leyes de expropiación	38 leyes de expropiación	37 leyes de expropiación	35 leyes de expropiación Dec. 2225/95 Compra y transferencia de 10 inmuebles ocupados	18 leyes de expropiación	19 leyes de expropiación	10 leyes de expropiación Dec. 188/07 Programa Tierras
Ocupación de tierra pública (dominio provincial)	Legislación marco		Dec. 3637/ 91 Rég. de Reconstrucción urbana	Ley 11.418/93 Rég. de donación de inmuebles provinciales a los municipios				
	Acciones ad hoc	3 transferencias 1 donación	2 transferencias	1 transferencia				
Acceso regular sin culminar proceso de titulación o compraventas irregulares	Legislación marco	Dec. 5174/87 Adhesión a Ley Nac. 23.073 de atención a lotes indexados (circular 1050)		Ley 11.199/92 Expropiación de saldos adeudados en compras de lotes indexados (circular 1050)	Ley 3.991/94 Adhesión a Ley Nac. 24.374 de Titularización de Inmuebles			Ley 13.342/05 Dec. 480/07 Programa de Regularización dominial de inmuebles del IVBA

**Tabla 2. Prov. de Buenos Aires: medidas de regularización por tipos de irregularidad por periodo de gobierno, 1983-2007**  
Elaboración propia, 2014.

<sup>14</sup> Ponemos "habitar" en el intento de contemplar todas las situaciones expuestas en la tabla 1.

<sup>15</sup> Gobernación de A. Cafiero y primer mandato de E. Duhalde, ambos del Partido Justicialista (PJ).

El contexto de recuperación democrática y de libertad para visibilizar los problemas de los sectores más afectados por las medidas económicas de la dictadura, fue favorable no sólo para la entrada en agenda política de estos temas, sino para la concreción en medidas que hicieron una lectura profunda del problema e intentaron abordarlo integralmente, atendiendo la dimensión dominial y la urbanística, siempre dentro de los límites de la concepción de *derecho a la vivienda* como derecho a la *propiedad de la vivienda*. Dentro de esta primera etapa señalada, podemos identificar dos momentos de mayor auge: a) en 1990 y 1991: convocatoria desde el gobierno provincial para la realización de encuentros con organizaciones sociales, ONGs, organizaciones eclesiales de base, etc. que derivaron en el diseño de líneas de acción *alternativas* al modelo centralizado de la política habitacional tradicionalmente protagónica (SSUV 1990); b) la movilización promovida también desde el poder político en torno a la problemática específica de la irregularidad dominial de los loteos populares que culminó en la sanción de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles (24.374/94<sup>16</sup>), hecha a la medida de la problemática de la provincia de Buenos Aires.

En el otro extremo, vemos que el periodo de menor puesta en marcha de acciones e iniciativas desde el gobierno provincial coincide con la segunda gobernación de Duhalde y las de Ruckauf y Solá<sup>17</sup>. De la investigación se desprende un fuerte cambio de rumbo en la segunda mitad de la gobernación de Duhalde, cuando desde los organismos de tierras se priorizaron los emprendimientos urbanísticos para sectores de altos ingresos, dejando en desventaja las medidas de atención a sectores más vulnerables. Se asistió a una reducción del fomento de la participación de las organizaciones sociales en la definición de políticas y solidificación de relaciones de tipo clientelar (estructura de *manzanas* y *punteros* barriales) y a la retracción de medidas de tratamiento integral del problema de la irregularidad y mayor peso de la titularización. Este camino quedó consolidado durante las gestiones siguientes cuando, además, los organismos abocados a la problemática de tierras que habían alcanzado alta jerarquía dentro del organigrama del Poder Ejecutivo fueron perdiéndola, al tiempo que se evidenciaba la falta de apoyo político necesario para avanzar en las acciones propuestas años anteriores. La gran excepción a lo antedicho fue la regularización mediante la aplicación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles (LN 24.374) y la sostenida sanción de leyes de expropiación para frenar desalojos, pero sin presupuesto asignado y únicamente a los efectos de trasladar hacia adelante algunos procesos judiciales<sup>18</sup>. Durante estos años se observó una pérdida de jerarquía y fragmentación de la estructura gubernamental que atendía la problemática, creación de organismos paralelos, superposición de competencias y disputa institucional por el control de las líneas de acción consolidadas (sobre todo aquellas que contaban con presupuesto asignado).

En este sentido, cabe contextualizar la segunda etapa señalada en el marco de la crisis económica y política que atravesaba nuestro país a fines de los '90, producto de dos décadas de neoliberalismo y de consolidación de un "nuevo modelo asistencial" (Svampa 2004) fuertemente clientelar, que asistió masivamente a los sectores populares con programas alimentarios y de empleo transitorio. Ahí estaba "la política" de la provincia para los sectores populares y, ante las profundas necesidades que se enfrentaban, ahí estaban, también, los reclamos de las organizaciones sociales. El tratamiento de problemas que fueran más allá de la supervivencia, debió esperar unos años más para ser retomado y colocado en la agenda de cuestiones socialmente relevantes<sup>19</sup>.

#### 4 LOS FUNDAMENTOS DE LAS MEDIDAS DE REGULARIZACIÓN

Las medidas que conforman "la política" de regularización de la provincia de Buenos Aires han surgido desde diferentes iniciativas y ámbitos gubernamentales. Todas ellas han sido presentadas como soluciones a un problema que se pretende atender en tanto emergente de una injusticia que deja en desventaja a algunos sectores sociales y que hay que corregir. Estos argumentos aparecen en los fundamentos de los

<sup>16</sup> Conocida como Ley Pierri por el apellido del diputado que la presentó.

<sup>17</sup> La fórmula del PJ Ruckauf-Solá fue electa para gobernar entre 1999 y 2003, pero en el marco de los estallidos sociales de diciembre de 2001, Ruckauf renunció y quedó Felipe Solá al frente del gobierno, quien luego fue reelecto por otro período de gestión (2004-2007).

<sup>18</sup> Si bien la sanción de leyes de expropiación para transferencia en venta a los ocupantes es una de las líneas que han protagonizado la política de regularización, la gran mayoría de las leyes sancionadas no se han concretado por diferentes motivos, fundamentalmente, por la falta de presupuesto asignado para indemnizar a los propietarios.

<sup>19</sup> En la segunda mitad de la década del 2000 se agrupó el Foro de Organizaciones de Tierra y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (FOTIVBA) que reúne a académicos, militantes, referentes barriales, organizaciones sociales de distinto perfil, etc. El FOTIVBA volvió a poner las problemáticas vinculadas al acceso a la tierra, la vivienda y la calidad de vida en los barrios populares en la agenda del gobierno provincial y, años más tarde, junto a otros actores, logró que fuera sancionada la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449/12).

programas y de las leyes provinciales (expropiaciones de tierra privada, donaciones y venta de tierras públicas) así como en las entrevistas a los actores políticos que hemos realizado. En esta oportunidad expondremos conclusiones preliminares del análisis de dos de las líneas trabajadas: a) los fundamentos que han acompañado los proyectos de leyes de expropiación y de transferencia de tierra fiscal en los municipios del Gran La Plata y b) los discursos de los funcionarios públicos con cargos de decisión en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

#### 4.1. Los fundamentos de las leyes de expropiación del Gran La Plata

Uno de los mecanismos que han protagonizado las medidas de regularización es el de sanción de leyes de expropiación. Este procedimiento consiste en declarar “de utilidad pública” a un inmueble ocupado para -previa indemnización al propietario- transferir la titularidad del dominio a la provincia y, posteriormente, realizar la venta a plazos de los diferentes lotes a sus ocupantes. Estas leyes son propuestas por senadores o diputados provinciales en sus respectivas cámaras (Poder Legislativo) y definen como organismo de aplicación a un organismo del Poder Ejecutivo provincial. Este procedimiento es un ejemplo claro del papel asignado al Estado como mediador y financiador del traspaso de la titularidad de un bien de un (o varios) propietario a otros.

Los fundamentos de las leyes de expropiación y de transferencia de tierra fiscal provincial a sus ocupantes son redactados por el/la legislador/a que presenta el proyecto de ley ante la Cámara de Diputados o la de Senadores de la provincia y tienen la finalidad de explicar el problema al resto de los representantes y persuadirlos de la necesidad de su aprobación. En ellos se expresa con mayor o menor claridad la explicación del problema desde la óptica de quien lo presenta y los argumentos políticos que movilizan la presentación.

Durante el periodo estudiado, para el Gran La Plata se sancionaron diez leyes de expropiación y una de desafectación de un inmueble de dominio público del estado provincial para transferencia en venta a sus ocupantes. Analizándolas en conjunto, se verifica que sus fundamentos difieren muy poco y, en ocasiones, están calcados. La mitad de las leyes observadas comienzan sus fundamentos aludiendo a *derechos constitucionales* con frases tales como:

*“El principal fundamento de la presente ley radica en el derecho de toda familia a una vivienda digna tal como se halla consagrado en nuestra Constitución Nacional [...] Los sectores obreros y de escasos recursos para materializar este derecho deben previamente acceder a la propiedad de la tierra”* (texto idéntico en leyes 11.632/95 y 11.916/97).

*“El presente proyecto de ley tiene como objetivo concretar el principio constitucional que establece el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna [...] Teniendo en cuenta que los ocupantes de las tierras a expropiar son familias de escasos recursos, el principio antes mencionado podrá efectivizarse mediante la venta de parcelas para su adquisición en propiedad”* (ley 12.018/97).

En estos párrafos se puede leer la alusión a las disposiciones constitucionales que aparecen tanto en la Constitución Nacional<sup>20</sup> como en la Provincial<sup>21</sup> y una recurrente identificación entre el derecho a la vivienda y el acceso a la propiedad, no contemplándose otras opciones, lo cual va en línea con el perfil tradicional de las políticas de vivienda y las demás medidas de regularización.

Los fundamentos de las leyes estudiadas suelen incorporar alguna alusión a la *justicia social* que respalda el acto de expropiar a un titular para transferir el bien a otro, que se ve impedido de acceder al mismo por los mecanismos formales (legales) del mercado. Llama la atención la reiterada mención de la obligación de intervenir del Estado para *promover el acceso a la propiedad* con frases como *“el deber insoslayable del Estado”* o *“el enorme compromiso de los representantes del pueblo”*, las cuales se repiten en leyes similares sancionadas para barrios de otros partidos de la provincia, que también han sido consultadas. La propiedad también es vista como punto de partida para la integración social y la salida de situaciones de pobreza.

<sup>20</sup> Constitución de la Nación Argentina: *“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: [...] la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”* (Art. 14 bis).

<sup>21</sup> Constitución de la Provincia de Buenos Aires: *“La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”* (Art. 36).

*“La realidad hoy nos muestra que este grupo de familias tienen pocas posibilidades de superar la situación de marginalidad en que se encuentra. Ésta impone el deber irrenunciable del Estado de acercar y consolidar los canales necesarios para que, paulatinamente, hombres y mujeres que habitan el barrio en las condiciones descritas, se integren plenamente al resto de la comunidad platense. La propiedad de la tierra es uno de los medios fundamentales para permitir esta integración” (ley 10.862/89).*

En un solo caso de los estudiados se hace referencia a la *“función social de la propiedad”* como limitación al uso y disposición de la propiedad privada en beneficio del *“derecho a vivir de todos”* (ley 12.851/02), pero cabe aclarar que esta noción de la propiedad no está contemplada en los textos constitucionales argentinos.

## **4.2. Las voces de los actores políticos provinciales**

Otra de las fuentes de información de la investigación en curso fueron las voces de actores implicados en el diseño e implementación de medidas de regularización durante el periodo estudiado. Parte de las entrevistas se realizaron a funcionarios públicos que tuvieron cierto poder de decisión durante sus gestiones y a quienes se les preguntó: *¿cómo explican la existencia de irregularidad del hábitat urbano?, ¿qué papel debe asumir el Estado frente a la irregularidad del hábitat popular?, ¿cómo define a la regularización y qué importancia le da a la titularización?* A continuación presentaremos brevemente algunas conclusiones preliminares del estudio; por falta de espacio, sólo podremos ilustrar con breves fragmentos de las entrevistas. Las dos etapas identificadas anteriormente se nutren también de este análisis y, a su vez, ayudan a realizarlo.

### **4.2.1. Las causas de la irregularidad**

En los relatos de los actores políticos está presente a lo largo de todo el periodo la cuestión de las tomas de tierra como producto de la *necesidad de las familias sin recursos* y como respuesta a la *falta de oferta de terrenos* accesible a sus posibilidades de pago.

*“pero también es cierto que todo esto existe porque no hay un mercado de suelo, no hay un acceso garantizado de otra manera, lo pienso permanentemente, yo no sé si la gente no termina pagando más cara la tierra en una expropiación que en la esquina, en la inmobiliaria de la esquina, si hubiera tierra en venta” (AF – Primera etapa).*

*“porque aun el obrero que conseguía trabajo y quería comprar, no tenía qué comprar, vos pensá que hoy la gente de determinado nivel tiene interés en comprar, tiene hasta quizás el dinero para pagar una cuota y no tiene qué comprar, se entiende, el mayor reclamo cuando venía la gente a plantearnos era que ocupaba la tierra, venía el propietario, los quieren echar y cuando intentábamos mediar, los ocupantes decían ‘yo quiero comprar, yo quiero pagar la cuota de la tierra en la que voy a vivir’ y no había oferta” (MAD – Segunda etapa).*

Pero cabe destacar que quienes ejercieron cargos públicos en la primera etapa del periodo estudiado, también explican la irregularidad haciendo hincapié en la *existencia de tierra vacante*<sup>22</sup> dentro del entramado urbano que de alguna manera se exponía como oportunidad frente a las necesidades de miles de familias sin acceso al mercado formal. A ello suman el posible impulso a las ocupaciones que pudo haberse dado por las mismas actuaciones del Estado. Recalcan la legitimidad que socialmente fueron ganando las ocupaciones, tanto por las posibilidades que el contexto de recuperación democrática brindaba para que se conociera la represión que los pobladores de villas y asentamientos habían sufrido durante la dictadura militar, como por las acciones encaradas desde el Estado provincial que, al comenzar a visualizar derechos adquiridos por las familias ocupantes y poner al poder público a actuar como mediador para el reconocimiento de esos derechos, de alguna manera abrían posibilidades a las organizaciones sociales para emprender ocupaciones de tierras aún vacantes.

*“empieza a aparecer una catarata de leyes provinciales de expropiación y, además, en toda esta movida de legitimación que también, obviamente, es leída como cierta señal de permisividad, también hay como un aumento de los nuevos asentamientos, por otro lado, a partir del hecho de que no resultaba tan difícil ir a*

---

<sup>22</sup> Terrenos en loteos populares que no se habían vendido en años anteriores o no habían sido ocupados por sus adquirentes; remanentes de tierra fiscal producto de expropiaciones para construcción o ampliación de vialidades y ferrocarriles (nacionales y provinciales); tierra privada sin uso, en abandono o espera especulativa.

*encontrar un lugar... relativamente, porque había mucho suelo disponible en el mercado de los loteos, los viejos loteos” (LP – Primera etapa).*

Por último, en lo que hace a la interpretación de las causas de la irregularidad, observamos que hacia finales del segundo periodo aparece en los discursos la crítica a la *irregularidad generada por el mismo Estado*, paradójicamente, en la implementación de programas habitacionales y medidas de regularización. Los procedimientos extensos y las diversas dificultades observadas a dos décadas de aplicación de medidas de regularización y programas habitacionales, son vistos críticamente por estos actores, quienes, de todas maneras, reafirman la intervención pública para transferencia de tierras y viviendas a las familias ocupantes como solución.

*“yo digo, la informalidad es gravísima, pero cuando la informalidad la genera el Estado con lo que le es propio por sus titularidades, es terriblemente más grave, la responsabilidad es directa, con costos para el Estado altísimos porque el Estado vive pagando juicios de daños de lugares que ya no tiene, que los transfirió en su momento, que los compró otra persona, hasta desde lo patrimonial es una situación muy grave” (LS – Segunda etapa).*

#### **4.2.2. El rol que debe asumir el Estado**

Todas las medidas de regularización adoptadas durante el período, sin excepción, tienen como fin la transferencia de la tierra a sus ocupantes para que, finalizado el proceso, se alcance la titularidad del lote (escrituración individual que convierte la posesión en propiedad privada). Si bien el esquema de trabajo comentado estuvo presente desde las primeras intervenciones y en todo el periodo hay una identificación entre titularidad y seguridad de la tenencia, cabe aclarar que en la primera etapa no se observa en el planteo de las medidas sancionadas el mismo protagonismo de la titularización que años más tarde. En los discursos de los funcionarios (y en los perfiles de la normativa creada esos años) está presente la idea de *consolidar el arraigo* de las familias ocupantes como alternativa a las medidas de erradicación que habían primado durante la dictadura. Hay un explícito *reconocimiento de los derechos adquiridos* por las familias a partir de los años de trabajo y vida en los terrenos ocupados, e intenciones de trabajar para legalizarlos, lo cual significaba dotar al Estado de herramientas y -antes- convencer a otros decisores políticos de la importancia de hacerlo.

*“la reivindicación de un derecho adquirido para nosotros, que es cuando un grupo de familias lleva a veces 30 ó 40 años de ocupación pacífica ininterrumpida de un territorio, de una tierra, de una fracción, por necesidad, tiene un derecho adquirido, está bien? Por supuesto que esto se puede ver desde otro lado como en detrimento de quien es propietario, está bien? Ahora, en general, y no hay que andar mucho para darse cuenta de esto, esas tierras son tierras de muy poco valor, porque no tienen servicios, porque muchas veces son inundables, porque han tenido basurales, etc. etc. y es el trabajo sostenido de la gente a pulmón y a su buena voluntad lo que transforma eso en un hábitat, con todos los déficit que tiene, está bien?” (HR– Primera etapa).*

Ese trabajo de legitimación de la cuestión dentro de la agenda política, presente entre fines de los '80 y principios de los '90, debía completarse -según los funcionarios de entonces- con un fuerte trabajo social promovido desde el Estado para *generar organización en los barrios* a partir de la reivindicación de la tierra y la vivienda, visualizada como un eje de acumulación muy sentido en aquel momento. En sus discursos está presente la idea de que sólo la organización barrial puede garantizar la continuidad de los largos plazos que conlleva la regularización -puesto que es más estable que la permanencia de los funcionarios en sus puestos y que las políticas cortoplacistas que han caracterizado el accionar político signado por tiempos electorales- y que es deber del Estado generar los mecanismos para que esa organización sea posible.

Esa legitimación social de la cuestión y el apoyo a la generación de organización barrial en asentamientos de alguna manera desaparece de los discursos hacia el final del período, cuando se hace más hincapié en *no permitir ocupaciones*<sup>23</sup> y que sólo se trabaje en *regularizar situaciones preexistentes* usando “la imaginación” y las herramientas normativas con las que se cuenta. Además, aparece la referencia a la *ilegalidad* como cualidad de estas ocupaciones, elemento distintivo en los discursos de funcionarios de la segunda etapa.

*“Hubo nuevas ocupaciones y llegamos a un acuerdo y la sacamos a la gente de las nuevas ocupaciones, mi política era que frente a situaciones de nuevas ocupaciones ilegales, no permitir las, sino encausar, era la*

<sup>23</sup> Estamos refiriéndonos a los discursos de los funcionarios, no a los hechos verificables en el territorio.

responsabilidad del Estado reencausar esa demanda desde el punto de vista de la legalidad, no de la ilegalidad” (CH – Segunda etapa).

### 4.2.3. Regularización y titularización

La noción de regularización como proceso que conduce a la entrega del título de propiedad se afirma durante todo el período en la fuerte convicción de que la *escritura* es la manera más apropiada de brindar *seguridad a las familias*. En eso observamos coincidencias en los discursos de los actores entrevistados y en los fundamentos de las leyes y decretos, ante lo que preguntamos ¿de qué hay que proteger a las familias que hace veinte, treinta, cuarenta años habitan esos asentamientos? Y las respuestas también fueron coincidentes: de amenazas de desalojos (de privados que puedan aparecer reclamando la propiedad, del Estado en posibles cambios de rumbo de las gestiones políticas), de embargos (lo cual se salva inscribiendo las escrituras como *bien de familia*) y del funcionamiento del mercado.

“cuando uno, movido por las expulsiones del sistema por cuestiones económicas, se va a ocupar una tierra con cuatro chapas, tiene el fantasma de que eso nunca es de ellos, no el fantasma, la realidad, de que eso no es de ellos y no es legado al hijo, ni a la segunda generación, siempre está ese tema en la cabeza, y ojo que hacen muchas mejoras, la gente igual hace muchas mejoras, pero siempre se tiene el estigma de que eso no es de ellos y que los pueden echar” (HR – Primera etapa).

“la escritura es todo para todos, en eso sí que no hay distinción de clase social, porque es nuestra cultura, cuando vos tenés un papel que dice que sos dueño de algo, la tranquilidad para vos y para tus descendientes es impresionante y a partir de ahí empezás a pensar en todo lo demás, entonces, el acceso tiene que ver con eso” (MAD – Segunda etapa).

Llama la atención la apelación a raíces culturales en las que se identifica la *dignidad*, la *igualdad de derechos*, la *seguridad* y la *propiedad privada* como un todo muy consolidado y al que la política pública *debe* apuntar si pretende dar solución al problema. Vemos entonces que desde los discursos de los actores políticos se han reforzado estas nociones que solidifican a la propiedad privada como el modo de relación por excelencia de nuestra sociedad, ocultando su condición de construcción social e imposibilitando, de alguna manera, el pensar otras formas para dar solución al problema de la irregularidad.

### Bibliografía

- ABRAMO, P. (coord.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro: Sette Letras, LILP, Faperj.
- ALFONSÍN, B. (2014). “Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones clave para la agenda de la región”. PEA, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- CALDERÓN COCKBURN, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: LILP, Sinco Editores.
- CLICHEVSKY, N. (2001). “Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización”. *Revista Territorios 6*, Bogotá.
- CLICHEVSKY, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Medio Ambiente y Desarrollo 75, CEPAL.
- CLICHEVSKY, N. (2007). “Informalidad Urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones” (inédito).
- CRAVINO, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- CRAVINO, M. C. (org.) (2008). *Los mil barrios (in)formales* en el AMBA. Los Polvorines: UNGS.
- CUENYA, B. (2000). “Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires”. *Revista Sociológica 42*, UAM Azcapotzalco.
- DUHAU, E. (1998): *Hábitat popular y política urbana*, UAM, México (Capítulo 1: Perspectivas generales sobre la urbanización popular y Capítulo 2: La urbanización popular en América Latina).
- DUHAU, E. (2003). “Programas de Regularización y mercado de suelo para vivienda popular en la ciudad de

México" en ABRAMO, P. (op. Cit.).

DUHAU, E. y CRUZ, M. S. (2006). "Suelo para vivienda" en Coulomb, R. y Schteingart, M. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: UAM, A Porrúa.

FERNANDES, E. (2003). "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica". *Revista Vivienda Popular 12*, Facultad de Arquitectura, Uruguay.

FERNANDES, E. (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América latina". *Revista EURE*, XXXIV, 102, Santiago de Chile.

FERNANDES, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

GONZÁLEZ, P. (2014). "La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2014)". *Anales 9° Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM*, Córdoba.

JARAMILLO, S. (2008). "Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". *Revista Territorios 18-19*, Bogotá.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" *Documentos del CEDES 4*, Buenos Aires.

PUGLIESE, L. (1997). "Crisis e intervención estatal en el mercado de lotes populares, 1981-199?" (mimeo).

Relli, M. (2011). "Notas para el estudio de la política de regularización dominial de la provincia de Buenos Aires, 1990-2004" en DI VIRGILIO, M.; HERTZER, H.; MERLINSKY, G. y RODRÍGUEZ, M. C. (comps.). *La cuestión urbana interrogada*. Buenos Aires: IIGG-UBA y Café de las Ciudades.

SALAZAR, C. (2012). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.

SCHTEINGART, M. (2001): *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.

SVAMPA, M. (2004). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires:Taurus.