

Mariana Relli

marianarelli@yahoo.com.ar

Centro de Investigaciones Geográficas

Instituto de Investigaciones en Humanidades y
Ciencias Sociales (UNLP – CONICET).

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Universidad Nacional de La Plata.

La Plata, Argentina.

NOTAS SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LAS ACCIONES DE REGULARIZACIÓN DEL HÁBITAT POPULAR URBANO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

RESUMEN

Desde inicios de la década del '90, en la provincia de Buenos Aires 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 y con la recomposición democrática posterior a la dictadura militar en marcha. 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 im-

pacto en el corto o mediano plazo.

En este trabajo nos proponemos volcar los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos que han cumplido tareas en los diferentes ámbitos del gobierno provincial con incumbencias en la regularización urbana y dominial en el período estudiado (1983-2007). Intentamos conocer los fundamentos de las medidas adoptadas desde los distintos organismos observando el punto de vista de los actores políticos. Rescatamos los elementos centrales de sus argumentaciones, observamos las diferencias y coincidencias en sus discursos en cuanto a la definición de las causas de la irregularidad, el papel

que a su criterio debe asumir el Estado frente a la problemática y la relevancia de la titularización.

**PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS - ACTORES
POLÍTICOS - REGULARIZACIÓN URBANA**

ABSTRACT

From the early '90s, various government initiatives have been gestated and developed in the province of Buenos Aires 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 reveal the results of the analysis of interviews with public officials who have worked in different areas of the provincial government responsible for urban regularization in the studied period (1983-2007). We try to know the basics of the measures taken from different agencies, observing the point of view of political actors. We recover the main elements of their arguments, we note the differences and similarities in their speeches regarding the definition of the causes of the irregularity, and their opinions about the role that the state should assume facing the problems and the relevance of securitization.

KEYWORDS: PUBLIC POLICY - POLITICAL ACTORS - URBAN REGULARIZATION

INTRODUCCIÓN

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. La ocupación de suelo o inmuebles deshabitados, violando la propiedad privada, y las compraventas de viviendas y lotes por fuera de los circuitos formales, son algunas maneras de resolver la necesidad de encontrar un lugar donde vivir en la ciudad, negado para quienes carecen de recursos económicos suficientes.

De esta forma también se produce ciudad pero, en sociedades regidas por marcos jurídicos elaborados al calor del desarrollo del mercado, quienes

habitan esta ciudad irregular carecen del mismo status 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 por habitar un suelo susceptible de ser desalojado, entre otros problemas.

La *irregularidad dominial* refiere a la posesión¹ de un inmueble al que se accede por vías no formales (ocupación o compraventa irregular) o que 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 urbano-ambientales* se trata de casos que no cumplen

1. 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.

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.

Frente a ello, el Estado puede proceder de diferentes maneras. En nuestro país, son conocidas las medidas de erradicación tomadas frente a la población que habitaba las villas de la ciudad de Buenos Aires durante la dictadura militar (Oszlak 1991). En los '90, desde los organismos internacionales de crédito, se impulsaron en Latinoamérica medidas de diferente corte que, fundadas en la confianza en el funcionamiento del mercado, alentaron la titularización masiva, es decir, la extensión de la propiedad privada formal, a veces independientemente de las condiciones urbanas y ambientales (Fernandes 2003, 2008; Calderón

2006). En Argentina, al tiempo que se privatizaban los bienes y empresas del Estado -y bajo el amparo de la misma legislación- se creó un programa de regularización de ocupaciones de tierras fiscales nacionales (“Programa Arraigo”) que, aprovechando el proceso de desguace del patrimonio público, pretendió facilitar el acceso a la propiedad de miles de familias de villas y asentamientos en todo el país.

La irregularidad comenzó a percibirse como problema a resolver desde el gobierno de la provincia de Buenos Aires a mediados de la década del '80, al tiempo que las demandas de lo/as pobladore/as de los asentamientos populares tenían espacio para darse a conocer, luego de años de fuerte represión (Clichevsky 2003). Desde entonces, se implementaron con relativo éxito numerosas medidas que han intentado *regularizar* el hábitat popular urbano, es decir, intervenir sobre los aspectos dominiales y urbanísticos 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).

El trabajo que aquí presentamos forma parte de una investigación más amplia que tiene como objetivo analizar las políticas de regularización de la provincia de Buenos Aires entre 1983 y 2007. En esta oportunidad, nos proponemos volcar los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos que han cumplido tareas en los diferentes ámbitos del gobierno provincial con incumbencias en la regularización urbana y dominial en el período estudiado. Intentamos conocer los fundamentos de las medidas adoptadas desde los distintos organismos observando el punto de vista de los actores políticos con cierto poder de decisión sobre las mismas.

Comenzaremos mostrando las particularidades de las formas de que presenta la irregularidad del

hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires, continuaremos con una breve presentación de las medidas de regularización que a lo largo de más de dos décadas se han diseñado e implementado para, finalmente, ilustrar con extractos de las entrevistas realizadas 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 frente a la irregularidad del hábitat popular urbano, cómo han concebido la regularización y su valoración de la titularización como producto final de las acciones públicas.

LA IRREGULARIDAD DEL HÁBITAT POPULAR URBANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

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

En la bibliografía que da tratamiento al tema en países donde la irregularidad es muy significativa (Brasil, Perú, México, Colombia, por nombrar sólo algunos) se distinguen situaciones de irregularidad observando las formas de acceso al suelo de sus habitantes, y suelen destacarse: ocupación de tierras públicas, ocupación de tierras privadas y compras a fraccionadores “piratas” o clandestinos.

En la provincia de Buenos Aires podemos encontrar esas mismas formas de acceso al suelo sumadas a otras situaciones producto de la historia urbana y económica propia. Tal como lo detallan los estudios de Nora Clichevsky (1990) la existencia sostenida entre los años '50 y mediados de la década del '70 de una abundante oferta de lotes²

² Se estima que entre 1947 y 1980, se aprobaron planos de fraccionamiento

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 las formas de comercialización³ y no las características urbanas que debían tener los loteos.⁴

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 en el año 1980 sobre los montos de las cuotas, que las tornaron impagables para algunas familias, generaron otras situaciones de irregularidad que debieron ser atendidas.

Luciano 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 ca- rantes de mínimas condiciones de urbanización,*

to que generaron cerca de un millón de lotes urbanos (Pugliese 1997).

³ La ley 14.005 de “Venta de inmuebles fraccionados en lotes” fue sancionada en 1950.

⁴ Recién en 1960 en la provincia de Buenos Aires se prohibió generar lotes en zonas inundables.

que determinó que enormes proporciones de parcelas estén abandonadas” (Pugliese 1997: 3). 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) dio la estocada final a la generación de loteos populares tal como habían existido en décadas anteriores. Los requisitos para la aprobación de nuevos loteos tornaron no rentable la actividad y fue abandonada por las empresas inmobiliarias⁵. 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 menos ingresos, sumado esto a un contexto de retirada de la ola represiva que caracterizó al gobierno militar, generaron las condiciones para el repoblamiento de villas en la Ciudad de Buenos Aires y las ocupaciones de tierras en el Conurbano Bonaerense. La década del '80 fue escenario de grandes tomas de tierras organizadas en muchos casos por militancia de grupos eclesiales de base, agrupaciones y partidos de izquierda. Dichas tomas 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 ocupaciones frente a la imposibilidad de vida en la ciudad a través de los mecanismos formales.

Las políticas habitacionales han sido también ge-

5 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).

neradoras de irregularidad dominial. Existe una enorme proporción de viviendas construidas por el Estado⁶ 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 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.

En casi todos los casos mencionados nos estamos 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 legal encuentra reunido en el DL 8912 y en las ordenanzas municipales de adecuación a la misma. Ambas formas de irregularidad suelen darse de manera conjunta en las ocupaciones de terrenos y en los fraccionamientos clandestinos, desprovistos de infraestructura, pero de ninguna manera son exclusivas de los sectores populares.

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 que presentaremos a continuación, y la misma persistencia del problema. Las formas de concebir la producción del

6 En el marco de las operatorias FONAVI, FOPROVI y Programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda.

espacio residencial dentro de la legalidad implican la formulación y aprobación de un proyecto sobre tierras cuyo dominio esté saneado, es decir, que haya claridad en la titularidad del inmueble y ésta esté refrendada por una escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad. Los proyectos de mejoramiento, ampliación de redes de servicios, saneamiento ambiental, etc. suelen encontrar como primer obstáculo la necesidad de que el dominio se regularice, pero a su vez, la legislación urbanística de la provincia tiene exigencias para permitir la aprobación de planos de subdivisión (que luego puedan ser inscriptos junto a sus títulos) difíciles de cumplir en urbanismo que no las ha tenido en cuenta desde el origen⁷, y sólo interviniendo con excepciones se puede desatar el nudo. En la Tabla 1 sintetizamos las distintas formas de irregularidad que encontramos, según modalidades de acceso al suelo.

LAS MEDIDAS DE REGULARIZACIÓN

La literatura que trabaja los diferentes modelos de intervención frente a la irregularidad del hábitat popular urbano (Fernandes 2011, Alfonsín 2014, Calderón 2006) suele distinguir dos paradigmas bien diferentes: uno de titularización masiva y otro de acción urbano-ambiental, ejemplificados por los casos peruano y brasileño, respectivamente. Este esquema analítico que rescata las características sobresalientes de ambos paradigmas nos es insuficiente para describir al conjunto heterogéneo de acciones que encontramos en la

7 Cabe relativizar en parte esta afirmación puesto que en los asentamientos organizados se constatan experiencias de vida urbana previas y cierto conocimiento de los requisitos que se tendrán en cuenta para una futura regularización del barrio, traducidos en las medidas y disposición de los lotes, el ancho de calles y veredas, la continuidad de la trama urbana colindante, etc. Pero por otro lado, aquellas intenciones de origen de constituirse como un barrio similar a los de los alrededores pueden verse modificadas años después por la densificación de los asentamientos.

Modalidad de acceso al suelo	Forma de irregularidad	Dominial	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 (caso mayoritario, por ventas a plazos de loteos previos al DL 8912/77; lotes indexados)	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	
Otras situaciones	Posesión de un inmueble heredado del que no se ha concretado el proceso sucesorio	X	

Tabla 1. Provincia de Buenos Aires: formas de irregularidad según modalidades de acceso al suelo **Fuente:** Elaboración propia, 2014.

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
Medidas ex ante								
Oferta de tierra a través de programas públicos	Legislación marco		Programa PROTIERRA	Plan Familia Propietaria				
Medidas ex post								
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 <i>ad hoc</i>	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 <i>ad hoc</i>	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 - Provincia de Buenos Aires: medidas de regularización ante diferentes tipos de irregularidades por período de gobierno 1983- 2007
Fuente: Elaboración propia, 2014

provincia de Buenos Aires a lo largo de las tres décadas subsiguientes a la dictadura militar.

La recomposición democrática en nuestro país generó condiciones para el ingreso en la agenda política de la problemática de la irregularidad dominial y urbana de los asentamientos populares. 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 ir 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 habitar⁸ 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 5 gobernadores, 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 in-

8 Ponemos "habitar" en el intento de contemplar todas las situaciones expuestas en la tabla 1.

tención 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 y cabalga entre la gobernación de A. Cafiero y el primer mandato de E. Duhalde. 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)⁹.

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).

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, siempre dentro de los límites de la concepción de *derecho a la vivienda* como derecho a la *propiedad de la vivienda*.

Dentro de esa etapa de fuerte ingreso de la pro-

9 Con esta afirmación no pretendemos ignorar acciones previas -como por ejemplo la sanción de las emblemáticas leyes de expropiación de los asentamientos de Alte. Brown y San Francisco Solano del año 1984 (leyes 10.238 y 10.239), entre otras- pero sí mostrar un periodo de consolidación de los mencionados modos de encarar la problemática que resultaron fundantes en adelante.

blemática de los asentamientos populares en la agenda política, podemos identificar dos momentos de mayor auge:

1. en 1990 y 1991 la 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 que se plantearon como *alternativas* al modelo centralizado de la política habitacional tradicionalmente protagónica (SSUV 1990);
2. 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 24.374, conocida como Ley Pierri¹⁰.

En el otro extremo, vemos que el periodo de menos puesta en marcha de acciones e iniciativas desde el gobierno provincial coincide con la segunda gobernación de Duhalde y las de Ruckauf y Solá. De las entrevistas 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 (manzaneras, estructuras de 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

10 Por el apellido del diputado que la presentó.

años anteriores, con excepción de la regularización mediante la ley 24.374 y la sanción de leyes de expropiación sin presupuesto asignado y a los efectos de frenar procesos judiciales de desalojo. 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: PROMEBA, IVBA y aplicación de la ley 24.374). En este sentido, cabe recordar el contexto de fuerte crisis económica y política que atravesaba nuestro país a fines de los '90, producto de dos décadas de neoliberalismo, y la 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 relevantes¹¹.

LOS FUNDAMENTOS DE LAS MEDIDAS DESDE LA MIRADA DE LOS FUNCIONARIOS POLÍTICOS

El estudio de las diferentes iniciativas traducidas en leyes, decretos, resoluciones y programas, el

¹¹ 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).

seguimiento del derrotero de los organismos públicos con incumbencias en la temática y los relatos de los actores políticos entrevistados nos han ayudado a identificar esas dos etapas señaladas; estos últimos, a su vez, las ilustran de primera mano. Ahora, trataremos de encontrar en sus palabras las continuidades y diferencias entre ello/as en cuanto a tres preguntas que les hemos planteado en las entrevistas: ¿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, comentaremos los puntos sobresalientes del análisis de las entrevistas y exponemos algunos fragmentos a modo de ejemplo de lo que hemos observado. Indicaremos, junto a las iniciales de lo/as funcionario/as entrevistado/as, si actuaron en la primera o segunda etapa identificadas dentro del periodo de estudio.

* *Acerca de la irregularidad del hábitat y sus causas:* Tal como se expresa en los fundamentos de las leyes y decretos que generaron programas y líneas de acción, en los relatos de los actores políticos también 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 accesible a sus posibilidades de pago. También se reconoce que esta demanda está mayoritariamente concentrada en el Conurbano Bonaerense y que, en periodos de crisis económica, se ha intensificado la demanda de suelo y vivienda en dicho territorio.

"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 hubie-

ra 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).

"yo adscribo a este proyecto político en lo nacional, obviamente, y provincial, desde ya, pero son las líneas de las que siento que a veces nos quedamos a mitad de camino entre el discurso y la acción, porque ser un gobierno progresista en serio requiere política muy activa de suelo urbano hacia los sectores populares y yo no las veo" (LS – Segunda etapa).

Sí cabe aclarar que quienes ejercieron cargos públicos en los primeros años del periodo estudiado, también explican la irregularidad haciendo un fuerte hincapié en la existencia de tierra vacante¹² en el entramado urbano que de alguna manera se exponía como oportunidad frente a las necesidades de miles de familias sin acceso al mercado formal.

"empieza a aparecer una catarata de leyes provinciales de expropiación y, además, en toda esta

¹² Esa Tierra Vacante Estaba Compuesta Por 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.

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

“una gran inmigración europea tuvo la necesidad de comprar tierra barata para conseguir la residencia en el país, luego estos terrenos, en su mayoría inundables y con basura, fueron abandonados. Se sucedieron las inundaciones y el deterioro avanzó convirtiéndolos en indeseables. La migración hacia la provincia aumentó rápidamente y la gente que fue llegando, ocupó masivamente esas tierras” (OG – Primera etapa).

Además de lo comentado, encontramos diferencias entre las dos etapas en lo que hace a la legitimación de las ocupaciones desde la mirada de los funcionarios. Los de la primera etapa 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 aquellas tierras aún vacantes. 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 medidas de regularización. Los procedimientos extensos y las diversas dificultades observadas a dos décadas de implementación de medidas de regularización y programas habitacionales, son vistos críticamente por estos actores, quienes, por otro lado, igual encuentran la solución en la intervención pública para transferencia de tierras y viviendas a las familias ocupantes.

“la gente tiene movilidad, entonces, una ley de una vivienda a pagar en 30 años y tenés que vivir ahí toda tu vida ¡pero qué estás diciendo! es de cumplimiento imposible, qué le estamos pidiendo, una cosa que no va a poder cumplir, esto hace que se trabe todo. Lo mismo pasa con el Plan Federal, cuotas a pagar en 50 años, condonásela y listo, regalásela ¡no voy a dejar de tener trabajo nunca! Porque de acá a 10 años vamos a tener que estar regularizando los planes federales, por qué, porque la gente ésta se va a haber ido, la vamos a tener que volver a censar, quién está en cada casa, por la movilidad propia del ser humano” (MAD – Segunda etapa).

“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).

** Acerca del rol que debe asumir el Estado frente a la irregularidad del hábitat popular urbano: Tal como se refleja en los objetivos de las medidas de regularización adoptadas durante todo el período, la misma es concebida, en última instan-*

cia, como la transferencia en venta de la tierra a sus ocupantes mediante la intervención del Estado para que, finalizado el proceso, se alcance la titularidad del lote (escrituración individual que convierte la posesión en propiedad privada). Este esquema de trabajo se fue consolidando conforme avanzaba el período, lo cual no se evidencia tanto en los discursos de los funcionarios como en los fundamentos de las leyes de expropiación y otras normativas, analizadas en otra oportunidad (Relli 2011), aunque podemos rescatar dos fragmentos de entrevistas que sí lo enuncian en términos de facilitar la propiedad privada como acto de “dar dignidad” e “igualdad de derechos” a la gente:

“nosotros no regalábamos la tierra del estado nacional, nosotros transferíamos en venta la tierra del estado nacional [...] bueno, primero la cuestión simbólica, esto no es una dádiva del Estado, es el reconocimiento de un derecho, que te genera una obligación, está bien?” (HR – Primera etapa).

“todo lo que es la mejora urbana, desde la infraestructura, pasando por el mejoramiento de la vivienda, pasando por el esponjamiento en muchos casos, digo, es una dimensión social que yo estoy totalmente de acuerdo que se dé, pero no nos podemos llamar al engaño porque [sin atender lo dominial] no estamos resolviendo integralmente el problema ni estamos incorporando al territorio ciudadanos que tienen los mismos derechos que el resto en el marco de una legislación única, no sé si se entiende” (LS – Segunda etapa).

Si bien el esquema de trabajo comentado estuvo presente desde las primeras intervenciones y, como veremos luego, 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 muy 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).

“Duhalde plantea un emblema de acción: La tierra debe ser el proyecto básico que debe construir una familia, lo primero será entonces consolidar el arraigo, restableciendo una consigna elaborada en los años municipales: ‘Erradicar la pobreza y consolidar el arraigo’, jugando a la contraposición ideológica de tiempos de dictadura, donde la consigna era: erradicar al pobre” (OG – Primera etapa).

“[había] compañeros municipales que tenían un criterio de expulsión de los habitantes del territorio que ocupaban porque son inundables y no tienen papeles, mientras otros [nosotros] trabajábamos para consolidar el criterio de arraigo sobre la misma tierra, que, por otra parte, las familias ocupaban por años. Esto explica rápidamente el concepto y la necesidad de respaldo político de la gestión. Como decía, entonces, se repite esta situación a nivel provincial, de modo que, además de la gestión de gobierno, se debía realizar un trabajo de contracultura, con los agentes estatales, y no sin oposiciones” (OG – 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 muy 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.

“No teníamos presupuesto, como no teníamos presupuesto, empezamos a armar algo que podía parecer que era entretener a la gente, pero era algo en lo que nosotros creíamos que era la de generar organización. Nosotros no atendíamos casos individuales, si un señor venía, una familia venía que quería regularizar su terreno, nosotros empezábamos a indagar, suponiendo que los tipos vivían en un barrio, que podían ser 20, 200 ó 2500

como en La Matanza. Pero tampoco sabíamos sobre la legitimidad de ellos, de la legitimidad que pudieran tener, porque venían y decían ‘somos la comisión del barrio’, ‘bueno, fenómeno, nosotros el sábado o el domingo vamos a ir, nos arman una asamblea’, entonces íbamos a la asamblea y les decíamos a los tipos ‘esta familia vino y...’ Generar organización, que ellos fueran los protagonistas y que ocurrieran estas cosas que vos preguntás, que fueran un poco los que siguieran todo el procedimiento, qué sé yo, pero ya después lo que ocurre es que cuando nos vamos nosotros todo eso no se mantiene como tal” (AF – Primera etapa).

“Nosotros vimos que la primer demanda de la gente es la tierra, ni la vivienda ni la infraestructura, es la tierra, porque quieren tener la tranquilidad de decirles a sus hijos ‘esta es vuestra casa’, entonces, eso fue lo que tomamos nosotros y además sabíamos que para eso, ese potencial, que unía a todo el barrio, a toda la gente, más allá de las disputas de la sociedad de fomento, la salita y qué se yo, ese era el común denominador, entonces dijimos, bueno, ya está, ese es el común denominador y además hace falta [...] una vez que nosotros entregábamos la tierra, ya tenían derechos, está bien? Y ese derecho los fortalecía en la lucha por las mejoras por fuera de cualquier gestión política, esa era nuestra concepción [...] primero te hago el acceso a un derecho, después te siento en la mesa y te digo: ‘ahora pelealo, pelea-lo con quien sea, con la derecha, con la izquierda, con el populismo, con lo que sea, nosotros somos circunstanciales’ ¿cómo aseguras el largo plazo? desde la demanda, la demanda organizada” (HR – Primera etapa).

“Estas cuestiones no pueden solucionarse sin la presencia del estado y colaboración de organizaciones no gubernamentales que le den permanencia al

tema, más allá de las gestiones políticas, aunque, por otro lado, nada de esto es posible sin la firme decisión política de hacerlo” (OG – Primera etapa).

Las opiniones sobre las funciones que debían desempeñar quienes trabajaban en el Estado se van modificando. 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 ocupaciones¹³ y que sólo se trabaje en regularizar situaciones preexistentes usando “la imaginación” y las herramientas normativas con las que se cuenta. Estos discursos van en línea con lo que hemos relevado como resultados de las medidas, que prosperaron cuando se encontraron soluciones puntuales para cada caso particular, en un ejercicio de interpretación de la normativa e intentos de adecuación y/o excepciones a la misma.

“En general, el proceso que impulsábamos era ese, frente a ocupaciones ilegales preestablecidas cuya situación por el tiempo en que se habían producido no se podía enmarcar en la ley Pierri, lo que se impulsaba eran leyes de expropiación preexistentes para que no se cayeran y, si no, impulsar nuevas leyes de expropiación para poder regularizar a posteriori la situación dominial a los ocupantes.¹⁴ [...] 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 responsabilidad del Estado reencausar esa demanda desde el punto de vista de la legalidad, no de la ilegalidad” (CH – Segunda etapa).

¹³ Estamos refiriéndonos a los discursos de los funcionarios, no a los hechos verificables en el territorio.

¹⁴ Estamos refiriéndonos a los discursos de los funcionarios, no a los hechos verificables en el territorio.

“Porque el estado tiene que ser eso, es imaginación, obviamente no tenés todos los recursos, muchas veces la imaginación la podés encontrar con las leyes y podés hacer muchas cosas con las leyes de tu lado, y muchas veces la voluntad política no te acompaña y bueno, nada...” (MAD – Segunda etapa).

** Lo que se entiende por regularización y la importancia de la 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 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).

“[entregábamos] un bien que estaba dentro de las

normativas, de ser un derecho de la familia, por un lado, y la seguridad de la inenbargabilidad, por el otro, bien de familia, estaba caratulado como bien de familia [¿se identifica la protección con la propiedad?] Por supuesto” (SM – Segunda etapa).

“todas estas son líneas de acción, el [Programa] Arraigo, el Plan Familia Propietaria, la ley Pierri, son todos para mí planes que van buscando un mismo objetivo, darle mayor dignidad en lo que tiene que ver con algo que es muy importante y fue siempre muy importante, que es la propiedad del lugar donde uno vive, a la gente” (CH – Segunda etapa).

“nuestras escrituras en el 90% de los casos salen de acá como bien de familia para que no sean prenda de acreedores, porque si no ¿de qué sirve? Yo, para regularizar comunitariamente prefiero no regularizar, porque sé que a la corta o a larga a la gente la meto en un despelote, porque la meto en el mercado, en este mercado, que no tiene alma, el mercado es el mercado y va contra vos, contra mi, contra el feriante, generalmente nunca contra los poderosos, pero contra el más humilde va siempre, no le interesa” (LS – Segunda 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 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 de dar solución al problema de la irregularidad.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo pretende ser un pequeño aporte al análisis de la política de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires desde la recomposición democrática. De la investigación de la que forma parte se desprendió la presentación de las formas en las que se manifiesta la irregularidad en esta provincia y la identificación del conjunto heterogéneo de medidas que han conformado lo que denominamos la política de regularización. A partir de su reconocimiento y análisis en profundidad pudimos identificar dos etapas dentro del período en las que el tratamiento de la cuestión muestra algunas diferencias, puestas de manifiesto de varias maneras: el perfil de las intervenciones, la jerarquía dada a los organismos públicos intervinientes y los discursos de los actores con poder de decisión durante el período. De estos últimos pudimos extraer elementos que nos ayudan a comprender mejor las acciones estudiadas.

En los discursos de los actores de la primera etapa, encontramos un fuerte peso a los intentos de dar legitimidad a la cuestión y hacerla entrar en la agenda de problemas a tratar desde el accionar público articulado con el de las organizaciones sociales (existentes o a promover desde el mismo Estado). En oposición a las medidas adoptadas por el gobierno dictatorial -y en consonancia con las recomendaciones que también se oían a nivel internacional- en esta etapa se consolida la no-

ción de *radicación* y reconocimiento de *derechos adquiridos* por el mismo hecho de habitar y construir cada barrio. Este posicionamiento estaba de alguna manera avalado por la explicación de la *irregularidad como respuesta* a un mercado y una normativa urbanística de corte tecnocrático que no contemplaban las necesidades de todos los sectores sociales, a su vez conviviendo con extensiones de suelo vacante dentro del entramado urbano.

Ya hacia fines del período estudiado, en los discursos de los funcionarios se observa mucho menos legitimada la ocupación de suelo vacante, aun reconociendo la necesidad de las familias. Como dato diferenciador, en la segunda etapa aparece la identificación de la irregularidad como producto de las mismas acciones públicas: medidas de regularización y programas habitacionales que, en su implementación -en procesos en ocasiones muy trabados y cruzados por múltiples intereses-, generan nuevos problemas que pasan a formar parte del mapa de la irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia.

No obstante las diferencias, desde el inicio estuvo presente en las medidas adoptadas, cualquiera sea su perfil, el accionar estatal en post de lograr la *transferencia en propiedad* de las tierras a las familias que ocuparon, compraron de manera irregular o no concretaron el proceso de titulación. El rol del Estado en esta cuestión queda siempre definido como facilitador del acceso a la propiedad privada individual puesto que a ésta se la identifica con la garantía de derechos ciudadanos, legitimidad y seguridad de la tenencia de la tierra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfonsín, B. (2014). "Regularización de la tenencia de la tierra en América Latina: cuestiones clave para la agenda de la región". Lincoln Institute of Land Policy, PEA.
- Calderón Cockburn, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lima, Lincoln Institute of Land Policy, Sinco Editores.
- Clichevsky, N.; Prévot Schapira, M.F.; Schneier, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del municipio de Moreno*. Cuadernos del CEUR n° 29, Buenos Aires, CEUR – CREDAL.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 75.
- Clichevsky, N. (2007). "Informalidad Urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones" (mimeo).
- Duhau, E. (2003). "Programas de Regularización y mercado de suelo para vivienda popular en la ciudad de México" en Abramo, P. (coord.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Rio de Janeiro, LILP, Sette Letras, Faperj.
- Fernandes, E. (2003). "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica". *Revista Vivienda Popular* n° 12.
- Fernandes, E. (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América latina". *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. XXXIV, n° 102.
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, R. (2012). "Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista" en AAVV: *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*, Montevideo, Trilce.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Documentos del CEDES* n° 4, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas.
- Pugliese, L. (1997). "Crisis e intervención estatal en el mercado de lotes populares, 1981-1997" (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.; Hertzler, 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.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (1990). "Programas en desarrollo y estado de avance". Cuadernillo editado por el MOSP, provincia de Buenos Aires.
- Svampa, M. (2004). *La sociedad excluyente*, Buenos Aires, Taurus.