

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**  
**Secretaría de Posgrado**

**Tesis para optar por el grado de Doctora en Geografía**

**POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN DEL HÁBITAT  
POPULAR URBANO: PROVINCIA DE BUENOS AI-  
RES Y PARTIDO DE LA PLATA, 1983-2015**

Autora: Mariana Relli Ugartamendía

Directora: Beatriz Cuenya

Codirectora: Patricia Pintos

Ensenada, 28 de mayo de 2018.

# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	7
<b>Resumen</b>	10
Abstract	11
<b>Introducción</b>	
1. Presentación del tema y los objetivos de la investigación	12
2. Conceptos teóricos y analíticos	16
3. Abordaje metodológico	19
4. Estructura de la tesis	24
<b>Capítulo 1. Puntos de partida: regularización como opción política frente a la irregularidad del hábitat popular urbano resultante de la producción de ciudad en el capitalismo periférico</b>	
Introducción	26
1.1. Formas de producción del espacio residencial en la urbanización latinoamericana y sus resultados espaciales	26
1.2. Irregularidad del hábitat popular urbano	30
1.2.1. Teoría de la marginalidad: explicaciones que llegaron a acciones públicas	33
1.2.2. Explicaciones estructurales del fenómeno y debates que no llegan o no dialogan con la política pública	35
1.3. Las políticas para el hábitat irregular	37
1.3.1. Políticas ex-ante o preventivas	38
1.3.2. Regularización: definición, dimensiones, objetivos	39
1.4. Políticas de regularización	42
1.4.1. Antecedentes	42
1.4.2. El impulso decisivo de los años '90	43
1.5. Regularización: debates en torno a sus concepciones y resultados	47
1.5.1. Beneficios o perjuicios que hacen a la calidad de vida de las familias que son objeto de las políticas de regularización	48
1.5.2. Acerca de las ciudades a la que las políticas de regularización contribuyen a consolidar	52
1.5.3. Acciones ex post y otros intereses	58
1.6. Estudios en Argentina	60

## **Capítulo 2. Argentina, 1983-2015: modelos de desarrollo, política habitacional e ingreso de la regularización del hábitat popular urbano en la agenda política**

Introducción	66
2.1. Argentina neoliberal, Argentina neodesarrollista: diferencias y continuidades	68
2.2. El devenir de la política habitacional en el período de estudio: 1983-2015	75
2.2.1. Modelo centralizado de intervención habitacional	77
2.2.2. Transformaciones en el sistema de vivienda	78
2.2.3. Política habitacional neodesarrollista: Plan Federal de Construcción de Viviendas	81
2.3. La irregularidad como cuestión en Argentina: inclusión de medidas de regularización en la agenda de gobierno nacional	84
2.3.1. Comisión Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo	86
2.3.2. Ley Nacional de Titularización de Inmuebles	95
2.3.3. Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA	98
Adenda: Proyecto de Ley Federal de Regularización dominial de la vivienda familiar	100

## **Capítulo 3. Tipos de irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires y herramientas para abordarlos (la foto)**

Introducción	102
3.1. La irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires	103
3.1.1. Adquisición regular con escrituración incompleta o inexistente	107
3.1.1.a. Loteos populares: cuotas indexadas y problemas de escrituración	107
3.1.1.b. Vivienda construida por el Estado	109
3.1.1.c. Cesiones de tierra pública mediante pago de canon de ocupación	110
3.1.2. Ocupaciones	111
3.1.2.a. Villas y asentamientos en inmuebles de dominio privado y dominio privado del Estado	111
3.1.2.b. Inmuebles de dominio privado del Estado: ocupación de parcelas dispersas	112
3.1.3. Adquisición irregular	112
3.1.3.a. Loteos clandestinos	112
3.1.3.b. Compraventas irregulares de viviendas sociales	114
3.2. Los instrumentos de regularización	114
3.2.1. Adquisición regular. Escrituración incompleta o inexistente	118
3.2.1.a. Loteos populares: expropiación de saldos indexados y titularización por LN 24374	118
Expropiación de los saldos indexados	118
Escrituración incompleta o inexistente: Ley Nacional de Titularización de Inmuebles	121

3.2.1.b. Regularización de inmuebles financiados por el IVBA	122
3.2.1.c. Transferencias de parcelas cedidas mediante pago de canon de ocupación	125
3.2.2. Ocupaciones	126
3.2.2.a. Ocupaciones de tierra privada	126
Reglamento de erradicación o urbanización de áreas ocupadas	127
Expropiaciones	128
Compras de tierras ocupadas	132
Condonación de deudas impositivas a cambio de inmuebles	134
Prescripción administrativa	135
3.2.2.b. Ocupaciones de tierra de dominio privado del Estado	135
3.2.3. Adquisición irregular	137
3.2.3.a. Compraventas en fraccionamientos clandestinos	137
3.2.3.b. Viviendas sociales en compraventas no registradas y/o no permitidas	137
3.2.4. Tratamiento integral (hay vida más allá del dominio): régimen de reconstrucción urbana, PROMEBA y Ley de Acceso Justo al Hábitat	138
3.2.4.a. Asentamientos precarios: régimen de reconstrucción urbana	138
3.2.4.b. Implementación del PROMEBA en provincia de Buenos Aires	140
3.2.4.c. Régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos (LAJH)	141
3.2.5. El final del cuento: escrituración social a través de la Escribanía General de Gobierno	143
3.3. Los obstáculos en la implementación de medidas y las formas de resolverlos	144
3.4. Descripción general de la foto	145
<b>Capítulo 4. Política de regularización del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires durante el período 1983-2015 (la película)</b>	
Introducción	148
4.1. Una mirada diacrónica: la política de regularización según las distintas gestiones de gobierno provincial, 1983-2015	153
4.1.1. Gobierno de la UCR, Alejandro Armendáriz, 1983-87	153
4.1.2. Primer Gobierno del PJ, Antonio Cafiero, 1987-1991	154
4.1.3. Segundo gobierno del PJ, Eduardo Duhalde, 1991-95 y 1995-99	161
4.1.4. Tercer gobierno del PJ, Carlos Ruckauf, 1999-2001	171
4.1.5. Cuarto gobierno del PJ, Felipe Solá, 2001-03 y 2003-07	172
4.1.6. Quinto gobierno del PJ, Daniel Scioli, 2007-11 y 2011-15	175
4.2. A modo de síntesis y rescate de la voz de los actores políticos	180

## **Capítulo 5. Gestión urbana y regularización del hábitat popular en La Plata: las contradicciones de las políticas con efectos territoriales**

Introducción	193
5.1. La Plata: Gestión municipal y política urbana. El municipio como agente activo en la definición del rumbo de la ciudad	194
5.1.a. Intendencias de Juan C. Albertí y Pablo Pinto (1983-1991): el municipio se inicia en las tareas de ordenamiento territorial, la irregularidad no es un tema de agenda estatal	197
5.1.b. Intendencias de Julio Alak (1991-2007): las dos ventanillas. Apuesta a la planificación como herramienta de gestión territorial y tratamiento particularizado de la irregularidad del hábitat popular	198
5.1.c. Intendencias de Pablo Bruera (2007-2015): la ciudad entregada al <i>lobby</i> inmobiliario	203
5.2. La Plata: hábitat popular y situaciones de irregularidad	209
5.2.a. Periferia: el emplazamiento asignado históricamente a los sectores populares	209
5.2.b. Formas en las que se manifiesta la irregularidad en La Plata	214
5.3. El tratamiento de la irregularidad del hábitat popular urbano en La Plata	216
5.3.a. Estado vendedor	218
5.3.b. Estado mediador	219
5.3.c. Estado escriturador	224
5.3.d. Estado escriturador de viviendas sociales	228
5.3.e. Resultados	230
5.4. La Plata formal y La Plata irregular: consolidación de gestiones paralelas y sin diálogo	230
<b>Reflexiones finales. Política de regularización: tres décadas de implementación de instrumentos y persistencia del problema</b>	233
<b>Bibliografía</b>	242
<b>Anexo. Algunas consideraciones metodológicas</b>	
A.1. Reconstrucción de la <i>caja de herramientas</i> para regularizar y de los resultados de la implementación de las medidas para provincia de Buenos Aires y La Plata	255
A.2. Análisis diacrónico de la política de regularización a lo largo de tres décadas	259
A.3. Estudio de caso	260
A.4. Entrevistas a informantes clave	261
<b>Abreviaturas</b>	264
<b>Índice de cuadros y gráficos</b>	266
<b>Índice de mapas</b>	267

Mi hijo Camilo Buenaventura nació un viernes a las 19.50 (hora de España). Mi mamá Nora Inés partió el lunes siguiente a las 10.30 (hora de Argentina). Él se apresuró, ella lo esperó. Dedico este trabajo a las 66 horas y 40 minutos en los que sus latidos coincidieron y la ilusión del encuentro fue posible. Se lo dedico a ellos.

## Agradecimientos

Después de tantos años y tanto trabajo, tal vez estas páginas sean lo más importante de todo lo que aquí está escrito, porque nada podría haber sido posible sin la ayuda, la guía, el acompañamiento, el aliento y la confianza de muchas personas. Advierto que los agradecimientos serán largos, porque largo es todo lo que tengo para agradecer.

Con esta tesis culmina el ciclo de formación dentro de las instituciones educativas públicas por las que tuve la fortuna de haber transitado, desde el jardín de infantes hasta la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Quiero agradecer a todas las personas con las que he compartido ese camino, que han contribuido a mi formación y por las que siempre seré una defensora acérrima de la educación pública, popular y gratuita, única garantía de formación de ciudadanos y ciudadanas con pensamiento libre e interés por las problemáticas que incumben a toda la sociedad. También quiero agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por las becas que sostuvieron varios años mi trabajo y, en línea con lo anterior, prometer la defensa de las instituciones públicas de investigación por su gran labor en el apoyo a la construcción de conocimiento que, ojalá algún día, responda enteramente a las necesidades de nuestro pueblo.

Gracias a los investigadores e investigadoras que abrieron caminos en los estudios urbanos latinoamericanos, con preguntas, enfoques y respuestas propias, surgidas del interés por acercar la ciencia a las preocupaciones reales de los hombres y mujeres de nuestras sociedades, tan castigadas por la colonización y las distintas caras del capitalismo. Muchas veces esos científico/as y pensador/as tuvieron que abandonar sus países y dejar sus afectos para salvar sus vidas, persiguiendo el objetivo de generar conocimiento realmente significativo, que sirva para denunciar el despojo y brindar herramientas para resistir y construir una sociedad nueva. Vaya a todo/as ello/as mi gratitud y admiración.

Quiero agradecer a Beatriz Cuenya porque, a pesar de mis tiempos laxos, siempre confió en que algún día concretaría esta tesis. Otra persona que jamás me dejó bajar los brazos fue Patricia Pintos, a quien le adeudo un sinfín de horas de charlas, de lectura de borradores, correcciones, sugerencias, mates, palabras alentadoras y más...

Empecé a inmiscuirme en estos temas de la mano de Raúl Fernández Wagner, Guillermo Marzoni y mis compañeros, compañeras y docentes de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata, donde no sólo tuve un profundo panorama de temas, problemas, enfoques y opiniones relacionados con el mundo del hábitat, sino que además construí amistades que se quedaron para siempre con Cristina Fynn, Mirian Conti, Andrea Echeverría, Gabriela Marichelar y Mariana Caram.

El camino continuó en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, donde compartí el espacio de trabajo con investigadores e investigadoras enormes (¡verdadero/as próceres!) y también con compañero/as que siempre recordaré con mucho cariño, muy especialmente a Luciana Guido, Adriana Vaghi y Daniel Kozak.

Durante el transcurso de la investigación tuve la oportunidad de realizar una estancia de trabajo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, fueron meses de adentrarme en la bibliografía sobre el tema y tomar dimensión en perspectiva comparada de la potencia de la urbanización popular y sus complejidades. Infinitas

gracias al Dr. Antonio Azuela y a la Dra. Paula Mussetta por hacerme un lugar en el IIS/UNAM, y a Nati D'Angelo, Lore Zárate y Jill Wigle por embellecer mi paso por el DF.

Quiero agradecer enormemente a mis compañeros y compañeras de todos los días en el Centro de Investigaciones Geográficas (FaHCE, UNLP): Lucía Matteucci, Violeta Ventura, Mariano Félix, Juliana Díaz Lozano, Christian Torno, Daiana Melón, Alicia Migliaro, Alida Dagnino, Nicolás Trivi y lo/as visitantes ocasionales, con quienes compartimos almuerzos, risas, chismes, penas y sesiones de gimnasia descontracturante. Agradezco a Isabel Andrade y a Luis Adriani por abrir puertas para que la investigación en la carrera de geografía sea posible. El lindo clima de trabajo que respiramos a diario en el CIG ha sido el sostén emocional de muchos momentos de desazón y ganas de dedicarme a otra cosa. Como decimos por ahí: ¡millones de gracias!

Aunque es pura responsabilidad mía, nada de lo que está presentado en esta tesis hubiera sido posible sin la compañía y aportes del Grupo de Estudios Urbanos del CIG. En 2012 empezamos a andar este camino de inventarnos como grupo y apoyarnos mutuamente para generar información, analizar desde nuestra óptica la región en la que vivimos, formarnos, pensar en conjunto e invitar a otro/as a que se sumen a la propuesta. Gracias Juampi, Pato, Lucía, Violeta, Pablo, Lucas, Francisco, Gabriel, Julián y Andrea. También a Fede y Diegote, que rumbearon para otros lados, pero dejaron su amistad intacta.

Gracias a mis alumnos y alumnas de los muchos años que llevo ejerciendo la docencia universitaria; a Margarita Papalardo y mis colegas del Departamento de Geografía de la UNLP. Gracias a Pepe Cóccaro por enseñarnos a enseñar con amor y humor.

También quiero agradecer a todas las personas que me brindaron su tiempo en sucesivas consultas y entrevistas, empleado/as y funcionario/as de organismos públicos provinciales y municipales que se mostraron generoso/as y a lo/as que recurrí múltiples veces robándoles su tiempo y su paciencia, entre lo/as que destacó muy especialmente a Alberto Farías, Jorge Gil, Oscar Gagliano, Guillermina Monjeau y José Maya.

Agradezco muchísimo a Pablo González por su ayuda para confeccionar los mapas para esta tesis, por sus horas de fotolectura, su generosidad y toda la paciencia que me tuvo (y que puse a prueba más de una vez). A Gabi Marichelar por estar siempre disponible para atender mis dudas, conseguir contactos e información y por su amistad incondicional. Sin Andrés Chacón y sus conocimientos informáticos, buena parte de los capítulos 4 y 5 habrían fracasado, no tengo palabras para agradecerle su trabajo y, sobre todo, su amistad hermosa. Siempre gracias a Estanislao Simonetti (Estani, mi Concuch) por los gráficos de la tesis y por tantos años de amistad, que se multiplican a través de nuestros hijos. Y otra vez gracias a Juampi del Río y Pato Pintos porque viéndolos trabajar, aprendí a trabajar, y compartiendo espacios de discusión y creación con ustedes, aprendí a querer esta profesión y a disfrutarla.

En la última década, el amor me ha llevado a pasar varios meses por Madrid, Barcelona y Zaragoza. Quiero agradecer a la familia española por todo su apoyo y cariño: Justo, Carmen, Ana, Tito, Jorge, Sara, Ignacio, Eli, Eneko, Alfonso, Manolo, Esther y Manoli. También a los amigos y amigas de aquel lado del mundo, que siempre nos esperan y reciben con alegría. Al Grupo de Estudios Metropolitanos *A-Zofra* de Zaragoza por hacerme un lugarcito en su proyecto *No Job Lab*. A Juanjo Michelini por el reencuentro y el cobijo en la Universidad Complutense de Madrid. A Nati Slepoy, incondicional. A Jorge, Pilar y Juli por su casita de Marqués de Vadillo. A María González Reyes por ese abrazo maravilloso.

Y por La Plata, enorme es la lista de familia y amigo/as que me han apoyado y que, con sólo estar, hacen que la vida sea más linda. Sepan que les estoy profundamente agradecida. Gracias a mis amigotas del alma por los años unidas y queriéndonos tanto: Natito, Mari, Tati, Ceci,

Piggy y Vane; a la Familia Goma y lo/as gomines; a Fer, Xime y Pina; a mis Brujis luchadoras: Ana, Maga y Meli. Gracias a mis compañeros y compañeras de militancia en esa hermosa experiencia que fue Galpón Sur. A Rodo, por ser y estar. A mis compañeros y compañeras del Frente Popular Darío Santillán Corriente Nacional por construir cada día un camino no escrito y lleno de reveses, por no bajar los brazos y reinventarse siempre, aún en los escenarios más adversos, sintiendo como propias todas las injusticias.

Gracias a mis viejis, Nora y Jorge, y gracias hermanas, Juli, Pao y Chu, por la familia hermosa que tenemos y a la que elijo todos los días. Gracias a la abuela Chiquita por su alegría. Gracias a mis sobrino/as Inés, Juan, Ignacio y Emilio, y a los cuñados, Juan y Pablo. Gracias a Olga y Carlitos, Nori, Mato, Nico, Beli, Flavia, Silvi, Juani, Darío, Bauti, Joaco, Pili y Fran por todos los domingos compartidos y todos los que vendrán.

Y gracias infinitas a Ernesto, mi compañero de vida, por el amor, la paciencia inagotable y porque juntos inventamos las maneras de superar distancias y adversidades mientras disfrutamos de nuestro *Camiloaventura*. A los dos les debo tanto que no cabe en mis palabras, entonces, las pido prestadas: *donde ustedes están, yo tengo el norte, y no hay nada como su amor como medio de transporte...*

## RESUMEN

Esta investigación se propone contribuir a ampliar el conocimiento sobre la política de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires durante el período transcurrido entre 1983 y 2015. El estudio se centra en analizar la orientación general del tratamiento de la irregularidad urbana dado por los sucesivos gobiernos provinciales, poniendo el foco en las iniciativas plasmadas en la creación y utilización de instrumentos para regularizar, sus fundamentos y las ‘cristalizaciones institucionales’ de las decisiones tomadas desde el sector público en torno a la cuestión. Complementariamente, interesa entender de qué manera la política de regularización se ha articulado con la política urbana a nivel municipal y, para ello, se recurre al análisis del caso de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires.

Desde el lado del problema a enfrentar por la política, la investigación apunta a identificar los distintos tipos de irregularidad y sus determinantes (en gran medida asociados con los modos de acceso al suelo, la situación dominial de partida y la mayor o menor adaptación a las normas formales del urbanismo) para luego reconstruir el conjunto de instrumentos que, a modo de *caja de herramientas*, se implementan para atender la problemática en su heterogeneidad. La investigación ofrece una caracterización contextualizada del ciclo de tres décadas de la política de regularización, en el que se identifican etapas (ingreso de la cuestión en la agenda pública, movilización de recursos, visibilización de resultados, etc.), actores intervinientes y tensiones en los enfoques para el tratamiento de la problemática.

El estudio sobre La Plata se centra en caracterizar la política urbana municipal y la implementación de la política de regularización a lo largo del período para analizar sus interacciones y consecuencias territoriales.

Los resultados y discusiones que propone esta investigación pretenden aportar al mejoramiento de la gestión pública de las problemáticas de acceso al hábitat de importantes sectores de la población.

**PALABRAS CLAVE:** política de regularización - hábitat popular - política urbana

## ABSTRACT

This research aims at broadening the knowledge on regularization politics of the urban popular habitat of the province of Buenos Aires during the period between 1983 and 2015. The study focuses on the analysis of the general orientation of the urban irregularity treatment performed by consecutive local governments, with a particular interest in the initiatives expressed in the creation and uses of regularization resources, their fundamentals and the "institutional crystallization" of the decisions developed by the public sector on the matter. In order to understand the ways in which regularization politics are assembled with the urban politics at the municipal level we analyze La Plata, the capital of the province of Buenos Aires.

From the politics point of view, the research aims to identify the different classes of irregularity and their decisive factors (to a large extent, associated with land access, the starting land-title situation and the degree of adjustment to the formal regulations of the urban planning), as well as to reconstruct the set of toolbox-like resources which are implemented to deal with the issue in its diversity. Besides, this research offers a contextualized characterization of these three-decade-cycle regularization politics, in which we identify the stages (entry of the matter in the public agenda, resources mobilization, results visibility, etc), participating actors, and tensions between approaches for the issue under treatment.

The case study of La Plata is focused on the characterization of the municipal urban politics and the implementation of regularization politics throughout the referred period, in order to analyze their interactions and territorial consequences.

The results and discussions proposed by this research hope to contribute to the improvement of the public management of the habitat access issues for significant sectors of the population.

**KEYWORDS:** regularization politics - popular habitat - urban politics.

# INTRODUCCIÓN

## 1. Presentación del tema y los objetivos de la investigación

Los sectores populares habitan y producen la ciudad, la imposibilidad de acceder a la vivienda por las vías del mercado o del Estado no los borra de las ciudades ni mucho menos. Las villas miseria, los asentamientos, las ocupaciones de inmuebles deshabitados, el hacinarse en hoteles y pensiones, la vida en la calle, etc. son formas de *estar* en la ciudad, habitarla y hacer uso de sus recursos –que son producidos colectivamente–, en un ejercicio cotidiano de aprovechamiento de las externalidades ligadas a la localización de la residencia: servicios educativos, sanitarios, recreativos y culturales, oferta de empleo, infraestructura de transporte, etc. En su hacer para proveerse de un lugar en la ciudad, las familias de bajos o inestables ingresos van creando ciudad en los intersticios y en los bordes de la ciudad formal. Con el término *urbanización popular* o *hábitat popular urbano* se hace referencia a esas modalidades de autoproducción del espacio residencial por parte de quienes no cuentan con los medios para hacerlo por las vías del mercado o del Estado y proceden guiados por la *lógica de la necesidad* (Pírez 1995).

El hábitat popular urbano (Duhau 1998) o urbanización inversa (Pírez 2016) es un fenómeno estructural de la urbanización latinoamericana que se ha incrementado sostenidamente en todas las grandes ciudades de la región desde mediados del siglo XX, acompañando procesos de industrialización que demandaban mano de obra. Aunque no son sinónimos, *urbanización popular* y *urbanización irregular* se identifican, puesto que los estándares impuestos a la producción formal del espacio residencial no están al alcance de los sectores de bajos ingresos, quienes acceden a la tierra mediante modalidades no contempladas dentro de los parámetros de "lo legal" o "lo regular" (ocupaciones, compraventas o alquileres irregulares) y producen sus viviendas con los materiales que logran conseguir con sus recursos, utilizando fundamentalmente su propia fuerza de trabajo, y superponiendo las fases de producción y consumo, es decir, en ciclos de vida familiares que transcurren mientras se levantan y mejoran las viviendas y se urbanizan los barrios.

Como respuestas estatales frente a la irregularidad, se han implementado políticas de regularización con distintos perfiles y resultados. En los años '90, las organizaciones supranacionales –que desde la segunda posguerra han regentado la marcha del capitalismo a

nivel mundial- empezaron a poner el acento en la necesidad de *luchar contra la pobreza*, atendiendo los emergentes de la misma: el hambre, la salud, la vivienda (Gilbert 2001; Peet 2004; Merklen 2005). Mientras desde la Conferencia de Hábitat de las Naciones Unidas se lanzaba la “*Campaña por la tenencia segura de la vivienda*” (2000), organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) financiaban programas de regularización urbana y titularización en América Latina y Asia, fundamentalmente, con el objeto de poner dentro de la ciudad formal (las leyes, el mercado) lo que se había construido por fuera de ella, incumpliendo normas urbanas y regímenes de resguardo de la propiedad. En Argentina, y sobre todo en la provincia de Buenos Aires, se pusieron en marcha distintos mecanismos de *radicación* de los sectores populares en la ciudad, expresados en términos de regularización urbana y dominial y de facilitación del acceso a la propiedad; esto no implicó la desaparición de prácticas de erradicación o desalojos compulsivos, pero sí proveyó vías alternativas a las imperantes para el tratamiento de la cuestión. Dichas medidas no han perdido vigencia desde entonces y, en la actualidad, continúan implementándose.

El objeto de estudio de esta investigación es la política de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires, desde la recomposición democrática en 1983 hasta 2015.

En esta provincia no existe un solo tipo de irregularidad y, por lo tanto, no hay una medida única de regularización. En la investigación se verá que la política de regularizaciones un conjunto de medidas que coinciden en sus objetivos (regularizar una situación dada), pero que necesariamente son diferentes en contenido e involucran a diversos actores porque apuntan a resolver tipos de irregularidad distintos, determinados en gran medida por el modo de acceso al suelo, la situación dominial de partida y cuánto del urbanismo formal (plasmado en instrumentos de ordenamiento territorial y normativas de edificación) se haya tenido en cuenta a la hora de subdividir el suelo y erigir construcciones.

La *irregularidad dominial* es violatoria de principios que están protegidos en nuestra legislación de raíz civilista (la propiedad privada, las relaciones de propiedad) y la *irregularidad urbanística y ambiental* implica el no cumplimiento de normativas que rigen la producción de hechos físicos en la ciudad (Duhau 1998; Clichevsky 2003 y 2007), que en la provincia de Buenos Aires están reunidas en el Decreto-ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo, la Ley de Conservación de desagües naturales, la Ley de Normas para el fraccionamiento de tipo urbano y barrio parque, y los Códigos de Ordenamiento Urbano que sanciona cada municipio.

La *regularización* es una medida *ex post* que actuará en una o en ambas dimensiones: por un lado, intentará identificar posesión con propiedad, es decir, solucionar la incongruencia entre quienes habitan efectivamente el inmueble en cuestión y quienes figuran como titulares de dominio. Y, por otro lado, intentará corregir en el terreno y sobre los hechos existentes (divisiones, construcciones) aquello que se ha producido por fuera de la normativa urbanística, constituida ahora como *corsé* dentro del cual deberán moverse los hacedores de política y cuyos componentes (estándares urbanísticos, constructivos, hidráulicos, etc.) suelen verse a modo de obstáculos que hay que superar. Las maneras de avanzar sobre ellos, que no son más que normativas que emanan de decisiones político-técnicas tomadas desde otras instancias gubernamentales, son también elementos de la política de regularización.

Toda normativa o acción que quiera corregir una o ambas dimensiones de la irregularidad, deberá sortear lo establecido por otros marcos normativos. Como en ningún caso se apunta a modificar esos marcos legales y culturales, en los que prevalece una fuerte identificación entrederecho a la vivienda y derecho a la propiedad de la vivienda, la opción por la regularización se presenta como una situación de excepción, aun cuando lleve varias décadas vigente.

Otra arista de la cuestión que hay que tener en cuenta como especificidad del objeto de estudio es la doble incidencia de la política de regularización en la política social y en la política urbana. Por un lado, la regularización suele ser presentada como forma de encarar la problemática de la pobreza, sobre todo, cuando atiende especialmente la dimensión dominial y propicia el acceso a la propiedad privada. Mediante la regularización dominial se pretende ayudar a un sector de la población a cubrir una necesidad (la seguridad de la tenencia del lote que habita, la propiedad, etc.) poniendo para ello recursos públicos, en una evidente función redistributiva que se arroga el Estado frente a los resultados inevitables de adoptar al mercado como principal asignador de factores de producción, bienes y servicios de la sociedad. Pero por otro lado, la radicación de la población allí donde está asentada tiene efectos territoriales y, se lo proponga o no, interactúa con las orientaciones de política urbana, es decir, con el conjunto de decisiones que favorecen o limitan el despliegue de las distintas formas de producción del espacio residencial: producción promocional privada, producción por encargo, producción promocional pública y autoconstrucción (Scheingart 2001). De alguna manera, la política de regularización se presenta como el modo de reconocer la materialización urbana de la producción del espacio residencial bajo la lógica de la necesidad, a través de medidas de excepción, en franca contradicción con los planteos de una política urbana constituida por un conjunto de normas que rigen la subdivisión de suelo y la producción de vivienda en la ciudad y

que enmarcan el accionar de los agentes intervinientes: promotores inmobiliarios, Estado, consumidores con distinto poder adquisitivo.

El interés por estudiar este tema tiene al menos tres fundamentos. En primer lugar, el hábitat popular urbano, con sus múltiples formas de irregularidad, es un fenómeno estructural de la urbanización latinoamericana que suscita la atención de estudiosos/as, activistas, gobiernos y agencias multilaterales. En segundo lugar debe mencionarse que, al menos desde las tres últimas décadas, los gobiernos de prácticamente todos los países latinoamericanos, incluida la Argentina, pese a sus distintas orientaciones políticas, han aplicado medidas de regularización en forma sostenida, con resultados aún no del todo conocidos. Finalmente, hay que advertir que los estudios que han abordado la problemática de la regularización de asentamientos en nuestro país (Cravino, Varela y Fernández Wagner 2002; Cravino 2004; Clichevsky 2006, 2007; Galiani y Schargrodsky 2009; Van Gelder 2009; Di Virgilio, Guevara, Arqueros 2011; entre otros/as) han centrado su atención fundamentalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en la ciudad de Buenos Aires es visible el problema de las villas miseria y, en el Conurbano Bonaerense, las tomas de tierras y los loteos clandestinos poseen una relevancia notable), mientras que, en el resto de la provincia de Buenos Aires y en La Plata, el estudio de la regularización del hábitat informal permanece pendiente (a excepción de las contribuciones de María Laura Canestraro sobre regularización de asentamientos en Mar del Plata).

En función del interés académico que presenta el tema y de la intención de aportar al conocimiento sobre el mismo, la investigación persigue los siguientes objetivos:

#### **Objetivo general:**

- Conocer y analizar la política de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires, en tanto posicionamientos y respuestas de los sucesivos gobiernos provinciales frente a la cuestión de la irregularidad, entre 1983 y 2015.

#### **Objetivos específicos:**

- Identificar y tipificar los tipos de irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires, incluyendo las formas resultantes de la misma acción del Estado.
- Conocer cómo se han abordado los diferentes tipos de irregularidad en procesos de regularización y reconstruir el conjunto de instrumentos que conforman *la política de regularización* en la provincia.

- Analizar el tratamiento que se le ha dado a la irregularidad en sus dimensiones dominial y urbanística-ambiental.
- Reconstruir el derrotero de los principales organismos públicos provinciales que han tenido injerencia en la regularización.
- Analizar los fundamentos de las medidas expresados por los actores políticos que las han diseñado, impulsado y/o puesto en marcha.
- Comprender la implementación de la política de regularización a partir del estudio de caso del partido de La Plata, mostrando sus vínculos con la política urbana y sus resultados.

Las **preguntas** que guiaron la investigación fueron:

- ¿Cuáles han sido las iniciativas y respuestas dadas desde el Estado provincial frente a la irregularidad, expresadas en la creación de instrumentos e interpretaciones de la normativa existente para la actuación sobre el problema?
- ¿Qué recursos se movilizaron? ¿Qué organismos se vieron involucrados?
- ¿Cómo han fundamentado las medidas adoptadas los actores políticos?
- ¿Cuáles han sido sus resultados?
- ¿De qué manera se han vinculado estas medidas con la política urbana a nivel local?

## 2. Conceptos teóricos y analíticos

### ***Política pública: definición adoptada para esta investigación***

Dado que el eje a discutir es la *regularización*, en este trabajo se remite a la conceptualización y propuesta de abordaje metodológico de autore/as referenciales en el estudio del Estado y las políticas públicas en Argentina y América Latina (Oszlak y O'Donnell 1976; Oszlak 1997, 2011; Thwaites Rey 2012). Se recurre a la definición de *política pública* en tanto toma de posición desde el Estado para enfrentar una cuestión que, surgida dentro de la agenda social, logra imponerse en la agenda estatal o pública, es decir, dentro del espacio problemático formado por el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más sectores sociales y que constituyen *el objeto de la acción del Estado, su dominio funcional*. La política pública puede interpretarse como decisión o decisiones que buscan restituir el orden social frente a una

*cuestión socialmente problematizada* que demanda –de maneras más o menos enérgicas- que el Estado movilice recursos (humanos, tecnológicos, materiales) para resolverla.

Toda política pública muestra una trayectoria que comprende el surgimiento de la cuestión, su desarrollo y formas de resolución -no necesariamente de *solución* del problema- (Oszlak y O'Donnell 1976); esta trayectoria forma parte de un proceso social más amplio, que excede al ámbito institucional y lo posiciona como un componente más en la definición de los asuntos públicos en términos políticos (Thoenig 1997). Observar dicha trayectoria es observar el proceso en el cual una problemática va tomando relevancia, entra en la agenda de cuestiones a tratar por el Estado y provoca reacciones por parte de las unidades que componen al Estado y de otros actores no estatales.

Cuando una unidad que compone al Estado toma posición frente a la cuestión, esto repercute de manera vertical en la creación de instituciones y/o en la asignación de funciones a las ya existentes (*"cristalizaciones institucionales"*) y, de manera horizontal, en los reajustes entre unidades estatales. Durante el proceso de implementación de una política se encadenan *"decisiones y acciones de diversas unidades y actores que intervienen en la materialización de una política"* (Oszlak y O'Donnell 1976). El Estado no es una entidad monolítica que actúa en un solo sentido, suele contemplar una variedad de decisiones -en ocasiones contradictorias- tomadas desde diferentes ámbitos de manera sucesiva o simultánea. Ese posicionamiento público puede estar conformado por un conjunto de acciones y omisiones desde cuya observación *"puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión"* (Oszlak y O'Donnell 1976).

### ***Niveles de análisis en los que se inserta el estudio de la política pública***

En la sociedad capitalista, todo Estado se erige sobre tres pactos fundamentales o conjunto de reglas de juego no escritas pero vigentes en una sociedad: a) un *pacto de dominación* desde el que se intenta garantizar gobernabilidad, b) un *pacto funcional* o de división social del trabajo en el que se define quiénes son los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital y c) un *pacto distributivo* que refiere a quiénes se apropian de los beneficios y de qué modo (Oszlak 2011). El rol del Estado, entonces, está relacionado con el contenido de esos pactos para que puedan desarrollarse las fuerzas productivas, dado que en toda organización capitalista se requiere de la intervención estatal frente a desigualdades sociales y conflictos distributivos propios de la adopción del mercado como mecanismo de

coordinación social. Para mantener la vigencia de los pactos, *"el Estado ejerce su monopolio sobre los medios de coerción, pone en juego su legitimidad y emplea su capacidad de gestión"* (Oszlak 2011) y, de esa manera, intenta garantizar la reproducción del sistema capitalista *"cumpliendo su rol congénito y trascendente"* (Oszlak 1997: 23).

El análisis del rol del Estado, siguiendo la propuesta de este autor, puede abordarse desde tres niveles que expresan a su modo las respuestas que el Estado genera frente a las dinámicas sociales: un *nivel micro* en el que se puede observar la presencia en la vida cotidiana de los/as habitantes de un territorio alcanzado por determinadas decisiones públicas; un *nivel meso*, que refiere al contenido y orientación de las políticas públicas producto de iniciativas adoptadas por quienes en cada momento detentan la representación del Estado, y un *nivel macro* constituido por el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad y que dan contenido a esos pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social.

Este trabajo pondrá su atención en el *nivel meso*, el de las decisiones públicas traducidas en políticas, pero entendiéndolas como parte de una construcción contextual más compleja que explica y a su vez es explicada por esas decisiones. La presencia del *nivel macro* de análisis se hará evidente al incorporar el repaso de las características de la etapa actual del capitalismo globalizado, de fuerte predominio del capital financiero e influencias determinantes de los organismos internacionales en los rumbos a adoptar por los gobiernos de países de capitalismo periférico. La marcha del capitalismo a nivel global y sus agentes más poderosos inciden internamente en las relaciones entre Estado y sociedad (en los planos material, funcional y de relaciones de poder) y afectan la agenda de cuestiones a atender, de ahí la importancia de tenerlos presentes a la hora de poner en contexto los análisis realizados sobre los modos dominantes de resolución de problemáticas que, en apariencia, podrían no vislumbrarse como afectados por la marcha general del capitalismo, pero cuyos contenidos están profundamente determinados por ella.

Aún en sus versiones más neoliberales, los Estados cumplen roles decisivos en los rumbos generales de la sociedad, en palabras de Neil Smith, *"un neoliberalismo sin Estado fue su propio mito"* (2009: 6) puesto que, en sus diferentes escalas, los Estados contribuyeron al avance del proyecto neoliberal, sentando bases de organización de toda la sociedad. Y, cuando el modelo de mercado libre no es posible por sí mismo, el Estado interviene de manera coercitiva para intentar recomponerlo por medio de la desregulación empresarial, los gastos militares, la política de la vivienda, la política de impuestos a las empresas, el desarrollo urbano,

la represión social, las políticas de “desarrollo” global y la expansión de su propia iniciativa empresarial (Harvey 2008; Smith 2009).

Pero a la vez, el Estado en cada territorio concreto toma formas específicas que alteran una supuesta linealidad en la bajada del proyecto neoliberal, en ese sentido, el concepto que proponen Theodore, Peck y Brenner de *"neoliberalismo realmente existente"* ayuda a comprender que las fuerzas del mercado no operan globalmente a partir de leyes generales e inmutables con resultados idénticos, sino que se inscriben en contextos nacionales, regionales y locales *"cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo"* (2009: 2). En el marco general de reestructuración neoliberal a escala global -proyecto en curso e inacabado-, el encuentro de los dispositivos propios del neoliberalismo (traducidos en iniciativas de política) con las configuraciones institucionales y las constelaciones de poder preexistentes, dan como resultado tantas variantes de neoliberalismo como sociedades se quieran analizar.

El neoliberalismo inició su penetración en la economía y política argentina a mediados de los años '70 y continúa consolidándose. Estas cuatro décadas largas contuvieron un lapso *neodesarrollista* que, entre otros elementos estructurales, dio también su impronta al neoliberalismo en su versión argentina. De allí la importancia de colocar el objeto de estudio en su contexto, en tanto *"creación analítica que busca situar el tema específico estudiado respecto del conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo"* (Oszlak y O'Donnell 1976), tal como se propone este trabajo.

### **3. Abordaje metodológico**

#### ***Dimensiones de análisis de la política de regularización***

La propuesta de Oszlak y O'Donnell (1976), en clave de estrategia de investigación, también contribuyó a organizar las tareas. Ellos invitan a considerar las políticas públicas en el marco de cuestiones que logran ser atendidas en determinados momentos y luego mantienen, renuevan o pierden vigencia en función de los resultados de las respuestas dadas, de las correlaciones de fuerza, de los recursos que logran movilizar quienes pugnan por la atención de cada problemática y de las demás cuestiones que pugnan por hacerse un espacio en la agenda

pública. Parte del trabajo de investigación fue reconstruir el ciclo de la política de regularización, lo cual se realizó a partir de las siguientes dimensiones de análisis:

- el surgimiento de la cuestión de la irregularidad del hábitat popular urbano,
- las formas en que se problematizó la cuestión de la irregularidad, sus definiciones e ingreso en la agenda política,
- los actores públicos que se movilizaron en torno a la cuestión,
- los recursos que pusieron en marcha,
- los procesos burocráticos que se desencadenaron,
- las cristalizaciones institucionales derivadas de las decisiones de los actores políticos,
- los resultados generales.

Reconstruir el proceso de la política teniendo una mirada compleja, no lineal (problema-solución), fue una de las intenciones de esta investigación, guiada por la propuesta metodológica de los autores referidos.

### ***Registros sincrónico y diacrónico para el estudio de la política de regularización***

En el análisis se combinó un abordaje sincrónico y otro diacrónico. El primero para identificar los diversos componentes de la política de regularización sacándole una *foto* y así caracterizarla de manera relativamente autónoma del proceso general que le dio origen. La extensión del periodo analizado, los múltiples actores públicos que han estado involucrados durante todo o parte del mismo en medidas de regularización, la inexistencia de información pública accesible y ordenada, entre otras razones, obligó a plantear como primera actividad un rastreo de información básica que permitió erigir una suerte de compendio de instrumentos adoptados y de los tipos de irregularidad a las que se han dirigido. Una vez reconstruida la *caja de herramientas* que conforma la política de regularización, se indagó el perfil de sus instrumentos, los objetivos perseguidos y las maneras de abordar la problemática. En el proceso, saltaron a la luz situaciones de nuevas irregularidades que se fueron suscitando en simultáneo con la implementación de medidas de regularización y, en parte, como consecuencia del accionar del Estado.

El enfoque diacrónico contribuyó al análisis de largo plazo del ciclo de la política, a observar los componentes de la *caja de herramientas* como decisiones de actores políticos tomadas en distintos momentos y explicar su sentido, reconstruyendo la orientación general del tratamiento de la cuestión a lo largo de tres décadas. A ese *sentido* se lo rastreó, también, en la

voz de los actores políticos, en las explicaciones que le dieron en su día al problema de la irregularidad del hábitat popular, los modos de enfrentarlo y las funciones que le asignaron al Estado frente a la cuestión. Fue necesario entrevistar a funcionario/as (directores/as de línea, directores/as provinciales, subsecretarios/as) que estuvieron al frente de organismos provinciales con incumbencias en regularización a lo largo del periodo de estudio y conocer su manera de ver y explicar el problema de la irregularidad del hábitat popular urbano, el papel del Estado frente al mismo y el perfil que a su juicio debe tener la política de regularización. Otros actores políticos, los integrantes del Poder Legislativo, dejaron constancia de su visión sobre la problemática y sobre el rol que debe asumir el Estado, en los fundamentos de las medidas que propusieron y sancionaron (leyes, decretos y resoluciones del nivel provincial y nacional), y que luego pasaron a formar parte del marco normativo dentro del cual deben moverse los y las encargado/as de implementar las decisiones, por eso también se usó ese material como fuentes secundarias muy valiosas.

Toda esa información, sumada al análisis cualitativo de documentos y de las entrevistas realizadas, permitió trazar una lectura diacrónica del período, encontrar los momentos de mayor auge de la cuestión en la agenda política (con el consecuente impulso a las medidas existentes y/o creación de nuevos instrumentos) y momentos de amesetamiento en los que la atención pasaba por otro lado. También fue posible reconocer tensiones entre actores políticos respecto de la manera de explicar el problema de la irregularidad y de encarar soluciones. Las tensiones existentes dentro del Estado se ponen de manifiesto en la diversidad de respuestas que pueden darse frente a una cuestión a lo largo del tiempo e, incluso, al mismo tiempo, mostrando inconsistencias o conflictos entre decisiones tomadas en diversas instancias intervinientes, tal como lo advirtieron Oszlak y O'Donnell (1976).

En estas tres décadas, la irregularidad no fue resuelta -así lo demuestra, entre otras cosas, la renovada persistencia de iniciativas para atenderla- pero su visibilidad en la agenda pública no fue siempre la misma, ni tuvo el mismo peso. A ello contribuyeron tanto la mayor o menor movilización social en torno al tema como las repercusiones que las medidas estatales fueron teniendo a lo largo del tiempo. Observar el ciclo vital de la cuestión y sus momentos de auge o decaída, en diálogo con las respuestas dadas, ayudó a reconstruir el proceso.

### ***Estudio de caso***

Definido como "*como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta del mismo en el marco de su*

*complejidad*"(Neiman y Quaranta 2006), el estudio de caso permitió realizar un recorte para analizar la actuación de dos niveles del Estado en torno a la cuestión de la irregularidad, el provincial y el municipal. Se trabajó sobre la implementación de la política de regularización en el partido de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires.

Las preguntas que acompañaron el análisis en este nivel fueron: ¿cómo ha sido tratada desde el municipio de La Plata la problemática de la irregularidad del hábitat popular urbano?, ¿cómo se ha dado -si se ha dado- el diálogo entre la política urbana municipal y las medidas de regularización concebidas a nivel provincial?, ¿cuáles fueron los resultados de la implementación de instrumentos de regularización en La Plata?, ¿cuánto de las herramientas que componen la política de regularización ha sido incorporado en la política urbana del municipio?

Realizar un recorte territorial para relevar la ejecución de los instrumentos en casos concretos tiene sus ventajas y sus riesgos. Entre las primeras está la posibilidad de observar los roles de los diferentes niveles gubernamentales y el alcance de sus competencias, identificar ciertos obstáculos a la implementación de las iniciativas y valorar resultados a partir de una lectura que coloque a la política de regularización en el marco de la gestión urbana y estime hasta qué punto esas decisiones públicas y los recursos asignados tienen impactos duraderos a nivel local. Entre los riesgos cabe mencionar la posibilidad de que en un recorte territorial signado por los límites municipales no sea posible observar la heterogeneidad de situaciones de irregularidad que la investigación sobre el tema ha ido develando. No obstante, La Plata presenta la multiplicidad requerida para el estudio de caso (irregularidades de distinto tipo) y su elección respondió a la intención de analizar esa diversidad de situaciones englobadas bajo el rótulo de "irregularidad del hábitat popular urbano", la política pública frente a ellas y sus límites en tanto acciones que se despliegan en un territorio en el que también intervienen otras lógicas e intereses, avalados o estimulados por el Estado en sus elecciones de orientación de la política urbana. Además, La Plata, por su condición de capital provincial, es una vidriera en la que los resultados de la aplicación de políticas muestran amplificadas sus virtudes y defectos.

### ***Fuentes de información***

El corpus de datos que fundamenta este análisis necesitó ser construido en el proceso de investigación, dada la inexistencia de información pública accesible y ordenada. La administración pública bonaerense constituyó, durante toda la investigación, una caja oscura y de difícil acceso, a pesar de la buena voluntad de muchos de sus trabajadores/as. No fueron

ello/as el problema (o, mejor dicho, no todo/as ello/as), sino el mismo funcionamiento del aparato burocrático, compuesto por un sinfín de oficinas por las que deben pasar los expedientes en procesos que reposan en la memoria de *lo/as empleado/as de toda la vida*. Esta cuestión se vio agravada por la extensión del período de estudio: los organismos mudan sus sedes y sus montañas de expedientes, las computadoras se rompen, la memoria es frágil, la gente cambia de oficina, se jubila, fallece...

La reconstrucción de la *caja de herramientas* para regularizar supuso la sistematización de todos los instrumentos utilizados, estén éstos planteados en leyes, decretos, resoluciones y programas provinciales o surjan de interpretaciones de la normativa preexistente con el fin de utilizarla en casos de regularización de hábitat. Por su parte, la estimación de los resultados generales de la implementación de medidas se nutrió de distintas fuentes, que se mencionan más adelante. Este trabajo de rastreo de documentos públicos, informes y datos oficiales se completó con entrevistas a personal técnico de carrera dentro de la administración pública, concedores/as de los procedimientos, sus idas y vueltas, a través de las diferentes gestiones de gobierno, y con entrevistas a académicos, estudiosos de las problemáticas urbanas que se han desempeñado en investigaciones cercanas a la presente.

Para el estudio de caso, la bibliografía especializada y la realización de entrevistas a funcionarios municipales con cargos en el Poder Ejecutivo durante las gestiones de gobierno comprendidas en el período de estudio, brindaron el material necesario para describir las características de la política urbana durante cada gobierno, tomando como elementos destacables las funciones de la Dirección de Planeamiento Urbano y los lineamientos generales de los Códigos de Ordenamiento Urbano para observar los posicionamientos de las gestiones municipales frente a los actores que producen la ciudad. Asimismo, se presentan los organismos desde los que se dio tratamiento a la irregularidad del hábitat popular urbano, nacidos y sostenidos por fuera de la Dirección de Planeamiento Urbano.

Por otro lado, a partir de estudios precedentes, fuentes secundarias y fotointerpretación se exploró la dinámica del hábitat popular urbano en el partido de La Plata, su expansión territorial y densificación en las últimas tres décadas. Posteriormente, con las entrevistas a funcionario/as municipales y con ayuda de cartografía elaborada *ad hoc*, se observó el despliegue territorial de las medidas de regularización que se han implementado en La Plata y sus resultados.

En síntesis, la tesis surge de una investigación cualitativa que para el análisis combinó información proveniente de diferentes fuentes:

- fuentes primarias: 37 entrevistas semiestructuradas a personal técnico y actores políticos; fotointerpretación para la confección de cartografía.

- fuentes secundarias: análisis de documentos públicos e institucionales; compilación y sistematización de legislación nacional y provincial y proyectos legislativos; notas periodísticas de medios nacionales y locales; páginas web de organismos internacionales y entidades estatales de los tres niveles de gobierno; información del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la provincia de Buenos Aires; reconstrucción de información proveniente de la Subsecretaría Social de Tierras Urbanismo y Vivienda<sup>1</sup>, Instituto de la Vivienda, Fiscalía de Estado, Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires y Municipalidad de La Plata.

En el Anexo se presentan algunas particularidades acerca de las fuentes y el tratamiento de la información.

#### **4. Estructura de la tesis**

Este trabajo se desarrolla en cinco capítulos y reflexiones finales. Los enfoques para analizar la ciudad latinoamericana, la irregularidad del hábitat popular urbano y sus causas, la aparición de la irregularidad como problema de agenda política a nivel internacional, las propuestas para abordarlas y los debates suscitados en torno a la regularización forman parte del primer capítulo. En él se presenta un pantallazo de los ejes centrales de las discusiones en torno al tema en el plano general, con el fin de contar con algunas herramientas (y mejorar las preguntas) para adentrarse en el estudio.

En el capítulo dos se exponen características de la etapa actual del capitalismo y su expresión en modelos de desarrollo a nivel nacional durante el periodo estudiado, cercando la atención en el tratamiento estatal de las problemáticas habitacionales y, especialmente, frente a la urbanización popular y sus características. La misma indagación en la política de regularización obligó a tener en cuenta el plano general de tratamiento de la cuestión habitacional, debido a que ambas líneas de política inciden (o quieren incidir), a su modo, en la satisfacción de la necesidad de vivienda de un sector de la sociedad que no lo logra a través del mercado. Además, se pudo observar que la introducción de la regularización como opción se inscribió en las transformaciones del sistema federal de vivienda a mediados de los '90.

Las discusiones generales sobre el tema, la presentación de las recomendaciones de los organismos internacionales en esta etapa concreta que atraviesa el capitalismo y sus

---

<sup>1</sup>Última denominación de las varias que recibió este organismo en el periodo estudiado.

características, y el telón de fondo de la política nacional frente al déficit habitacional, ayudan a situar y comprender el surgimiento de la cuestión y las medidas de gobierno en la provincia de Buenos Aires, pero no los explican acabadamente. Los capítulos tres y cuatro exponen el resultado de la investigación específica sobre la política de regularización de la provincia de Buenos Aires desde la recomposición democrática. Se ha optado por presentar en dos registros los resultados de la investigación: la *foto* y la *película*. En la foto (capítulo tres) se reconstruyen las formas en las que se evidencia la irregularidad en la provincia y se expone el conjunto de instrumentos que se han creado y/o aplicado en distintos intentos de regularizarlas y que conforman la *caja de herramientas* a las que se apela según el tipo de irregularidad que quiere corregirse en cada caso. Y en el capítulo cuarto, la *película*, se realiza una lectura diacrónica que va observando la vigencia de la cuestión en la agenda política, las respuestas que se fueron dando, los cambios a nivel institucional, las repercusiones de la implementación de medidas en la misma irregularidad, entre otros elementos que han aportado a la lectura del tratamiento de la irregularidad del hábitat popular durante treinta años. De los capítulos 2, 3 y 4 se desprende la lectura contextualizada sobre la *orientación general* de la política de regularización bonaerense.

Por su parte, el capítulo cinco presenta el análisis de la implementación de distintos instrumentos de regularización en el municipio de La Plata. Se observan los tipos de irregularidad que se han ido posicionando como casos problemáticos y los resultados generales de la regularización. Todo ello en un doble contexto: el de cambios en la orientación de la política urbana municipal (expresados, entre otras cosas, en modificaciones del Código de Ordenamiento Urbano en 2000 y 2010), y el de sostenida expansión y densificación del hábitat popular irregular y de empeoramiento de sus condiciones urbanísticas y ambientales, conforme avanzaba el período de estudio. El análisis del caso iluminó sobre las limitaciones del divorcio estructural entre la política urbana y la política de regularización del hábitat popular.

En las reflexiones finales se retoman las inquietudes de partida y se sintetizan los resultados generales de la investigación, en tanto aportes originales al conocimiento sobre la cuestión analizada. Se proponen, también, explicaciones a la orientación general de la política de regularización de la provincia, consolidada a lo largo del periodo estudiado, aun mostrando fuertes limitaciones en sus resultados.

## **Capítulo 1.**

### **Puntos de partida: regularización como opción política frente a la irregularidad del hábitat popular urbano resultante de la producción de ciudad en el capitalismo periférico**

#### **Introducción**

El capítulo se inicia con un repaso de los principales conceptos que guiaron la investigación: las particularidades de los mercados de suelo y vivienda en las ciudades del capitalismo periférico y la coexistencia de formas de producción del espacio residencial en la urbanización latinoamericana; la irregularidad que caracteriza al hábitat popular, los intentos de explicarla y sus diálogos con la política pública. Más adelante, se presentan las respuestas estatales frente a la irregularidad para luego profundizar en aquellas traducidas en políticas de regularización, sus antecedentes, impulsores, objetivos y las discusiones desatadas a la luz de los resultados de la implementación de programas de regularización/titularización en los países de la región. El capítulo culmina con un repaso de los estudios realizados en Argentina, pilares de esta investigación.

#### **1.1. Formas de producción del espacio residencial en la urbanización latinoamericana y sus resultados espaciales**

La coexistencia de varias *formas de producción del espacio residencial* o *espacio habitable* es constitutiva de la urbanización capitalista en Latinoamérica (Schteingart 1989; Herzer y Pérez 1994; Rodríguez y Di Virgilio 2007; Jaramillo 2012; Pérez 2016). Observar las formas de producción puede servir para ordenar y clasificar la compleja red de relaciones sociales que se dan en los procesos de producción de viviendas: “*relaciones de los hombres entre sí y con los medios de producción para producir un bien*” (Schteingart 1989); implica reconocer los agentes intervinientes, sus móviles y el destino de sus productos. En diferentes etapas históricas pueden identificarse formas de producción de viviendas que tienden a ser dominantes y que coexisten con otras que pueden retroceder o permanecer con igual peso de conjunto. En la etapa actual del capitalismo (financiero, globalizado), las formas predominantes de la urbanización capitalista latinoamericana son las que se expresan en el cuadro 1.1. y luego se caracterizan; cabe aclarar que se trata de construcciones analíticas que intentan ilustrar las

formas típicas de producir urbanización, sin desmedro de combinaciones entre ellas o formas alternativas.

**Cuadro 1.1. Formas de producción de la vivienda en la ciudad capitalista latinoamericana**

<b>Formas de producción</b>	<b>Agentes</b>	<b>Destino</b>	<b>Motor de la producción</b>
<b>Producción promocional privada</b>	Propietario del suelo Promotor inmobiliario Constructor	Venta o alquiler a demanda solvente	Ganancia, acumulación Valorización del capital
<b>Producción por encargo</b>	Propietario del suelo / consumidor Constructor	Uso	Consumo / uso
<b>Producción promocional pública</b>	Estado promotor / constructor Estado financiador de la actividad promocional privada Estado subsidia a la demanda	Venta subsidiada y/o financiada Alquiler social	Dar acceso a sectores de bajos ingresos Facilitar el acceso a la propiedad
<b>Urbanización popular o inversa</b>	Poseedor/ocupante del suelo / constructor / consumidor	Uso Venta o alquiler	Consumo / uso Generación de ingresos

Elaboración propia en base a bibliografía citada.

La *producción promocional privada* es llevada adelante por un promotor o agente capitalista que no será quien luego consume ese bien (vivienda) sino que lo orientará al mercado con el fin de extraer una ganancia, el motor de la producción es la acumulación de capital a través de la apropiación de la plusvalía generada en el proceso (Schteingart 1989). El promotor puede coincidir (o no) con el constructor, ambos son agentes capitalistas, pero el primero es quien realiza la inversión inicial y organiza los distintos pasos del proceso<sup>2</sup>, mientras que el segundo sólo interviene durante la construcción y posee el control técnico de la misma. La producción privada está dirigida a sectores con capacidad de ahorro y pago, de ingresos altos y medios (quienes suelen recurrir al crédito para el acceso en propiedad) y también puede verse alentada por la participación de capital público a través de políticas de subsidio a la oferta<sup>3</sup>.

La *producción por encargo* suele ser llevada a cabo por sectores de medios y altos ingresos<sup>4</sup> que han adquirido la propiedad del terreno donde desean construir un bien que luego consumirán como futuros usuarios. El productor/usuario contrata a un constructor (o a varios),

2 Adquirir y liberar un terreno, urbanizarlo y gestionar el proyecto ante las autoridades.

3 Tales políticas consisten en la inyección de capital público para alentar la construcción de viviendas y su oferta en el mercado a precios más accesibles a los sectores de salarios medios-bajos sin alterar la consecución de la ganancia del promotor (en general, han sido dirigidas a cubrir la demanda de sectores medios, con cierta capacidad de pago).

4 La construcción por encargo también puede estar asociada a los sectores medios con cierto poder adquisitivo o capacidad de ahorro acompañada de la construcción progresiva de la vivienda, y/o a la extensión del crédito hipotecario.

que llevará adelante las partes técnicas del proceso, sin dejar de ejercer el control económico de la producción. Más allá del valor de mercado que en el futuro pueda tener esa unidad construida, el motor de la producción es el mismo consumo del bien.

La *producción promocional pública* se da a partir de la intervención del Estado en la producción de viviendas con el fin de hacerlas más accesibles para quienes quedan afuera del mercado. La acción pública en este campo puede darse de varias maneras, a saber: a) el Estado asume el papel de promotor: ejerce el control económico, organiza la producción sobre el suelo de su propiedad y financia la operación. Se trata de la construcción directa por parte del Estado para su posterior transferencia (en venta o alquiler) a los sectores de bajos ingresos, mediante asignaciones no regidas por el mercado, sino por decisiones administrativas, y a precios más bajos; b) el Estado subsidia la oferta de viviendas a través del financiamiento a la construcción privada, facilitando la valorización de capital y la acumulación del sector; c) el Estado subsidia la demanda a través de la facilitación de créditos (públicos o privados subsidiados) para la compra de inmuebles en el mercado, bajo el supuesto de que la existencia de demanda con posibilidades de pago incentivará la producción y oferta de unidades que se adapten a la misma.

Estas formas de producción de viviendas ostentan dificultades para cubrir por completo la demanda habitacional, de ahí los déficits encontrados en todos los países capitalistas. Los componentes de la producción del espacio residencial en el capitalismo son: suelo, capital a invertir, tecnología y financiamiento. Es decisivo el peso de la *renta del suelo*<sup>5</sup> en la formación del precio de los terrenos urbanos, así como los costos de construcción (capital fijo y variable) y las posibilidades de financiamiento a largo plazo; también influirán en el precio las condiciones de la demanda y los usos actuales y potenciales de cada porción de la ciudad, generadores de expectativas de valorización futura (Jaramillo 2009; Morales 2012).

Esas *"dificultades estructurales de la producción capitalista de vivienda"* (Jaramillo 2008), en los países desarrollados se han atendido mediante procesos de desmercantilización estatal que han apoyado la producción o el consumo de viviendas, dirigiendo recursos públicos (capital desvalorizado del Estado) a la satisfacción de necesidades no cubiertas por la oferta mercantil. Las políticas habitacionales han sido vistas, también, como formas de descargar de la

---

5 Contradicción entre el propietario de la tierra y el promotor inmobiliario que no se puede resolver en el capitalismo: *"Según el punto de vista de Marx, la producción capitalista no puede destruir la institución de la propiedad privada (como destruyó muchas otras instituciones feudales) porque su propia existencia está basada en la propiedad privada de los medios de producción. Por consiguiente, el capitalismo está dispuesto a pagar un impuesto sobre la producción (renta) como precio para perpetuar la base legal de su propia existencia"* (Harvey 1979: 190).

burguesía y hacer recaer en el conjunto de la población a la reproducción de la fuerza de trabajo que el capitalismo requiere (Topalov 1979).

En los países menos desarrollados como los de Latinoamérica esas *dificultades estructurales del capitalismo* se presentan con mayor crudeza, debido a la mayor cantidad de población que queda afuera del mercado de trabajo formal o practicando actividades de subsistencia, con gobiernos débiles, problemas de recaudación fiscal, corrupción estructural, etcétera. Además, el alcance de las formas desmercantilizadas del Estado ha sido siempre limitado respecto de la magnitud del déficit; pese a las intervenciones, "*no se logró disminuir el peso de la exclusión mercantil ni se institucionalizó una situación de Estado de bienestar*" (Pírez 2016).

La forma de cubrir las necesidades habitacionales de porciones variables e importantes de población en esos contextos se da a partir de la *urbanización popular* o *urbanización inversa* (Pírez 2016) con sus momentos de ocupación/adquisición del suelo y de producción por autoconstrucción, que suelen coincidir con el mismo consumo/uso del inmueble. La tierra se habita desprovista de condiciones de urbanización -y, por lo tanto, de los elementos indispensables para la reproducción adecuada de la vida- y luego se urbaniza; las viviendas se producen al tiempo que se ocupan, ocasionando trastornos importantes en el desarrollo de la vida familiar y personal. La *autoconstrucción* es el proceso de producción de una unidad habitacional por parte de quienes la habitan o van a habitarla, a partir de la utilización de recursos económicos y humanos propios<sup>6</sup>, suele insumir horas de trabajo de lo/as mismo/as consumidore/as de la vivienda y materiales producto del reciclaje, el ahorro, el financiamiento de corralones locales de materiales, etc. El constructor/usuario es quien controla todo el proceso de producción del bien. Independientemente del valor de mercado que pueda tener en el futuro, el motor de la producción de este *bien de uso* es, precisamente, su consumo inmediato.

Esta forma de producción está directamente ligada a las estrategias habitacionales de los sectores de menores ingresos, quienes consiguen abaratar el costo de la producción a partir de la utilización de su fuerza de trabajo. Algunos autores hablan de producción pre-mercantil (mientras el bien queda en la esfera del consumo) que se vuelve mercantil simple si en algún momento se ofrece en el mercado<sup>7</sup> (Jaramillo 2008; 2012).

A la ciudad latinoamericana la explican, entonces, todas esas formas de producción y consumo mercantil, mercantil simple y social y estatalmente desmercantilizadas. La

---

6 También con apoyo de familiares, vecinos, intercambios de ayuda y materiales, en procesos colectivos o individuales (Pelli 2007; Rodríguez y Di Virgilio 2007).

7 Es mercantil simple porque no se vende con fines de acumulación, sino de reemplazo de una unidad por otra, en tanto valores de uso.

heterogeneidad y coexistencia de todas ellas son características estructurales de las ciudades de la región, como lo son también el peso significativo de la urbanización popular y las fuertes desigualdades intraurbanas.

## 1.2. Irregularidad del hábitat popular urbano

El hábitat popular urbano está constituido por los asentamientos autoproducidos progresivamente por sus habitantes, previa adquisición del suelo. En alguno de sus momentos (acceso al suelo, construcción) puede caer en el incumplimiento de las normativas que, en la ciudad capitalista, gobiernan la producción de hechos físicos y las relaciones de propiedad. Todo lo que se produzca por fuera de ellas es calificado de *ilegal, irregular o informal*<sup>8</sup> porque no cumple con lo contemplado en las reglamentaciones que rigen la producción, la comercialización y el registro (propiedad formalizada) de los bienes inmuebles. Con el calificativo de irregular o informal no se están describiendo características físicas de las urbanizaciones, sino relaciones problemáticas con el orden jurídico vigente respecto de la propiedad y las formas de producción del espacio urbano (Duhau 1998, 2002).

Cuando se accede a un inmueble (terreno o vivienda) mediante un acto de ocupación no consentida por su propietario o de compraventa no regulada (sin la mediación de una compraventa, donación, herencia o subsidio público), se está violando lo establecido formalmente para proteger la propiedad privada, elemento que está en el corazón del funcionamiento de la economía y la sociedad capitalista. La propiedad privada de los bienes inmuebles es una relación social y, como tal, asume grados variables de desarrollo e intensidad de acuerdo a las sociedades y momentos históricos en los que se inscribe (Azuela 1989). La

---

8 Se denominará *ilegales* a las actividades delictivas (por ejemplo, fraccionamiento de suelo llevado a cabo por un agente económico, que puede ser el mismo propietario, que incumple normativa para maximizar ganancias en beneficio propio) e *irregulares o informales*, indistintamente, a las actividades generadoras de ingresos o bienes para cubrir necesidades de quienes quedan afuera de los mecanismos formales/regulares. Si bien no es del todo correcto tratar como sinónimos a la *urbanización popular* y la *urbanización irregular* (Azuela 1993), en este trabajo va a aparecer muchas veces de esa manera, a partir del reconocimiento de las limitaciones que la reglamentación impone al desenvolvimiento de la *lógica popular*, movida por la *necesidad* de procurarse los bienes y servicios negados por el mercado y el Estado, que lleva a sus agentes a caer en procesos irregulares/informales. La irregularidad de ninguna manera es exclusiva de la urbanización popular puesto que en muchas ocasiones se encuentran violaciones a los marcos legales por parte de los sectores de altos ingresos. No obstante, la urbanización popular como única opción al alcance de los sectores que quedan excluidos de la producción formal, suele tener componentes de irregularidad dominial, urbanística y ambiental recurrentes. Canestraro (2013) realiza una buena sistematización de reflexiones en torno a estas denominaciones.

propiedad -en tanto capacidad de excluir a otros del uso y goce de un bien- es una convención social respaldada por el poder público a través de normativas que regulan su alcance y las condiciones de intercambio; su disposición está protegida por el uso de la fuerza pública.

La *propiedad privada vitalicia individual* es una de las formas que adquiere el derecho a la tierra en tanto convención social, una entre otras opciones, que se ha impuesto en la mayoría de los países de la mano del desarrollo capitalista. En América Latina, la propiedad privada y su inviolabilidad están resguardadas desde las Constituciones Nacionales<sup>9</sup>. La estructura de la propiedad privada de la tierra y la concentración de la misma han estado posibilitadas por los *marcos jurídicos de herencia civilista*, forjados al calor del desarrollo del capitalismo y vigentes tanto en los códigos civiles como penales de los países de la región.

Por otro lado, desde distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, se fijan estándares para la subdivisión de suelo, la dotación de servicios e infraestructuras y requisitos para las construcciones que tornan muy cara la producción de suelo urbano y viviendas. La primacía de las visiones tecnocráticas para regular la producción de ciudades se explica tanto por las tendencias dominantes de la planificación urbana en países de capitalismo avanzado como por la misma idiosincrasia de la clase política, que ha tenido en sus manos los organismos públicos de planificación y las oportunidades de transformarlos, pero ha optado por ceder a las presiones de los agentes que se ven beneficiados por estas condiciones de producción de la ciudad. En sus estudios comparativos, Nora Clichevsky (2006) se sorprende al observar que en América Latina, países con distintos regímenes constitucionales y/o gobernados por partidos políticos diferentes, llegan a forjar instrumentos de planificación y gestión de suelo similares.

Las inversiones necesarias para constituir oferta de suelo urbanizado formalmente no son asumidas por el sector privado, que prefiere dirigir su actividad a otros perfiles de demanda, y se tornan imposibles para las familias pobres. Pero además, dichos requisitos deberían ser fiscalizados por aparatos estatales que suelen ser muy débiles y conformados por una burocracia carente de cuadros, que no tiene la formación ni los recursos para hacerlos cumplir. Ello, sumado a la burocratización excesiva de las prácticas contractuales, comerciales y de registro, dificultan innecesariamente la producción regular de suelo y vivienda con trámites de muy larga

---

9 Sancionadas en el marco de los procesos de independencia del siglo XIX y reformadas en distintas ocasiones, pero sin alterar el estatuto de la propiedad, más que, como en Brasil, para declarar su *función social* que equivale a darle prioridad a las cuestiones de interés común por sobre el interés del particular/propietario. En Argentina, la función social de la propiedad tuvo rango constitucional entre 1949 y 1956, cuando fue abolida por la dictadura militar encabezada por Aramburu.

y engorrosa duración y dando lugar, además, a cohechos y clientelismo (Fernandes 2004). La planificación urbana en Latinoamérica desconoce los procesos de urbanización popular y sus causas, coadyuvando a la reproducción de la irregularidad.

Frente a la irregularidad, las investigaciones ponen el acento en distintas dimensiones del funcionamiento de la sociedad y en conjunto contribuyen a su explicación: las características de la estructura social y del mercado de trabajo, el funcionamiento particular de los mercados de suelo y vivienda en sociedades de capitalismo periférico y los paradigmas desde los que se han concebido los marcos normativos que rigen la producción y comercialización de la vivienda, y la propiedad privada.

Hilda Herzer et al. (2008) resaltan la doble dimensión del concepto de informalidad asociado tanto al modo de resolución de la relación capital/trabajo como a las formas de resolver la necesidad de un lugar para vivir en la ciudad de quienes no cuentan con recursos para hacerlo a través de las vías regulares. La saturación de la demanda de empleo deja afuera del mercado de trabajo a importantes sectores que tampoco tienen posibilidades de acceder al mercado formal de tierra y vivienda urbana: *“la noción de informalidad desborda las problemáticas asociadas al mercado de trabajo y se hace extensiva para caracterizar también a la forma en la que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad”* (Herzer et al., 2008). En ambos casos, la informalidad remite a una relación de conflicto con las normas e instituciones del Estado que rigen las actividades económicas, por un lado, e inmobiliarias (específicamente), por el otro. Teniendo en cuenta la relación ineludible entre la posición en el mercado de trabajo y las posibilidades de acceso al mercado de tierra y vivienda, estas autoras elaboran una tipología que combina situaciones de informalidad/formalidad en el mercado de trabajo con situaciones de informalidad/formalidad en el mercado de tierra y vivienda, necesaria para comprender más acabadamente los procesos que se observan en las ciudades. Ellas presentan un abanico de posibilidades que van desde la *inserción urbana plena* (formalidad en el acceso al mercado de trabajo y recursos suficientes para acceder formalmente al mercado de vivienda urbana) hasta la *inserción informal* en el otro extremo (sectores sociales que no logran insertarse formalmente en ninguno de los dos mercados), con situaciones intermedias que rompen con la idea de que la irregularidad urbana está asociada únicamente a la irregularidad en la inserción laboral y muestran la heterogeneidad de situaciones que pueden darse dentro del entramado urbano del mundo popular: *inserción urbana informalizante a través del acceso formal al hábitat* (trayectorias de empobrecimiento y deterioro del parque habitacional) e *inserción urbana informalizante a través del acceso al mercado de trabajo formal* (cuando el mercado de trabajo formal no asegura ingresos

suficientes para satisfacer el acceso a la vivienda a través del mercado inmobiliario formal). Este enfoque permite reconocer el peso del mercado de suelo desregulado junto a la inserción laboral como causales de la irregularidad del hábitat popular.

La irregularidad desde hace tiempo dejó de ser una excepción para convertirse en *“la forma latinoamericana de producir espacio urbano”* (Fernandes 2008). La defensa de la propiedad privada, la rigidez de los parámetros urbanísticos y el *laissez faire* en el mercado de suelo son los responsables de su existencia, junto a la insuficiencia de ingresos y las inserciones laborales precarizadas e inestables. *“La ciudad de la informalidad es el resultado visible de décadas de acumulación de las capacidades creativas populares y de su fuerza productiva urbana”* (Abramo 2011: 22) que no han sido incorporadas a los parámetros urbanísticos. Los paradigmas tecnocráticos han sido siempre funcionales al desarrollo del capitalismo y, en la etapa actual de globalización, han facilitado la movilización de capitales financieros y su participación en distintos rubros a escala global, entre los que destaca el sector inmobiliario. Edésio Fernandes dispara: *“Esta tradición no fue eficiente para los objetivos urbanísticos declarados, pero sí es eficaz para la renovación de ganancias del capital inmobiliario especulativo y, por consiguiente, para la determinación del lugar de los pobres en las ciudades”* (2008).

### **1.2.1. Teoría de la marginalidad: explicaciones que llegaron a acciones públicas**

La aparición del hábitat popular urbano con manifestaciones de cierta magnitud en ciudades de Latinoamérica en las décadas del '40 y '50 fue resultado de la fuerte afluencia de población rural a las ciudades de incipiente industrialización y demanda de mano de obra. La rápida formación de barriadas, favelas, chabolas, villas miseria, asentamientos -denominaciones que reciben en distintos países de la región- generó una nueva realidad social que despertó el interés de políticos e investigadores, inicialmente inscritos en el paradigma positivista, heredero de la sociología urbana estadounidense. Las primeras reacciones frente al fenómeno de los "bolsones de ruralidad", "cinturones de pobreza" e incluso "cánceres" en la ciudad, fueron de rechazo, acompañadas de propuestas de erradicación y, en el mejor de los casos, de traslado a unidades habitacionales nuevas, modernas, de producción masiva y estandarizada (Connolly 2013; Jaramillo 2012). Bajo el supuesto de que existían inercias culturales (prácticas y valores ancestrales, rurales, "atrasados") que en procesos de industrialización y urbanización acelerados se constituyeron como barreras en el tránsito hacia el progreso, debido a la incapacidad de estos

sectores migrantes de adaptarse a la vida moderna, la estrategia política a seguir contemplaba represión y traslado a conjuntos habitacionales de la población de estos barrios "marginales".

Confiados en que habitar entornos "modernos" permitiría a la población migrante abandonar sus costumbres atrasadas e integrarse a la vida urbana -además de solucionar los problemas de insalubridad y el "desorden rural" trasladado a la ciudad- muchos gobiernos optaron por la producción en masa de viviendas para realojar a las familias y erradicar sus asentamientos y villas. Se abrió una "era de informes e inventarios" para conocer el fenómeno (localizarlo, contabilizarlo, clasificarlo) y apuntalar la función atribuida al Estado de "predecirlo y controlarlo" (Connolly 2013). Se promovieron programas estatales de construcción de viviendas con diseños funcionales, suponiendo que el espacio moderno y regulado podría suscitar valores y actitudes acordes con los tiempos que se vivían y con las necesidades de disciplinamiento de la población, en pos de constituir un proletariado urbano que pudiera insertarse en la economía formal.

Pero en simultáneo, desde perspectivas denominadas de "marginalidad de izquierda", se denunciaban las condiciones de precariedad producto de las reticencias de los sectores dominantes a renunciar a sus privilegios y de los Estados cómplices de esa situación: allí radicaban las verdaderas barreras al progreso, no en atributos culturales de la población (Jaramillo 2012). La política, entonces, debía promover acciones que eliminaran esos privilegios: reforma agraria, educación universal, leyes laborales avanzadas y combate a la precariedad, entre otras; de esta manera se aceleraría el cambio hacia la sociedad moderna, incluyendo a los sectores marginales.

Desde esta perspectiva, la urbanización popular fue vista menos como problema que como solución, valorándola como un conjunto de respuestas racionales para cubrir necesidades en contextos de extrema precariedad. Se resaltaron sus atributos positivos, en tanto producto del trabajo y el potencial creativo de un sector de la población que no estaba siendo atendido por el mercado: el aprovechamiento de un recurso abundante (la fuerza de trabajo), la progresividad en la producción de unidades habitacionales que se adapta a las posibilidades de ahorro y/o financiamiento de familias de inserción laboral inestable, la flexibilidad para responder a los ciclos de vida familiar y las necesidades de actividades que sostengan económicamente a las familias, la constitución de un capital que concentra el valor de la mano de obra invertida y puede proveer ingresos a futuro (por ejemplo, mediante el subalquiler de cuartos), entre otras características. Desde esta lectura "elevada al nivel de teoría" (Connolly 2013), se demandaba el redireccionamiento de recursos públicos para apoyar procesos de autoconstrucción y ayuda mutua. Los trabajos de John Turner y Robert Fitcher (1976 a y b) realizaban las virtudes de la

autoconstrucción y proclamaban apoyo estatal a las iniciativas de las familias, al tiempo que rechazaban la rigidez del planeamiento urbano y las políticas habitacionales centralizadas, desconocedoras de las necesidades reales de los/as pobladores/as. En línea con el pensamiento libertario, criticaban a las sociedades basadas en sistemas heterónomos, de administración centralizada y jerárquica, y proponían alentar sistemas flexibles de atención a las necesidades, administrados localmente mediante dispositivos capaces de alentar la autonomía. Algunos aspectos de sus propuestas fueron tomados por organismos internacionales y traducidos en programas parciales de apoyo a la autoconstrucción (como se verá más adelante) y, más tarde, recibieron enérgicas críticas desde ámbitos académicos y militancia de izquierda, ya entrada la década del '70.

En la práctica, durante las décadas de aparición y consolidación de las formas de hábitat popular urbano, se generó una suerte de política contradictoria que, a la vez que proclamaba la erradicación con modernización (vía la provisión de vivienda a través de sistemas públicos), dejaba que se extendieran los asentamientos irregulares cuya velocidad de crecimiento, expansión y densificación, sobrepasaba las posibilidades de respuesta desde la política habitacional.

### **1.2.2. Explicaciones estructurales del fenómeno y debates que no llegan o no dialogan con la política pública**

Dentro del campo de la investigación urbana latinoamericana desde mediados de la década del '70, los postulados marxistas (con fuerte inspiración y relaciones con investigadores de la *escuela de la sociología urbana francesa*) erigieron un sistema teórico que relaciona la acumulación de capital con la existencia de hábitat popular, y que abonó los estudios de buena parte de la producción académica socialmente comprometida en toda América Latina. Desde allí emanaron una serie de estudios y discusiones que han sido los principales aportes al "*paradigma latinoamericano del hábitat popular*" (Connolly 2013).

Enfrentados a la teoría de la marginalidad en sus versiones "de izquierda y de derecha", lo/as investigadores/as que construyeron el andamiaje teórico y los estudios empíricos desde la teoría marxista supieron observar la inserción periférica y dependiente de los países de la región respecto del núcleo central del capitalismo a nivel mundial y atribuirle a esta situación estructural<sup>10</sup> las causas de la existencia de esa gran cantidad de población que no estaba siendo

---

<sup>10</sup>Bajo ritmo de crecimiento, posiciones desventajosas en el comercio internacional, drenaje de

absorbida por los procesos productivos empresariales modernos (Castells 1973). Dichas causas van a encontrarse en las formas particulares que adquiere la acumulación de capital en los países de la región (con sus diferencias) y el rol de los Estados.

Se discutirá con quienes explican la pobreza en términos de obstáculos (culturales, sociales, etc.) a la integración de los migrantes rurales pobres en sistemas productivos modernos y que describen sociedades duales, sin relaciones entre el sector moderno (asalariados formales) y el sector "marginal". Desde esta perspectiva, habrá una búsqueda de las causas de la pobreza en las formas de inserción de los asentamientos y sus habitantes en los procesos de producción capitalista (Schteingart y Torres 1973; Singer 1975; Kowarick 1979; Pradilla 1982). Se afirmará que la consolidación del capitalismo periférico no reduce, sino que genera, un conjunto de actividades de supervivencia a las que se dedican los pobres y que son totalmente funcionales a los intereses de los sectores dominantes: garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la producción de bienes y servicios a muy bajos precios, y así refuerzan el "ejército industrial de reserva" del que se extrae mano de obra en periodos en los que el capital lo necesita y el que, por su presión sobre el mercado de trabajo, mantiene al mínimo los salarios en el sector formal. Lejos de pertenecer a dos sectores separados -el moderno y el tradicional/atrasado- el proletariado latinoamericano se reproduce tanto por el trabajo asalariado como por la autoproducción de bienes y servicios, incluida la provisión de viviendas. Es el mismo funcionamiento del capitalismo periférico el que crea y se aprovecha de esta situación.

El estudio de las manifestaciones espaciales de lo antedicho es uno de los grandes aportes teóricos y metodológicos de esta perspectiva. De la economía política de la urbanización popular, inscrita en la economía política de la urbanización dependiente latinoamericana, se desprende el reconocimiento de las heterogéneas y coexistentes formas de producción del espacio residencial (Schteingart 1989; Jaramillo 1982), que explican la persistencia de condiciones de vida deficitaria y penuria habitacional. También desde esta perspectiva se han analizado procesos de producción mercantiles y distintas formas de apropiación de rentas del suelo dentro de los asentamientos populares (Abramo 2003; Jaramillo 2012).

Otro de los debates mencionados como fundamentales en el campo de las investigaciones urbanas se dio en torno a la afiliación de clase de los habitantes del hábitat popular y su rol histórico-revolucionario. Mientras aparecían propuestas de apoyo público a los procesos de autoconstrucción, elaboradas como respuestas opuestas a las intervenciones de las políticas

---

excedentes hacia el centro vía filiales de empresas multinacionales, etc.

habitacionales de producción masiva, desalmada, sin participación alguna de los/as futuros/as usuarios de las viviendas ni registro de sus necesidades específicas, desde la perspectiva marxista se discutía con ellas puesto que las peleas por mejoras en el hábitat desviaban al proletariado de su función histórica (la lucha revolucionaria desde la organización sindical) y, las organizaciones de pobladores, competían con los sindicatos en la dirección de los esfuerzos de la lucha.

Las propuestas de reclamar al Estado programas de apoyo a la autoconstrucción (encabezadas por John Turner) fueron tildadas de reformistas y retardatarias de procesos revolucionarios y hasta de coadyuvar a los intereses de los sectores dominantes. Se argumentaba que la autoconstrucción y las peleas por mejoramiento del hábitat mantienen el atraso de las fuerzas productivas, desperdician trabajo social en la construcción de unidades caras y de baja calidad, alargan la jornada de trabajo y hacen recaer el esfuerzo de la reproducción social en el proletariado, presionan a la baja el salario global (puesto que descuenta la parte correspondiente a la vivienda), contribuyen a la permanencia del ejército industrial de reserva y al afianzamiento de la ideología pequeñoburguesa en las clases bajas, distrayéndolas de las luchas por el cambio estructural revolucionario (Pradilla 1982; Burgess 1988).

Las respuestas a estas críticas se sostuvieron en una puesta en valor del potencial revolucionario de los procesos de producción de hábitat en los asentamientos, porque la autogestión del hábitat puede fortalecer la organización popular autónoma, engendrar nuevas formas de organización social comunitaria y, desde allí, encararse procesos de cambio revolucionario. Este debate teórico-político tuvo su correlato en las demandas al Estado en pos de apoyar (o no) los procesos de autogestión con recursos públicos, en una versión renovada de los postulados de John Turner años atrás, pero en clave de acción colectiva transformadora.

### **1.3. Las políticas para el hábitat irregular**

Desde las lecturas que sí tuvieron cabida en los ámbitos de diseño de "recomendaciones" y políticas públicas, la irregularidad del hábitat intentó ser enfrentada de dos maneras: con medidas *ex ante* o preventivas y con medidas *ex post* o de regularización. Ambos caminos intentan atender la problemática sin alterar estructuralmente los mecanismos de producción del espacio residencial y las formas de acceso a la ciudad.

### 1.3.1. Políticas *ex-ante* o preventivas

Las medidas *ex ante* son aquellas que intentan enfrentar el problema desde el inicio, en este caso, las dificultades de acceso al suelo urbanizado: se trata de intervenciones públicas para que exista una oferta formal de suelo al alcance de las posibilidades de las familias que podrían ser potenciales ocupantes o compradoras en el mercado irregular. Estas intervenciones pueden ser encaradas directamente por el Estado o de manera indirecta a través de medidas de aliento a la producción de suelo urbano (exenciones impositivas) o de castigo a la retención especulativa de suelo para obligar a los propietarios de suelo en zonas de expansión residencial, a ponerlo en el mercado.

Entre las primeras, los programas de lotes con servicios son los ejemplos más comunes, aunque no demasiado extendidos si los comparamos con la magnitud del problema. Consisten en la adquisición de suelo por parte del Estado, su loteo y urbanización, para la posterior puesta en venta en condiciones accesibles a los sectores populares<sup>11</sup>. Aquí, el Estado está actuando como promotor y, simultáneamente, poniendo condiciones para el ingreso al programa, si es que pretende dirigirlo a sectores reconocidos como vulnerables (familias de baja renta, numerosas, con jefatura femenina, con miembros discapacitados o adultos mayores, etc.). Como variante de estas iniciativas *ex ante*, el Estado puede acordar con propietarios y otorgar beneficios para que éstos movilicen suelo y lo direccionen la demanda de escasos recursos, garantizándoles de alguna manera la rentabilidad. Estos programas requieren una fuerte inversión inicial, tanto para la adquisición del terreno (salvo que puedan afectarse reservas de terreno fiscal), como para la confección de planos de mensura y subdivisión, apertura de calles, extensión de redes de infraestructura (agua, cloacas, desagües, electricidad) e iluminación pública. El capital invertido puede ser recuperado a largo plazo, si los lotes se transfieren en venta y las familias culminan los pagos, o directamente subsidiado.

En mucha menor medida, como medidas preventivas se han ensayado opciones de cesión de derechos de uso, políticas de alquileres sociales, etc. La política preventiva "*supone la presencia de una administración pública capaz de ejercer un efectivo control sobre el desarrollo urbano, la existencia de formas de planeación y programación de la acción pública en una perspectiva de mediano y largo plazo y, muy importante, la definición de mecanismos y reglas claras de atención y priorización de la demanda*" (Duhau 2003: 67).

---

11 Cuotas que no representen un porcentaje altos de sus ingresos, bajos intereses, largos plazos de financiamiento, subsidios a parte de los costos, etc.

Existen pocas experiencias de oferta organizada y regulada de suelo para vivienda popular en América Latina, unas de las más renombradas son las del municipio de Aguascalientes, México, de las décadas del '70 y '80 (Jiménez 2000) y las del "Urbanizador social" en Porto Alegre, Brasil, de inicios de los 2000 (Alfonsín 2006); también se puede mencionar la muy reciente puesta en marcha del programa "Lotes con servicios" impulsado por la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires. Todas ellas de reducida escala y producto de iniciativas y decisiones políticas de gobiernos municipales/locales que aprovechan la existencia de instrumentos que lo posibilitan y los utilizan.

### **1.3.2. Regularización: definición, dimensiones, objetivos**

Si, entonces, la irregularidad del hábitat popular concierne al no cumplimiento de la normativa que conforma al orden urbano legítimo (la producción y organización de hechos físicos en el espacio urbano) y/o al no cumplimiento del derecho de propiedad<sup>12</sup>, *regularización* será acomodar dichos aspectos a la normativa mediante un *doble procedimiento jurídico* (Duhau 2002) encarado por el Estado para atender cada una de las dimensiones comentadas:

- *regularización dominial*: la formalización de la subdivisión predial, el reconocimiento de los/as poseedores/as de cada parcela y el otorgamiento de títulos formales que den validez jurídica a los actos de *posesión* de los/as pobladores/as. Dichos títulos suelen ser: la *escriturapública* (que asocia un inmueble determinado con uno o varios titulares y les confiere la propiedad, es decir, la capacidad de excluir a otros de su uso y goce) y el *derecho real de uso* (que mantiene la propiedad de la tierra en manos del Estado y cede formalmente su uso a un particular).
- *regularización urbanística y ambiental*: la incorporación de la urbanización popular al área urbana formal mediante la introducción de las obras de infraestructura, redes de servicios públicos y el reacomodamiento parcelario que cada caso reclame. Esta acción implica legitimar el proceso de urbanización previo (loteos, subdivisiones, construcciones), acomodar la estructura urbana existente y resolver caso a caso las incompatibilidades entre usos públicos y privados del espacio urbano.

---

12 Que, en sociedades regidas por el *derecho positivo*, como en los países de América Latina, sólo son garantizados si el objeto físico (lote, en este caso) se encuentra identificado y registrado en el catastro correspondiente.

Ahora bien, en la misma acción de regularización de situaciones concretas (con sus mayores o menores dificultades en el plano dominial y en el urbanístico), regularizar también es *exceptuar* casos conflictivos del cumplimiento de la normativa urbanística. La recurrencia a la excepción (como se verá también en esta investigación) puede convertirse en un ejercicio sistemático que permite ignorar el componente urbanístico de la tarea de regularizar -sin dudas, el más oneroso y el que redundará directamente en las condiciones materiales de los barrios y en la calidad de vida de sus habitantes- y dar paso a la titularización sin la adecuación urbanística.

La regularización se fue constituyendo en *política* en varios países de la región a partir de la confluencia de demandas de organizaciones de pobladores/as, iniciativas de actores políticos y recomendaciones de organismos internacionales. Los objetivos que las han impulsado, al menos en los discursos, son: la intención de *aliviar la pobreza* y de *asegurar la tenencia de la tierra y la vivienda* a lo/as pobladores/as, también la *integración de los barrios* irregulares al resto de la ciudad *mejorando sus condiciones urbanas y ambientales*. En un segundo plano, se mencionan otros objetivos asociados a la *igualdad de género* (protección de la tenencia de la vivienda a las mujeres) y a la conversión de lo/as habitantes de barrios irregulares en *contribuyentes* al erario público y en *clientes* de las empresas prestadoras de servicios (Clichevsky 2003, 2006; Fernandes 2008).

Autores/as como Emilio Duhau (2002) y Cristina Cravino (2004), para los casos de México y del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, respectivamente, llegan a afirmar que en los '90 la política de regularización en cierto punto vino a reemplazar a la política de vivienda para los sectores de menores ingresos. Pero no en el marco de un sistema de *política social* concebido para complementar al sistema de *seguridad social* (organizado a partir del trabajo asalariado formal), sino de "*un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población*" (Duhau 1995) cubriendo necesidades básicas de un gran porcentaje de población con muy bajos niveles de ingreso, excluida del mercado laboral y, por lo tanto, de la seguridad social. Todo ello en un contexto de inserción de los países de la región en la economía mundial globalizada, con reformas en los Estados y modificaciones económicas (apertura, privatizaciones, liberalización) que produjeron un aumento desmesurado de la pobreza y un vuelco de las políticas sociales hacia su "*combate*".

Esas iniciativas de *lucha contra la pobreza* son un conjunto multiforme de medidas desarticuladas entre sí que, lejos de plantearse en términos de universalidad de acceso a bienes y servicios, se presentan a modo de programas que "*no se basan en derechos 'atribuibles a'* y

'exigibles por' los ciudadanos a partir de condiciones y supuestos unívocamente definidos” (Duhau 1997) sino a los que se aspira cual "cazadores"<sup>13</sup> (Merklen 2005). Es entre estas iniciativas donde aparecen las propuestas de los años '90 de acceso al lote urbano y de regularización de la posesión en América Latina.

Pero los efectos territoriales de reconocer, legalizar y actuar en mejoramientos de barrios sobre porciones de la ciudad enfrenta necesariamente a la *regularización* con la *política urbana*, es decir, con “*aquellas acciones prácticas o discursivas que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o durables, sobre las estructuras y el funcionamiento de las ciudades*” (Pradilla Cobos, 2014: 51). Diversos autores (Jaramillo 2009; Pradilla Cobos 2014; Guevara 2015) reconocen cuatro modalidades de intervención pública en lo que hace a la producción de hábitat urbano: 1) la imposición de tributos y tasas, 2) la sanción de normativa y planificación urbana, 3) la inversión pública en obras de infraestructura y en políticas habitacionales y 4) la acción del Estado como agente inmobiliario (propietario de suelo y con capacidad de generar estrategias para incidir en el mercado).

La especificidad de la regularización, con sus dos dimensiones, la ubica como política redistributiva que a su vez tiene efectos en la estructura urbana, en la medida que pone recursos públicos para paliar situaciones de déficit de un sector de la población, coadyuvando a su radicación en el lugar al que pudieron acceder, justamente, por ausencia de políticas (económicas, sociales, redistributivas) que se anticipen a la ocupación, la compraventa irregular y la autoconstrucción.

---

13 La *lógica del cazador* definida por Merklen (2005) es bien ilustrativa de esa forma de concebir la política social a partir de convocatorias a programas a los que se accede a través de proyectos presentados por la población pobre organizada. Dichos programas focalizados recorren una gama de aspectos que hacen a la reproducción de la vida (alimentación, salud, educación, microemprendimientos laborales, formación, género, etc.) de manera desarticulada y a los que se accede a partir de la capacidad de demostrar la profundidad en el padecimiento de cada cuestión puntual.

## 1.4. Políticas de regularización

### 1.4.1. Antecedentes

Las políticas de regularización en Latinoamérica se remontan a las décadas del '60 y '70, los programas pioneros se encuentran en Perú<sup>14</sup> y en México<sup>15</sup>. Por aquellos años, en la Primera Conferencia Hábitat de la ONU, realizada en Vancouver (Canadá) en 1976, se hizo lugar a las críticas a las políticas de *erradicación* de la urbanización popular para su traslado a conjuntos habitacionales “modernos”, realizados por empresas constructoras y financiados con recursos públicos. Reconociendo las limitaciones de aquel modelo<sup>16</sup> para incidir fuertemente en la reducción del déficit y poniendo en valor el *potencial constructor* de los pobres en las ciudades, se acordó promover políticas que priorizaran la provisión de servicios, el mejoramiento habitacional y la seguridad en la tenencia de la tierra<sup>17</sup>. Se propuso como hipótesis que, cuanto mayor fuera la seguridad de la tenencia, mayores serían las inversiones realizadas por los moradores en sus viviendas y en su barrio (Cuenya 1997) y se promovieron recomendaciones en línea con programas de oferta de lotes con servicios, de regularización, de mejoramiento de viviendas, de apoyo a la autoconstrucción, de provisión de *vivienda cáscara* o *vivienda núcleo*<sup>18</sup>, de mejora del acceso a la asistencia financiera, técnica y de gestión, involucrando a los pobladores y las ONGs. En los inicios, *facilitación* significó “*soporte a los procesos espontáneos, principalmente orientado al financiamiento de las pequeñas acciones, la*

---

14 Se señala a la Ley de Barrios Marginales de Perú como pionera en la legalización de urbanizaciones populares sobre tierras públicas y privadas, incluía procesos de saneamiento físico-legal de los asentamientos, introducción de mejoras y programas socioeconómicos para promover la integración socioespacial de áreas y comunidades. Rompiendo con esa tradición, en 1996 se creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal cuyo trabajo se centró en la titularización y, en su primera década de existencia, entregó 1.600.000 títulos de dominio pleno, aún en áreas de fuertes déficits ambientales (Calderón 2006; Ramírez Corzo y Riofrío 2006; Fernandes 2011).

15 La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) fue creada en 1973 con el fin de regularizar los asentamientos humanos irregulares (en terrenos privados y/o de origen ejidal y comunal) por la vía expropiatoria; a lo largo de 30 años distribuyó en torno a 2.500.000 títulos. Luego de la reforma constitucional de 1992, que permitió la privatización de los ejidos y tierras comunales, se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que, entre 2006 y 2009, titularizó el 90% de los ejidos del país, reemplazando la propiedad comunitaria por escrituras individuales.

16 Represión y desalojo de asentamientos irregulares -como consecuencia de la defensa de la institución de la propiedad privada y la convicción de que el déficit de vivienda se podría atender mediante políticas habitacionales públicas- que debió ser modificado debido a una persistente demanda por encima de la capacidad de producción de viviendas por parte del mercado y el Estado.

17 Raúl Fernández Wagner (s/f) habla de “primera y segunda generación de políticas habitacionales”.

18 Estas modalidades refieren al apoyo público para la construcción de la parte más costosa de la vivienda (núcleo húmedo) a partir de proyectos que contemplen la ampliación progresiva y adecuada de las unidades.

*asistencia técnica de la gestión habitacional, la flexibilización de las normas y reglamentos de construcción y la provisión de tierras apropiadas”* (Sepúlveda y Fernández Wagner 2006: 34).

Por su parte, también el Banco Mundial se hizo eco de estas propuestas provenientes del campo de las organizaciones sociales y las ONGs, y en la década del ‘70 promovió y financió líneas de trabajo en la provisión de lotes con servicios y mejoramientos habitacionales<sup>19</sup>. Más adelante, como veremos, el Banco Mundial le dará un giro al concepto de *facilitación*, apuntando al funcionamiento del mercado como proveedor por excelencia de viviendas.

Aquí vale mencionar que las propuestas que abonaban el giro desde la *erradicación* a la *radicación* de la población productora de urbanización popular se empiezan a dar en el contexto de cambio de ciclo del capitalismo a nivel global. La aceptación (resignada) de la ciudad autoproducida es también la constatación de un cambio de época en el que la finitud de los recursos públicos, susceptibles de destinarse a atender la demanda habitacional en los términos del paradigma moderno, se impuso como dato.

#### **1.4.2. El impulso decisivo de los años '90**

Sin perjuicio de esos antecedentes, diversos/as autores/as coinciden en afirmar que las políticas de regularización vivieron un decisivo estímulo durante la década del '90 de la mano de las iniciativas de organismos supranacionales: la ONU, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se mencionan como elementos de contexto a la *Segunda Conferencia de Hábitat* de la ONU de 1996; la *Campaña Global por la seguridad de la tenencia* de la ONU lanzada en 1999; la influencia de las propuestas de Hernando de Soto plasmadas en iniciativas del Banco Mundial para incentivar programas de titularización masiva; los programas con financiamiento del BID para mejoramiento habitacional, provisión de infraestructura y equipamiento, alentando a los gobiernos a tomar créditos con esos fines (Clichevsky 2003, 2007; Fernandes 2003, 2008; Calderón 2006; Fernández Wagner 2008).

---

19 Experiencias en India, Malawi, Zambia y países africanos (Fernández Wagner 2008). Durante la presidencia de Robert McNamara al frente del Banco Mundial (1968-81) se realizó un breve giro en las prioridades de financiamiento del Banco que, con un *enfoque de necesidades básicas*, orientó los créditos a proyectos de lotes con servicios, mejora de viviendas en asentamientos precarios y proyectos de desarrollo rural centrados en pequeños agricultores. Estos proyectos se ocuparon poco de evaluar las condiciones estructurales de los países en los que fueron implementados y rápidamente fueron calificados como fracasos por el mismo BM, entonces, *“la deuda y la balanza de pagos en el Tercer Mundo pasaron a ser los problemas principales y el ‘ajuste estructural’, la solución”* (Peet 2004: 154).

En la Segunda Conferencia de Hábitat de la ONU, celebrada en Estambul (Turquía) en 1996, los gobiernos participantes acordaron dos principios básicos rectores de las futuras intervenciones públicas: revalorizar la *ciudad como motor económico* y darle mayor protagonismo político a los gobiernos locales, promoviendo un *estilo empresarial de gobierno urbano* (Cuenya 2000), acorde se desmontaban las instituciones del Estado de Bienestar y se instalaba el discurso de la *gobernanza*.

La política habitacional debería orientarse a mejorar el funcionamiento del mercado y reservar recursos para la atención focalizada de aquellos sectores que no lograran satisfacer sus necesidades mediante el mercado. El siguiente fragmento refleja el clima de la etapa que atravesaba el capitalismo y sus instituciones: *“Comprometidos en la Declaración y en el Programa de Hábitat a lograr cabal y progresivamente que se haga realidad el derecho a vivienda, los gobiernos acordaron solicitar la participación de los sectores público, privado y de las organizaciones no gubernamentales a fin de fomentar la seguridad jurídica con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a la vivienda adecuada. Los gobiernos asimismo hicieron un llamamiento para que se elaboraran políticas urbanas que aumenten la oferta de vivienda asequible facilitando el funcionamiento eficiente de los mercados de manera social y ambientalmente responsable”* (UN-Hábitat II 1996).

El Banco Mundial, por su parte, en los '90 hizo una evaluación negativa de los programas de lotes con servicios que había alentado anteriormente<sup>20</sup> y elaboró propuestas en línea con la noción de revalorización de la ciudad desde el punto de vista económico. En su documento *“Housing: enabling markets to work”* (Banco Mundial 1993) se propone dar un tratamiento al sector vivienda como totalidad, priorizando el desenvolvimiento del mercado y eliminando obstáculos a su funcionamiento, tales como deficiencias en la infraestructura o normas inadecuadas (haciendo referencia a la regulación pública de actividades productivas y comerciales de suelo y vivienda). Se trazaron líneas de acción para reformar políticas e instituciones oficiales, *sugiriendo* a los gobiernos que abandonen su antiguo rol de gestores e impulsores de proyectos de producción y financiamiento estatal de viviendas.

Estas recomendaciones del BM para la orientación de las políticas de vivienda y del rol de los estados en ella, se inscriben en una etapa de replanteos internos de las funciones de esa institución, fuertemente condicionada por el gobierno de Estados Unidos (principal aportante de fondos al BM), pero en cuyo seno, desde su fundación, se enfrentaban escuelas de pensamiento

---

<sup>20</sup>Debido a las dificultades para la recuperación de las inversiones (Cuenya 1997; Peet 2004).

económico keynesianas o monetaristas<sup>21</sup>. Durante la segunda mitad de la década del '80 y principios de los '90, a partir de fuertes presiones de Estados Unidos, la balanza se inclina hacia el sector monetarista del Banco y se plantea una nueva insistencia del organismo en el *ajuste estructural* de los países deudores: *“la parte estructural del ajuste suponía dos grandes modificaciones: la orientación de la estructura de los incentivos hacia el lucro, favoreciendo el papel de los mercados frente al del Estado y aumentando los derechos de propiedad privada; y la reestructuración de la composición sectorial de una economía a favor de los bienes comerciables, en especial los exportables”* (Peet 2004: 162). Bajo esos preceptos y condicionados a compromisos de fuertes reformas, el BM renegociaba deudas y otorgaba créditos a los países del Tercer Mundo.

Se observó una fuerte promoción del rol del Estado como *facilitador* del desempeño del sector privado más que como productor directo de vivienda. Por *facilitación* se pasó a entender entonces la creación de *entornos propicios* para que el mercado habitacional trabaje en expandir el sector de la vivienda, esto es, un marco legislativo, institucional y financiero en el cual se desenvuelvan los distintos actores: agentes privados, organizaciones de la sociedad civil e individuos (Cuenya 2000; Puebla Cadena 2002; Sepúlveda y Fernández Wagner 2006). Uno de los pilares de la facilitación del funcionamiento del mercado será el desarrollo de la propiedad privada a partir de la regularización de la tenencia de la tierra y la privatización de la tierra pública.

Para darle mayor protagonismo al mercado y en una clara decisión de fomentar la financierización del acceso a la vivienda, se alentó la promoción del financiamiento hipotecario, incluso de líneas de crédito que permitan el ingreso de sectores de muy bajos recursos (Rolnik 2012), reservando la atención subsidiada a los sectores más pobres. Complementariamente, se recomendó la implementación de programas de registro y regularización de la propiedad de la tierra, apuntando especialmente a la irregularidad en la tenencia de la tierra de las urbanizaciones populares.

A propósito de la influencia de las recomendaciones del Banco Mundial, Alan Gilbert escribe: *“El documento sobre el sector habitacional del Banco Mundial (1993) forma, hoy en día, la base sobre la que se desarrolla mucho del pensamiento sobre la vivienda. Su influencia es muy clara sobre las políticas operacionales para la vivienda que tiene el BID [...] Los parámetros clave de la política habitacional recomendada por Washington sirven para ‘reenfocar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo para que eviten involucrarse en*

---

21 Un exhaustivo estudio de las influencias de economistas, gobiernos e instituciones universitarias en la orientación de la política del BM puede leerse en el trabajo del geógrafo Richard Peet (2004).

*la construcción, mercadeo, financiamiento y mantenimiento de unidades habitacionales, y así facilitar la expansión del sector privado en tales actividades’, para lograrlo, los gobiernos necesitan lograr un mejor derecho privado sobre la propiedad, sistema hipotecario, subsidios focalizados, reforma al sistema reglamentario, organización de la industria de la construcción y desarrollo institucional”* (Gilbert 2001: 46). No obstante, la adopción de estos preceptos y su efectiva traducción en políticas públicas no resultó homogéneo en todos los países de América Latina. Diversos autores coinciden en afirmar que Chile puede presentarse como un caso paradigmático de adopción de las recetas del Banco Mundial, pero que no se ha dado la misma situación en toda la región, más bien se observa una superposición de programas que podrían ubicarse en las diferentes líneas de recomendaciones e incluso fuera de ellas, desde la construcción con financiamiento público de vivienda completa y entregada “llave en mano” hasta el total retiro del Estado en la producción pública de viviendas para dar protagonismo al mercado, pasando por estrategias de apoyo a procesos de autoconstrucción y producción social del hábitat (muy marginales generalmente) y de regularización de la tenencia de la tierra.

En ese contexto se expandieron los programas de regularización de la propiedad de la tierra que, si bien no eran estrategias de acción novedosas, tomaron nuevo impulso dentro de la preocupación por posicionar a las ciudades para la captación de inversiones y la valorización del capital. Los programas de regularización se enmarcan en los objetivos de *lucha contra la pobreza* con el fin de conseguir *governabilidad urbana*, es decir, contener o reducir los conflictos sociales, cada vez más importantes en las ciudades del capitalismo periférico.

En similar sintonía, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) argumentaba en favor de la regularización de la tenencia en propiedad del suelo expresando que ésta redundaría en un aumento del valor comercial de las viviendas y, en consecuencia, del activo de las familias; que las viviendas en propiedad tienen mayores posibilidades de contar con infraestructura sanitaria en el futuro, dadas las privatizaciones de empresas de servicios y el viraje de *usuarios* a *clientes* al que fueron sometidos los/as pobladores/as; y que la seguridad de la tenencia significa un incentivo para que las familias inviertan en mejorar sus viviendas. “*Se puede afirmar que la alta proporción de propietarios en la región representaría un factor que contribuye a elevar el ingreso, la calidad de vida y las oportunidades de capitalización de las familias [...] podría estimarse acertada la asignación de las viviendas sociales en propiedad por parte de las políticas públicas”* (ONU-CEPAL 1995: 118).

Nora Clichevsky (2003, 2006, 2007, 2016) realiza estudios comparativos entre países de América Latina y encuentra que, en el conjunto de políticas destinadas a la informalidad, las

protagonistas han sido las de *regularización* frente a la utilización de instrumentos que permitan prevenir la irregularidad. Las políticas de regularización han atendido mayoritariamente la dimensión dominial, en detrimento de los programas que encaran mejoras materiales en los barrios y de los “integrales”, o sea, aquellos que atienden conjuntamente los aspectos dominiales y urbanísticos-ambientales.

La autora encuentra una fuerte desvinculación entre los programas de regularización y la política urbana, comandada por planes directores y códigos de planeamiento y construcción diseñados para la ciudad formal e ignorantes de las dinámicas de la urbanización popular, que son producto del funcionamiento del mercado, la concentración de la propiedad y de esos mismos parámetros urbanísticos. Observa además, que en líneas generales los procedimientos de regularización conllevan largos plazos y hacen intervenir a muchas instituciones de diferentes niveles del Estado, no siempre en franca coordinación, lo cual abona los resultados escasos en relación a los esfuerzos realizados; esto último también explica el mayor éxito de la regularización sobre tierras fiscales que sobre tierras privadas.

Por su parte, Julio Calderón (2006) también hace un balance de las políticas de regularización en Latinoamérica y señala tres características: 1) la tendencia generalizada a la separación del tratamiento jurídico del urbanístico en la intervención en los territorios, 2) el abordaje fragmentario de los diferentes tipos de asentamientos informales (los generados por ocupaciones o por adquisiciones irregulares) y 3) que las políticas suelen ser de implementación lenta y engorrosa (salvo casos de "*voluntad política de las élites y las autoridades*" de acelerar los procesos) puesto que sus marcos legales de actuación se encuentran subordinados a los de la ciudad formal y a veces entran en franca contradicción con ellos.

### **1.5. Regularización: debates en torno a sus concepciones y resultados**

Mayoritariamente, las políticas para la informalidad han estado protagonizadas por tratamientos curativos: medidas de regularización con fuerte peso en la dimensión dominial con soluciones de titulación individual. A partir del reconocimiento de esa realidad, del conjunto de objetivos invocados por las políticas y de los estudios sobre los resultados de la aplicación efectiva de las mismas en Latinoamérica, se han suscitado algunos debates que se pueden agrupar en: 1) los beneficios de la regularización en la calidad de vida de las familias, 2) las ciudades que las políticas *ex post* contribuyen a consolidar.

Pero cabe comentar también que estos debates han tenido más un tinte de críticas desde los ámbitos académicos hacia las políticas, sus perfiles y resultados, que de diálogos o intercambios teóricos o político/técnicos.

### **1.5.1. Beneficios o perjuicios que hacen a la calidad de vida de las familias que son objeto de las políticas de regularización**

- los beneficios de la titulación como medio para el alivio a la pobreza
- los efectos de la titulación sobre la seguridad de la tenencia; los costos de vivir en la ciudad formal y los posibles efectos de expulsión por el mercado
- los efectos de la titulación sobre las mejoras realizadas por los habitantes a las viviendas

El mismo planteo que ha respaldado el impulso de la regularización en los '90, sustentado tanto en las iniciativas de *lucha contra la pobreza* como en intenciones de brindar *seguridad de la tenencia*, coloca esas dos cuestiones en el centro de los debates, más aun a la luz de varias décadas de implementación de medidas en tal sentido en varios países.

La problemática de la irregularidad del hábitat popular difícilmente se encuentre tratada en las investigaciones por fuera de las problemáticas más generales de aumento y consolidación de la pobreza, sobre todo, en las décadas del '80 y '90. La opción por la titularización masiva como medida para enfrentar la pobreza nace en ese marco y como resultado de las propuestas del economista peruano Hernando de Soto quien ha sido uno de los teóricos más escuchados por los organismos que luego "recomiendan" políticas públicas al Tercer Mundo<sup>22</sup>.

De Soto (1992, 2000) afirma que eliminar barreras legales e institucionales a la propiedad puede ser una vía para superar la pobreza. En tal sentido, defiende la transferencia en propiedad formal de los activos que se han producido irregularmente y su titulación en favor de los/as ocupantes para, de esa manera, poner en valor el "capital muerto" que ya poseen los pobres. Con la propiedad plena de los inmuebles será posible acceder al crédito formal para mejorar sus viviendas, invertir en sus negocios e incrementar sus ingresos. Es una propuesta que pretende valorar los emprendimientos de los pobres que ya están puestos en marcha (como estrategias de supervivencia) y potenciarlos a partir de la facilitación del acceso al crédito, usando como garantía a los inmuebles, una vez otorgada la propiedad. De Soto está observando la dimensión

---

22 La firma de Hernando de Soto y el Instituto Libertad y Democracia fue calificada en 2007 como el segundo *think tank* con mayor influencia en el mundo, este autor, además, tiene llegada directa a jefes de estado, periódicos financieros de alcance mundial, agencias de desarrollo y bancos internacionales (Fernandes 2012).

económica de la informalidad y viendo en ella una potencialidad de valor enorme<sup>23</sup> cuyos activos pueden transformarse en capital líquido imprescindible para reactivar la economía urbana.

Las ideas de H. de Soto son tan valoradas por el Banco Mundial como discutidas desde los ámbitos académicos. Sus propuestas se han criticado por los resultados de los programas diseñados bajo su amparo y por las concepciones que las sustentan. En cierto sentido, este autor está apelando a un conjunto de *individuos* que conforman al universo de *pobres* y que actuarán para salir de su situación de pobreza movidos por una racionalidad empresarial que es necesario apuntalar. Sus críticos (Calderón 2006; Herzer y otras 2008; Fernandes 2008, 2011, 2012, entre otros/as) señalan que esa concepción olvida las demás dimensiones que hacen a la vida en sociedad, además de la económica. También dudan de la racionalidad empresarial con la que se mueven los individuos y, mucho más, si los mismos provienen de sectores socialmente excluidos, sin demasiada instrucción ni acceso a fuentes de información que les permitan evaluar las mejores acciones a encarar, poniendo en riesgo el único capital del que disponen: los lotes que han ocupado y sus viviendas autoconstruidas.

### ***Acceso al crédito***

Respecto de los resultados de su propuesta, las investigaciones desde distintas ópticas indican que son bajos los porcentajes de casos en los que las familias usan su título para acceder a un crédito (Schteingart 2004; Calderón 2006; Galiani y Schargrosky 2009; Fernandes 2012). En ello incide tanto la escasa oferta crediticia formal<sup>24</sup> para sectores de bajos e inestables ingresos como el hecho de que pocas familias están dispuestas a poner en riesgo sus viviendas, percibidas antes como valores de uso que como capital a hipotecar. En el otorgamiento de créditos formales parece incidir más la capacidad de demostrar que se tiene un puesto de trabajo permanente y posibilidades de pagar, que la garantía propietaria (Calderón 2006). En Argentina, Galiani y Schargrosky (2009) se propusieron estudiar la correlación entre titulación y acceso al crédito y la hallaron muy baja porque el ingreso a la banca formal es dificultoso aún para los/as trabajadores/as registrados/as por sus exigencias, que no están al alcance de las familias pobres. Además, los prestamistas conocen las dificultades para llevar adelante un desalojo en caso de falta de pago y saben que el costo del proceso judicial podría ser más alto que el valor de los

---

23 La previsión de H. de Soto es que los programas de titularización podrían movilizar 9,34 billones de dólares (Fernandes 2012).

24 Limitada, altamente insegura, con altas tasas de interés y poca flexibilidad (Field y Torero 2006, citado en Fernandes 2012).

inmuebles en cuestión, razón por la cual no existe una gran oferta de créditos hipotecarios para los sectores populares.

### ***Seguridad de la tenencia***

En cuanto a la capacidad de la regularización/titulación para brindar seguridad en la tenencia de la tierra a familias vulnerables, se ha puesto en discusión la noción universal de derecho a la propiedad sin contemplar los contextos históricos y territoriales específicos en los que se la quiere implantar. Se han planteado tensiones entre las políticas basadas en el reconocimiento de los derechos individuales y otras formas de derechos (colectivos, consuetudinarios, confesionales, etc.) que aún siguen siendo los sistemas mayoritarios de relaciones entre comunidades y territorio en gran parte del mundo y que empiezan a retroceder, entre otras razones, por la introducción de medidas de esta naturaleza. Se afirma que la falta de títulos individuales no significa por sí misma inseguridad de tenencia y que ésta puede ser protegida mediante mecanismos que pueden incluir a la propiedad absoluta entre otras figuras (Rolnik 2012). Se critica la valoración de los sistemas de titulación individual como los mejores mecanismos para asegurar la tenencia ya que, según los contextos, pueden tener efectos contrarios a los proclamados. La mercantilización de los derechos de propiedad puede ser una fuente de exclusión e incrementar la inseguridad en la tenencia (De Schutter 2015). Por otro lado, se denuncia a la titulación como forma de legitimación de la mayor concentración de tierras en manos de élites y se señala a los operadores del sector inmobiliario formal como los más interesados en difundir la propiedad individual en áreas irregulares (Durand Lasserre 2003).

Uno de los efectos de la dinamización del mercado de tierras a partir de la regularización es la valorización del suelo (titularización y mejoramientos) que se traduce en riesgos de desplazamiento de la población beneficiaria. Se alerta sobre la "expulsión por el mercado" producto del reemplazo de habitantes originales por población de clase media que busca emplazamientos de relativa centralidad, y del encarecimiento general de la vida por el pago de impuestos y tarifas de servicios (Cross 2002; Durand Lasserre 2003; Smolka 2003; Millán 2012). La conversión de los habitantes en situación irregular en contribuyentes al erario público se destaca en el sentido del interés del sector público de recaudar más<sup>25</sup> y como un problema al

---

<sup>25</sup>Cuestión puesta en entredicho debido a los esquemas tributarios regresivos y con fuerte peso en la

que deberán enfrentarse las familias que han recibido sus títulos de propiedad: los costos de la legalización y de la legalidad. Los primeros refieren a los costos de los procesos de confección y registro del título de propiedad (que suelen estar subsidiados por el Estado) mientras que los segundos corresponden a los impuestos prediales, las tasas municipales y el pago por el consumo de servicios que, antes de la regularización, no estaban contemplados en los presupuestos familiares. Las familias cuyos lotes entran en procesos de regularización pasarán a tener gastos nuevos: cuotas del pago del lote, consumo medido de servicios que antes se procuraban de manera irregular (enganches en redes de electricidad y agua, esencialmente), impuestos y tasas. Estos costos no siempre pueden ser afrontados por los/as beneficiarios/as de los programas, tal como lo expone Jean-Louis Van Gelder en su investigación sobre asentamientos en Florencio Varela (AMBA): "*Es esencial tener en cuenta que los programas de legalización, cuando se aplican en forma indiscriminada, imponen una lógica de mercado onerosa sobre habitantes vulnerables*" (2009).

Por su parte, Duhau (1998, 2002) afirma que no hay evidencia suficiente para suponer que los nuevos costos no pueden ser abordados por los/as pobladores/as y diferencia a esa supuesta *expulsión por el mercado* de comportamientos especulativos dentro de la urbanización popular -alentados por la valorización producto de la regularización- que pueden conducir a la venta de los inmuebles regularizados; se retomará este tema más adelante.

### ***Mejoramiento habitacional***

Respecto de la regularización como condición para la introducción de mejoras en las viviendas, existe cierto consenso en poner el acento en la *percepción de seguridad* necesaria para que las familias destinen parte de sus magros presupuestos en ello. Esta percepción estará dada por el título de propiedad, pero también por la antigüedad del asentamiento, el grado de organización comunitaria, la legitimidad otorgada por el gobierno local (con la introducción de pavimentos o servicios, por ejemplo), es decir, la percepción de seguridad puede basarse tanto en la posesión del título como en el resultado de los pactos sociopolíticos vigentes (Varley 1998; Payne 2001). Además, para que las familias inviertan en la vivienda deberán contar con excedentes una vez cubiertas las necesidades de reproducción, lo cual obliga a atender la relación entre inserción laboral, inversión habitacional (Herzer y otras 2008; Ostuni y Van Gelder 2008) y acceso al crédito.

---

recaudación a través del consumo (Arqueros y Canestraro 2017).

Ostuni y Van Gelder encuentran correlaciones fuertes entre la percepción de seguridad de la tenencia y la realización de mejoras en el barrio y las viviendas: *“los habitantes saben que, cuanto más consolidado el barrio, menores serán las posibilidades de desalojo, por eso la inversión en mejoras y la lucha por la seguridad de la tenencia están relacionadas”* (2008: 215).

### **1.5.2. Acerca de las ciudades a la que las políticas de regularización contribuyen a consolidar**

- la pérdida de la capacidad del Estado para planificar y orientar la expansión urbana, la infraestructura y las redes de servicios
- la formalización de estructuras urbanas problemáticas
- los efectos de la regularización sobre la densificación de los asentamientos existentes y la formación de nuevos asentamientos irregulares

Los asentamientos populares suelen darse en áreas de escaso valor inmobiliario (al menos al momento del inicio de la urbanización) debido a distintos factores: zonas anegables o contaminadas, distancia al ejido urbano consolidado, carencia de infraestructura, etc. Cuando la política de regularización actúa sobre ellos, el Estado pierde capacidad de orientar la expansión de la ciudad puesto que corre detrás de los hechos consumados sobre suelos en los que no tuvo incidencia para definir su uso residencial frente a otras posibilidades. Además, al legalizar situaciones que nacen de la exclusión social, se legalizan también estructuras urbanas problemáticas (dependiendo de las circunstancias específicas de cada urbanización), máxime cuando las intervenciones públicas se ven limitadas para alterar condiciones físicas de los barrios (Duhau 2002; Clichevsky 2007).

### ***Las relaciones mercantiles informales y el "círculo vicioso": regularización-irregularidad***

Fernández y Smolka (2004) se preguntan por qué, a pesar de los innumerables programas de regularización y mejoramiento que se han instrumentado en décadas recientes, *la tasa de desarrollo de los nuevos asentamientos informales ha sido de dos a tres veces superior a la del crecimiento de la población urbana*, y afirman que el incremento de la informalidad no se puede atribuir de forma exclusiva al crecimiento demográfico, ni al incremento de la pobreza urbana que, si bien ha aumentado, lo ha hecho a tasas menores. Para encontrar alguna respuesta

al fenómeno, ponen el acento en los resultados de los programas de titulación que no se han acompañado de otras medidas complementarias y que, por eso, alimentan un *círculo vicioso de regularización-informalidad*, afirman que *“la mera expectativa de regularización conduce a incrementos en la cotización de la tierra que se prevé será sujeta al mejoramiento, lo cual impacta en los precios en el mercado informal. A más alta expectativa (de regularización) más alto será el sobreprecio”* (Fernandes y Smolka 2004). El conocimiento de la valorización de las áreas intervenidas por programas de titulación funciona como aliciente para los mercados irregulares, retroalimentando el círculo perverso irregularidad-regularización-nueva irregularidad, en tal sentido, la titulación se transforma en una suerte de *licencia para invadir* (Smolka 2003). Duhau (2002) también menciona la existencia de valorización a partir de la regularización, y dice que esas expectativas pueden estar dadas por la titularización -lo cual implica la atribución social de un valor mercantil al título- así como por la introducción de alguna mejora o extensión de redes de servicios. En su estudio sobre asentamientos en Lima, Perú, Julio Calderón afirma que *“hay una consideración social, simbólica y jurídica que viene adquiriendo el predio titulado y que se traslada al precio”* (2011: 72)<sup>26</sup>.

Todo ello obliga a observar el comportamiento del mercado de suelo que, aun informal, opera con lógicas similares a las del mercado de suelo formal cuyos precios tienden a expresar externalidades urbanas<sup>27</sup> (Jaramillo 2009; Morales 2012). En los barrios populares irregulares se desarrolla un mercado de compraventa de inmuebles que no requiere de la regularización para existir pero, no obstante, se ve afectado por las expectativas que ésta genera: *“la institucionalización y generalización de la aplicación de programas de regularización promueve el desarrollo del mercado inmobiliario secundario y estimula el desarrollo de sus componentes especulativos”* (Duhau 2002). Estos comportamientos existen tanto desde el lado de la oferta (adquisiciones de lotes al inicio de los procesos de urbanización irregulares con el fin de venderlos luego de la regularización) como desde el de la demanda (decisión de vender el inmueble regularizado ante la posibilidad de adquirir una suma importante, producto de la valorización). Los sobreprecios de la valorización pueden ser aprovechados por las familias que –urgidas por necesidades o por distintas motivaciones- deciden vender los lotes y trasladarse hacia otro lugar (una nueva ocupación o una compra irregular de un lote o vivienda de menor precio) y, si estos procesos se dan en áreas de la ciudad revalorizadas o en procesos de renovación, esas compraventas formales habilitan la entrada de demanda de mayor poder

---

26 Calderón cita estudios en Perú que estiman un incremento de cerca de 1000 dólares por lote proporcionado por el título.

27 Y aquí la titularización actuaría como externalidad.

adquisitivo y excluyen a sectores de menores recursos, que quedan afuera de este mercado secundario.

Los estudios demuestran que la regularización entendida como titularización no ha logrado detener la existencia de submercados irregulares, sean producto de los comportamientos especulativos, las estrategias de supervivencia de sectores de inserción laboral precarizada (que incluyen la construcción para venta o alquiler irregular), las restricciones para el ingreso en el mercado formal<sup>28</sup>, la movilidad de las familias o por simples cálculos de oportunidades, *"la titulación ha desarrollado mercados inmobiliarios con predios más caros por razones sociales y económicas, pero bajo transacciones que continúan siendo informales"* (Calderón 2011: 71). En contextos de pobreza, empleo intermitente y precarizado, ingresos inestables y demanda de lugares para vivir en la ciudad, las viviendas y los cuartos de alquiler en villas y asentamientos circulan en el mercado independientemente de la existencia o no de títulos de propiedad, éstos, en última instancia, suben el precio de los inmuebles a la hora de las transacciones, pero no necesariamente los inscriben en el mercado formal, tal como anhelan los impulsores de estas medidas.

*"El solo anuncio de regularización genera expectativas de valorización del entorno (más o menos inmediato) y de los propios barrios; la población objeto de estos programas espera expectante el momento de vender su tierra e invadir otra, en peores condiciones de habitabilidad, para poder hacerse de un pequeño "capital" en un momento histórico de gran desocupación"* (Clichevsky 2000: 35). Advertidos de estas dinámicas, los hacedores de políticas de regularización introducen cláusulas de prohibición de venta del inmueble por determinado tiempo y/o lo adjudican bajo el régimen de "bien de familia" o "patrimonio familiar", que limita las posibilidades de hipotecarlo o venderlo y así impedir que los/as beneficiarios/as tengan ganancias especulativas con un bien subsidiado. De esta manera, se pretende ejercer una *tutela* sobre las familias para impedir esas transacciones, pero aislándolas de la dinámica social en la que la movilidad opera respondiendo a similares motivaciones en distintos estratos sociales (ciclos vitales familiares, oportunidades de empleo, estudio, necesidades económicas, etc.). Este tratamiento, que implica el recorte de derechos de propiedad, en un contexto de predominancia del mercado, institucionaliza las diferencias de clase y abona la circulación de los bienes objeto de políticas públicas en el mercado irregular, reanudando el ciclo (Duhau 1998). Al respecto,

---

28 La compra o el alquiler de cuartos en villas y en asentamientos se ha vuelto otra de las variantes dentro de las estrategias de las familias para acceder o permanecer en la ciudad. A su vez, quienes ya cuentan con una vivienda en una villa o asentamiento, suelen recurrir a la construcción de habitaciones o nuevas unidades para alquilar, respondiendo a esa demanda y alimentando el mercado irregular (Cravino 2003).

Duhau se pregunta si se trata de impedir la valorización del suelo de las familias pobres (convertidas luego de la regularización en propietarias) y, de ser así, por qué no se impide la valorización de todos los sectores sociales que se ven beneficiados por el crecimiento urbano y las transformaciones de la estructura urbana (1998: 261).

### ***Costos y complicaciones de la regularización***

Ligado a la cuestión de la utilización más adecuada de recursos en contextos de escasez, aparece el tema de los costos de las políticas de regularización que incluye tanto a los procesos de titulación (con la confección del catastro y el registro) como a las intervenciones físicas en los barrios, más engorrosas por tratarse de áreas con población establecida que, según los casos, puede verse dificultada por las condiciones del terreno. Hay coincidencia en la crítica a la opción por acciones *ex post* por constituir en todos los casos medidas que requieren la erogación de cuantiosos recursos cuando se pretende intervenir en la regularización mediante el mejoramiento urbanoambiental, puesto que es mucho más complicado el reparcelamiento sobre terrenos ya construidos y habitados, la introducción de servicios en áreas densamente pobladas, la extensión de redes de drenaje y la pavimentación de calles, etc. (Calderón 2003; Kenia Abiko 2003).

Las dificultades en la regularización se ven agudizadas por los efectos de las dinámicas de mercado al interior de los asentamientos y villas comentadas anteriormente: aumentan las subdivisiones de los lotes y la construcción en altura, densificación que presiona sobre las redes de agua, energía eléctrica y otros servicios existentes, y empeora las condiciones de vida. Los lotes se hacen cada vez más pequeños y se alejan de las normativas urbanas, acarreado mayores obstáculos a la intervención pública para regularizar. Además, el hecho de que en un lote habiten varias familias (unas como “propietarias” y otras como inquilinas) puede plantearse como un problema frente a la acción de un Estado que los ve a todos como *poseedores* del lote puesto que ninguno ostenta la propiedad formal (Cravino 2003).

### ***Regularización no es solución***

Si el Estado, en cualquiera de sus niveles, adquiere tierras para afectar a la regularización o cede las suyas para que éstas se conviertan en bienes privados, está privatizando el patrimonio público. Más allá del destino que cada familia luego le dé al inmueble que ha adquirido (sea que lo mantenga como bien de uso o lo introduzca en el mercado), lo cierto es que ese patrimonio ya

no regresará al Estado. Este planteo deja una interesante puerta abierta para el debate, dado que cualquiera de las intervenciones públicas en la materia requiere fuertes inversiones que, a largo plazo, van a parar a manos privadas; lo mismo puede decirse de cualquier programa social que implique erogaciones de dinero público, pero en el caso de la transferencia de inmuebles, se está frente al desprendimiento de un capital fijo finito, que no puede reproducirse ni multiplicarse. El suelo urbano puede ser creado a partir del fraccionamiento, el loteo y la inversión en infraestructura, pero así y todo, no puede expandirse al infinito por limitaciones físicas y por la misma competencia con otras actividades (Jaramillo 2009; Morales 2012). Entonces, frente a esta realidad, la cuestión de la enajenación definitiva del patrimonio público toma una relevancia especial.

Edésio Fernández avanza en la discusión sobre los vínculos entre titulación (propiedad) y derecho a la vivienda y afirma que el Estado no tiene la obligación *de distribuir propiedad* sino *de actuar frente al déficit de vivienda*, entendiendo que "*Derecho a la Vivienda es un concepto mucho más amplio que ofrece un abanico de alternativas jurídico-políticas para la acción gubernamental, más allá de la formulación de programas de regularización*" (Fernandes 2008). Este autor propone, entonces, no atar a las personas al suelo, sino reservar suelo urbano para la función de vivienda de interés social, siendo creativos con las alternativas jurídico-políticas de acción gubernamental. "*Se trata de preservar aquellas áreas urbanizadas por iniciativa pública y que implicaron inversiones altísimas, para beneficiarios finales pertenecientes a los grupos sociales de bajos niveles de ingreso, o sea, los pobres de la ciudad en general, no necesariamente aquellos mismos pobres que ya vivían en esa área [...] más importante es que el área regularizada siga ejerciendo su función social*" (2008: 36). Ésta sería una manera de proteger la inversión pública de los efectos perversos de la regularización.

### ***Los títulos son valorados***

A pesar de las innumerables voces que encuentran problemas en las acciones *ex post* frente a la irregularidad, el consenso generalizado gira en torno al reconocimiento de la existencia del problema y la necesidad de actuar, incluso con programas de titularización. Hasta los/as más críticos/as de las posturas de Hernando de Soto y sus propuestas convertidas en políticas públicas de titulación masiva, no niegan la importancia de los títulos de propiedad.

Los títulos son importantes ante casos de conflictos, para reconocer derechos sociopolíticos, para garantizar que los ocupantes puedan permanecer en las áreas que ocupan, por ejemplo, ante cambios políticos que quiebren el pacto social que ha generado alguna

percepción de seguridad de tenencia (Fernandes 2003). También se han identificado beneficios ligados a evitar la estigmatización social y la discriminación sufrida por habitantes de asentamientos irregulares: *"Ser un 'propietario' aparece como una meta que podría atenuar el componente estigmatizante de la ilegalidad"* (Ostuni y Van Gelder, 2008: 212). Fernandes y Smolka (2004) señalan que a los/as residentes, el título les otorga seguridad de la tenencia y protección contra desalojos, previene o resuelve conflictos domésticos (separaciones, herencias) y vecinales, mientras que, para la ciudad en su conjunto, la legalización contribuye a la estabilización de los mercados de suelo y permite formas más racionales y articuladas de intervención pública.

Reconociendo todo lo antedicho, el problema se centra en las opciones de regularización que, mayoritariamente, la han homologado con mera legalización a partir de la propiedad individual. La titularización fundada desde una perspectiva que atiende al individuo y no a la comunidad, choca con otras propuestas de regularización y mejoramiento barrial que abordan al territorio integralmente (Ramírez Corzo y Riofrío, 2006). Esta opción resta recursos al fomento de las redes de protección social, cooperativas, instituciones estatales y regímenes públicos, llevando la privatización al extremo. En las políticas de regularización ha estado faltando compatibilizar la promoción de la seguridad individual de la tenencia con otros intereses sociales y ambientales. En este sentido, la titularización masiva y realizada, como ha sucedido muchas veces, sobre terrenos no aptos para la vida de las familias (áreas inundables o con riesgo de derrumbes, áreas sin servicios y con imposibilidad de proveerlos, parcelas muy hacinadas, etc.) no hace más que brindar la ilusión de la seguridad de la tenencia de un lote sin contemplar a la ciudad como un todo y dejando en manos de los/as habitantes el trabajo de mejoramiento e integración social y urbana de los barrios.

En los discursos oficiales se fundamenta la regularización en intenciones de restablecer el orden, reconocer necesidades y esfuerzos de los pobladores que han construido sus viviendas y barrios durante años, otorgarles seguridad jurídica de la tenencia y promover la integración socioespacial, pero *"la institucionalización de organismos y procedimientos de regularización ha venido contribuyendo a la reproducción de los procesos de urbanización irregular y a la conversión de dichos organismos y procedimientos en la política fundamental y predominante de vivienda popular"* (Duhau 2003). Sus objetivos no se están traduciendo debidamente en instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y urbanísticos adecuados, las acciones se conciben de una manera que desconoce el carácter estructural de la urbanización irregular en países de capitalismo periférico, mercados desregulados y estados débiles. El caso peruano, país que lleva

la delantera en política de titularización masiva, ilustra las limitaciones de este enfoque porque los esfuerzos puestos en ello no han logrado incidir en la reducción de las invasiones de tierra ni en los efectos indirectos asociados a la titulación: mejoramientos habitacionales y barriales (Calderón 2006).

### 1.5.3. Acciones ex post y otros intereses

Ante este panorama, la pregunta que se impone, entonces, es: ¿a nadie se le ocurrió otra manera de encarar la política frente a la irregularidad? o, menos ingenuamente: ¿a qué intereses responde la opción predominante de políticas de tolerancia a la producción de hábitat irregulares y medidas *ex post* centradas en la titularización?

En su trabajo *Derecho a la Ciudad*, David Harvey anticipa alguna respuesta respecto de la propuesta "aparentemente progresista" de conceder títulos de propiedad en favelas emplazadas frente a la bahía en Río de Janeiro, Brasil: "*Apuesto que en quince años, si continúan las tendencias actuales, la totalidad de las colinas de Rio de Janeiro ocupadas por favelas estarán cubiertas por altos edificios de viviendas con vistas fabulosas sobre la idílica bahía de la ciudad, mientras que los anteriores habitantes de aquéllas habrán sido filtrados a alguna remota periferia*" (2008: 36). Atribuye ese resultado a las necesidades, dificultades financieras e inseguridad de la renta de los pobres, quienes en determinadas circunstancias pueden verse ante la necesidad de vender sus viviendas a precios que al capital financiero trasnacional interesado en grandes inversiones inmobiliarias le resultará irrisorio, pero que, sin esa *legalización*, no estarían a su alcance.

Clichevsky (2007) sostiene que las opciones elegidas "*han estado influenciadas tanto por la visión sobre lo urbano y en especial sobre la informalidad, que poseen los técnicos que trabajan en las diferentes instancias de gobierno, como por la ideología y los objetivos políticos de cada uno de los gobiernos de los países en la región y la articulación de intereses con los sectores privados (tanto inmobiliario como financiero) y, en parte, por los organismos internacionales de crédito*". La autora señala también que un alto porcentaje de programas en América Latina posee financiamiento de organismos internacionales, básicamente del BIRF y el BID, lo cual redundo en endeudamiento de los estados<sup>29</sup>.

---

29 "*De los 49 programas para los cuales se ha conseguido información detallada, 32 poseen financiamiento internacional, algunos cuentan con más de 300 millones de dólares*" (Clichevsky 2016: 63).

Duhau (2003; 2006) afirma que el modelo basado en consentir la urbanización irregular para luego actuar en la regularización responde a una lógica de acumulación política en la que se mueven quienes detentan el poder público, que no hay ninguna intención de disuadir o detener la urbanización popular y que los programas de regularización tienen un alto componente de iniciativa gubernamental que, antes que intentar responder a una demanda, la crean. *“El modelo de intervención ex post resulta perfectamente adaptable a la inercia político-administrativa de los gobiernos locales. Permite a las autoridades conservar la iniciativa frente a una demanda popular que, marcada por la irregularidad de su situación, tiende a subordinarse a las reglas de juego definidas por las autoridades y la burocracia”* (Duhau y Cruz 2006: 434). Por su parte, Samuel Jaramillo (2008) analiza la acción pública frente a las prácticas complejas que forman parte de la urbanización popular y dice que la regularización es una estrategia curativa con efectos benéficos importantes, pero que *“a largo plazo tiende a estimular y a consolidar la urbanización ilegal y a fortalecer los mecanismos económicos y políticos que están en la base [...] la legalización de los barrios es una moneda electoral muy cotizada entre funcionarios y políticos locales”*.

Será resultado de cada investigación específica valorar qué argumentos entran en juego con mayor peso en cada realidad nacional y local concreta con sus entramados de actores y relaciones de poder, pero lo que parecen ser constantes en la orientación general de las políticas recostadas en acciones curativas son: la incidencia "por arriba" de las recomendaciones de los organismos que se han ocupado de expandir el capitalismo a nivel mundial, y el sostenimiento "por abajo" encarnado en las decisiones de los actores políticos (y las demandas de los/as pobladores/as) que llevan a desechar otras estrategias para el tratamiento de la irregularidad.

Al respecto, son muy interesantes las reflexiones recientes de Arqueros y Canestraro (2017), quienes encuentran que, mientras la investigación urbana ha avanzado en la comprensión de la formalidad-informalidad superando enfoques duales de la ciudad y los procesos urbanos, *“pareciera que la agenda de intervención estatal aún está atravesada por una perspectiva reduccionista, en donde la articulación multiescalar queda desdibujada”*. Las autoras concluyen que desde las acciones públicas se ha privilegiado únicamente el conflicto con el régimen de propiedad y por consecuencia se han adoptado soluciones simplistas *“que mayoritariamente se abordan desde una escala supranacional con criterios homogéneos para una diversidad de situaciones locales, condujo a reproducir y acelerar, a través de las políticas de regularización, los problemas que se buscaba resolver”* (2017: 81).

## 1.6. Estudios en Argentina

Esta investigación no hubiera sido posible sin el legado de los investigadores e investigadoras del campo de los estudios urbanos en nuestro país. Se nutre de los estudios sobre las políticas habitacionales en distintas etapas, que no sólo han caracterizado el accionar público frente al problema del déficit habitacional, sino que han aportado el instrumental teórico desde donde analizar la política de vivienda en tanto acción redistributiva que, por sus características, genera desiguales condiciones de acumulación entre los agentes productores de ciudad (Yujnovsky 1984; Cuenya 1997; Cuenya 2000, 2007). Las investigaciones en torno a los submercados que han operado a nivel urbano, en especial el submercado de *loteos populares* y su impronta en el AMBA (Clichevsky 1975, 1990; Torres 1993, 2001) resultan imprescindibles como puntos de partida para entender las características que asume el hábitat popular en la provincia de Buenos Aires y las situaciones de irregularidad que lograron colarse en la agenda política. Los estudios acerca de los procesos de organización y lucha por el derecho a la tierra y la vivienda, sus actores, complejidades y resultados espaciales, así como la interpelación al Estado desde las organizaciones de pobladores/as aportan buena parte del contexto sociopolítico en el que la problemática del acceso a la ciudad se posicionó como cuestión social (Cuenya, Pastrana, Yujnovsky 1984; Cuenya 1990; Cuenya y Rofman 1992; Cravino 2006, 2008; Pelli 2007; Di Virgilio y Rodríguez 2007). Gracias a estas investigaciones se conocen las características espaciales que asumen las estrategias habitacionales de los sectores populares en contextos de restricciones en el acceso a la ciudad<sup>30</sup>, las villas miseria, los asentamientos, el alquiler de cuartos en hoteles/pensión, inquilinatos o conventillos:

- las *villas* surgieron entre las décadas del '30 y '40 en la ciudad de Buenos Aires a partir de la afluencia de población migrante atraída por el proceso de industrialización que encontraba allí albergue transitorio hasta su instalación definitiva en la ciudad o los municipios lindantes. Se formaron a partir de la sumatoria de construcciones sobre suelo intersticial libre y sin seguir el tejido urbano circundante, con pasillos y tramas intrincadas. Con el paso de los años -y conforme se agudizaban las restricciones al mercado formal de vivienda en compra o alquiler- la tendencia fue hacia la instalación definitiva de las familias en las villas, su densificación y crecimiento en altura (Cravino 2006).

---

30 Si bien esta parte del trabajo se centra en investigaciones realizadas fundamentalmente sobre el AMBA, otras ciudades del país presentan formas de hábitat popular similares.

- los *asentamientos* tienen un origen más reciente, ligado a las expulsiones que - diferentes políticas urbanas mediante (Oszlak 1991)- sufrieron las familias villeras de la ciudad de Buenos Aires durante la dictadura cívico militar, el fin del ciclo de loteos populares y los efectos de las políticas económicas sobre el empleo y los ingresos (Clichevsky 1975, 2002). Surgieron en gran parte por ocupaciones organizadas de tierras de escaso valor inmobiliario en municipios del AMBA, sin infraestructura, sobre las que lo/as habitantes diseñaron tramas similares a las de la ciudad formal, respetando espacios de circulación, amanzanamiento, tamaño de lotes, espacios para equipamiento, etc. todo ello da cuenta de: existencia de organización, experiencias urbanas previas e intenciones de establecerse en el lugar de manera definitiva (Cravino y Varela 2008).
- la vida en *inquilinos* o *conventillos* constituyó la puerta de entrada a la ciudad de Buenos Aires de la población migrante de principios del siglo XX; consistía en el alquiler de cuartos en grandes casonas ubicadas en los barrios del sur que anteriormente habían pertenecido a familias adineradas que habían mudado su residencia al norte de la ciudad. Se trató de una actividad muy rentable para los propietarios debido a la gran demanda, los altos precios exigidos y los escasos servicios ofrecidos. El hacinamiento y la insalubridad de los inquilinos fueron características generalizadas. Si bien se redujo con el paso de los años, esta forma de habitar la ciudad no ha desaparecido y se han sumado además el alquiler de cuartos en hoteles y pensiones (también formas mercantilizadas) y la ocupación de inmuebles vacíos (Rodríguez 2006).

Los estudios también han intentado explicar las causas de la existencia de estas formas de habitar la ciudad por fuera de lo reconocido como regular/legal en nuestro país: la producción habitacional para el mercado, la producción por encargo y el acceso a través de la política pública. Se han desarrollado investigaciones en torno a las lógicas de apropiación de la ciudad guiadas por *la necesidad* en situaciones de inserción precarizada en el mercado de trabajo y en el marco de mercados de suelo y vivienda operando bajo el arbitrio de la *lógica de la ganancia*, amparados por una política urbana que no se propone incidir en su libre funcionamiento y que, por eso, avala sus efectos excluyentes (Pérez 1995; Herzer y otras 2008). En tal sentido, frente a la *necesidad*, la existencia de tierra vacante<sup>31</sup> -producto de un mercado de suelo que funciona

---

31 La *tierra vacante* corresponde a porciones de suelo en áreas con usos residenciales asignados, muchas veces provistas de servicios y equipamientos comunitarios, cuyos propietarios las mantienen inmóviles, en espera especulativa del momento en el que decidan ponerlas en el mercado y así capitalizar de manera individual la valorización producida socialmente debido al crecimiento y consolidación de la ciudad y sus infraestructuras. Esto es posible gracias a la no implementación de

con escasas restricciones a los comportamientos especulativos (Clichevsky 2002)- resulta un aliciente para las ocupaciones.

Otra arista importante se relaciona con el cuestionamiento de la asociación directa entre inserción en el mercado de trabajo y acceso formal a la vivienda/hábitat, relación que desconoce los efectos excluyentes del mercado de suelo urbano y que, por otro lado, no se verifica en la realidad, puesto que los estudios empíricos han relevado que las villas y los asentamientos están habitados por personas con empleos formales e informales, todas ellas imposibilitadas de acceder a la ciudad (a la *centralidad*) a través del mercado o las políticas habitacionales. *"Los hallazgos de la investigación urbana reciente diluyen la división entre formalidad e informalidad, poniendo en evidencia que la exterioridad de los asentamientos con respecto a la normativa estatal y al mercado es un supuesto que tiende a simplificar realidades y procesos que no son unívocos ni monolíticos"* (Arqueros y Canestraro 2017).

La caracterización de las dinámicas de producción popular de la ciudad se completa con la identificación de relaciones mercantiles en ella, apoyadas muchas veces en las relaciones de reciprocidad preexistentes (Cravino 2003, 2006, 2008), tal como sucede en otras ciudades de la región insertas en la urbanización capitalista, sus lógicas de funcionamiento y sus marcos regulatorios. La expansión y densificación de las villas y asentamientos del AMBA en las últimas dos décadas se explica más por el desarrollo del mercado informal que por las formas originales de acceso a ellos a través de la organización colectiva o las redes sociales (de parentesco, reciprocidad). Se han desarrollado los submercados de compraventa de viviendas y lotes y de alquiler de cuartos en villas y asentamientos, en vinculación dialéctica con las relaciones de reciprocidad dentro de los barrios y produciendo una "fractura en la sociabilidad barrial" que divide a los/as habitantes en dos grupos con intereses opuestos: "propietarios" (aunque formalmente no lo sean) e "inquilinos" (Cravino 2008). Estos submercados informales dentro del hábitat popular van redefiniendo reglas y creando una nueva normatividad dentro de la cual van a moverse quienes pretendan habitar esos espacios. Por otro lado, la oferta de viviendas en venta o alquiler que de alguna manera se adapta a las posibilidades de los sectores de escasos recursos<sup>32</sup> tiende a convertirse en la única puerta de entrada de los pobres que arriban a la ciudad, con consecuencias sobre esos mismos barrios: densificación, hacinamiento, mayor presión sobre los escasos y precarios servicios.

---

instrumentos de manejo de suelo que penalicen vigorosamente estas prácticas especulativas que perjudican al conjunto de la sociedad.

32 Formas de pago, requisitos para entrar y permanecer, etc.

Otra fuente de la que ha bebido esta investigación refiere a las transformaciones del Estado y sus repercusiones en la política habitacional, contexto en el cual se introducen las propuestas de regularización del hábitat popular urbano, tal como se desarrollará en el siguiente capítulo.

Por último, han sido muy importantes para este trabajo las investigaciones antecedentes respecto de las iniciativas de regularización, a las que podríamos agrupar en:

- *estudios sobre las políticas*: su surgimiento, los instrumentos que las constituyen, su inscripción en el marco de políticas para la irregularidad alternativas a la erradicación y sus resultados generales y limitaciones (Clichevsky 2006, 2007; Cravino, Varela y Fernández Wagner 2002; Cravino 2004);
- *estudios de caso* para ilustrar la *implementación* de las políticas y sus *efectos* respecto de los mismos objetivos que éstas se plantean: mejoramiento habitacional, acceso al crédito, incremento del capital social, valoración de los títulos por parte de las familias y motivaciones para reivindicarlos (Galiani y Schargrodsky 2009; Van Gelder 2009; Di Virgilio, Guevara, Arqueros 2011; Canestraro 2012).

Entre los primeros, destacan los trabajos en clave comparativa de Nora Clichevsky, quien realiza un rastreo de las normas que regulan la propiedad privada y las que dan lugar a las acciones de regularización. Sobre Argentina, la autora se centra en el nivel nacional y observa que mayoritariamente han dado más resultado las medidas aplicadas sobre ocupaciones de tierra pública debido a las dificultades para alterar la protección de la propiedad privada y sus atributos; además, menciona la necesidad de realizar investigaciones a fondo en contextos provinciales y locales, cuestión que ha motivado en parte al trabajo que aquí se presenta.

Cravino (2003) ha observado el punto de vista de los pobladores y concluye que las representaciones sobre la importancia de la titularidad de la tierra son diferentes entre las villas y los asentamientos: la reivindicación por la titularidad de la tierra no ha estado inicialmente entre las prioridades de los habitantes de las villas en cambio sí está presente desde los inicios de la formación de asentamientos; en las villas, la pelea por la propiedad suele activarse ante amenazas de desalojo y después se calma. Observa también que las miradas de los/as pobladores/as de villas y asentamientos coinciden en descreer de las posibilidades de avanzar en procesos de regularización debido a los conocidos escasos resultados de las medidas adoptadas desde el poder público. En sendos estudios de caso, Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2011) encuentran que el tipo de urbanización (villa o asentamiento) va a influir en el éxito o fracaso de la regularización en sus dos dimensiones: resolver la cuestión dominial aparece como más

sencillo en los asentamientos, pero como contrapartida el mejoramiento barrial recae en el trabajo de los/as pobladores/as, por su parte, el Estado parece tener mayor protagonismo en términos de mejoramiento de la urbanización en las villas, aun cuando la transferencia de dominio permanece inconclusa.

María Laura Canestraro (2012) se pregunta si la regularización dominial constituye una demanda de los/as ocupantes de los asentamientos o es una política impulsada por otros sectores y, luego del trabajo en tres asentamientos de la ciudad de Mar del Plata, concluye que "el tener papeles" no es una demanda que se condiga con acciones proactivas en tal sentido, sino que emerge -y, con ella, la interpelación al Estado- ante posibilidades de desalojo, "*distendida la situación, las acciones se repliegan*" incluso en los asentamientos, donde en los trabajos de Cravino esa reivindicación aparece como constitutiva. Como contracara, las posibilidades de avance de los procedimientos de regularización parecen depender fundamentalmente de las correlaciones de fuerza existentes bajo las diversas coyunturas y no involucran únicamente a los sectores populares y sus demandas, sino también a otros actores que presionan sobre el Estado para viabilizar sus intereses, como los operadores inmobiliarios, tal como observan Arqueros y Canestraro (2011) en la comparación de procesos de regularización de asentamientos en las ciudades de Mar del Plata y Buenos Aires. El estudio las lleva a concluir que desde los gobiernos locales no hay una intención de avanzar de manera sostenida en procesos de regularización dominial, sino que entrarán en juego otros intereses: los de los agentes privados y los de los actores gubernamentales para mantener estabilidad política.

Aprovechando los casos en los que las intervenciones estatales tuvieron algún avance, Galiani y Schargrotsky (2009) estudiaron los efectos de la "titulación" en la población de asentamientos de San Francisco Solano (Quilmes, Buenos Aires) para ver si existen correlaciones entre ésta y el acceso al crédito formal, la inversión de las familias en el mejoramiento de sus viviendas y el incremento de lo que denominan *capital humano* (mejoras en el desempeño en el mercado laboral, en los ingresos y en el rendimiento escolar de los niños). Sus preguntas se encuadran en los posicionamientos de H. de Soto sobre la titulación de las posesiones irregulares como vía para salir de la pobreza, y hacia allí fuerzan la lectura de los datos relevados. Al igual que otras investigaciones, observan una correlación positiva entre titularización y mejoras en las viviendas, pero no que la titulación haya alentado el acceso al crédito. Sí observan que las familias cuyos lotes están en proceso de regularización tienen menor número de miembros que las demás y estiman que la obtención del título puede conducir a tomar la decisión de tener menos hijos y a una menor aceptación de parientes allegados. Observando datos sobre la escolaridad de los niños, concluyen que las familias con título,

además de tener menos niños (o por eso mismo), invierten más en su educación y eso redundaría en un mejor rendimiento escolar. Todo ello, entonces, los lleva a concluir que la titulación de las parcelas no tiene efectos inmediatos en la reducción de la pobreza, sino que acrecienta el *capital humano* de los hijos, lo cual sí podría contribuir a reducir la pobreza de las generaciones futuras.

Distanciándose de esta óptica, otros trabajos también se propusieron observar la valoración de la regularización -y, más precisamente, de la titularización- ampliando la mirada más allá de las motivaciones económicas (Ostuni y Van Gelder 2008; Van Gelder 2009; Canestraro 2012), los estudios coinciden en que alcanzar el *estatus de propietario* es algo valorado por la población por diversas razones: como modo de salir de trayectorias laborales inestables, marcadas por empleos precarizados y por fuera de los sistemas de previsión social, *dejar algo* en herencia a los hijos e hijas, por el deseo de inclusión en la ciudad, estatus social y reconocimiento como ciudadano/as plenos. En este sentido, la asociación entre *derecho a la vivienda y propiedad* es vista como construcción histórica reforzada por las políticas estatales (Aboy 2005; Fernández Wagner 2014).

Este trabajo mama de todas estas investigaciones y se propone profundizar allí donde se vislumbra un terreno aún no explorado: la constitución de la problemática de la irregularidad como cuestión socialmente problematizada, su inclusión dentro de la agenda política de la provincia de Buenos Aires y el derrotero de las iniciativas puestas en marcha desde esa órbita gubernamental. Se brinda una mirada de largo plazo para identificar momentos de auge o recaída de la cuestión entre las preocupaciones a atender por el Estado, y un esfuerzo por ubicar el recorte sobre el objeto de estudio -la política pública, el nivel *meso*, siguiendo a Oszlak (2011)- con todo lo influenciado que pueda estar por el nivel *macro*, el de los pactos de gobernabilidad de un Estado que, en última instancia, no se plantea nada por fuera del sistema capitalista.

Por otro lado, incluir la reconstrucción de información sobre el uso de los instrumentos en esa mirada de largo plazo y en un caso particular (La Plata) es un intento de contribuir a una mejor caracterización de una política que insiste en actuar en el mismo sentido desde hace 30 años, hace caso omiso de sus resultados, desconoce las irregularidades producto de la misma acción del Estado y no parece querer revertirse.

## Capítulo 2.

### Argentina, 1983-2015: modelos de desarrollo, política habitacional e ingreso de la regularización del hábitat popular urbano en la agenda política

#### Introducción

Las transformaciones en los planos económico, político y social acaecidas en Argentina desde mediados de la década de los '70 no fueron exclusivas de nuestro país, sino acciones locales producto de recomendaciones provenientes de los organismos internacionales de crédito en el marco de transformaciones en la economía mundial y nuevas necesidades del capital. No es posible comprender la dinámica de la economía política argentina sin tener en cuenta el contexto de reestructuración neoliberal mundial, luego del agotamiento de la dinámica de acumulación capitalista vigente hasta entonces y de la llamada “crisis del petróleo”<sup>33</sup> (Schvarzer 1998; Rofman 1998; Romero 2001; Félix 2005). Los organismos internacionales nacidos del acuerdo de Bretton Woods en 1944<sup>34</sup> -el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial<sup>35</sup>- se erigieron como las instituciones diseñadas para ejercer una fuerza reguladora en el mercado internacional, “asumiendo una función de Estado en una economía mundial de mercado” (Peet 2004: 54) y haciendo las veces de garantes de la paz mundial al tener potestad para resolver conflictos económicos entre los países. Desde su misma constitución, hubo primacía de Estados Unidos como principal aportante de fondos para ambas instituciones, con un fuerte poder de veto al otorgamiento de créditos, lo que derivó en sumisión del resto de los países miembros a los intereses de ese país y de los capitales financieros con asiento allí. Esta situación se agravó a mediados de la década del '70, cuando el endeudamiento de los países del tercer mundo, sus necesidades de refinanciamiento e incluso de quitas de lo adeudado, facilitó aún más la penetración de estos organismos en las decisiones de política económica<sup>36</sup>. “La economía internacional fue vista

---

33 En 1973, los principales países productores de petróleo nucleados en la OPEP elevan el precio del barril en un 300%. Esta decisión redundó en una enorme masa de recursos que fueron captados por el sistema bancario de los países centrales, aumentando la liquidez financiera y las necesidades de colocación de inversiones para su valorización.

34 En julio de 1944, 44 países encabezados por Estados Unidos y Gran Bretaña se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, para analizar planes económicos para la posguerra (Peet 2004).

35 A las que más adelante se sumó la Organización Mundial de Comercio (OMC).

36 “En 1959 la convertibilidad monetaria generalizada permitió al FMI comenzar a cumplir la función concebida por White y Keynes. Y esa función, en especial a partir de la década de 1970, incluía la supervisión de las políticas económicas nacionales y controles disciplinarios sobre los países” (Peet

*como un régimen que se organizaba mejor a través de la competencia, el comercio y los mercados en los sentidos económicos clásico y neoclásico, con la intervención reguladora de un FMI y un BM bajo control de Estados Unidos. Asimismo, esta confluencia de discursos produjo un paradójico régimen híbrido en el que las instituciones de gobierno mundial, inventadas para regular las condiciones del intercambio económico, iban a fomentar la desregulación económica”* (Peet 2004: 75-76).

La estrategia de los poseedores de enormes masas de capital, ávidos de colocación en diferentes líneas de crédito, requería que los países dependientes se convirtieran en tomadores de créditos para viabilizar la valorización de los activos financieros, para lo cual necesitaban alianzas políticas locales que torcieran el rumbo a las decisiones públicas que mantenían cierto resguardo de las economías nacionales. El desmantelamiento de lo que en cada país significara "Estado de bienestar" fue una de las consignas principales de la penetración neoliberal en los territorios nacionales. Las operaciones en tal sentido contaron con una dimensión netamente coercitiva ("recomendaciones" de reformas en procesos de renegociación de deudas) y una dimensión ideológica que justificara internamente las transformaciones, favoreciendo el avance de la mercantilización en todos los planos. *“El edificio del neoliberalismo cuenta con tres pilares fundamentales: la entronización de una economía de libre mercado como la única moneda legítima de interacción social; la desregularización concomitante (si bien parcial) de algunas de las funciones estatales y la renuncia por parte del Estado al proyecto keynesiano de ayuda social y apoyo a la reproducción social; y la santidad de la propiedad privada junto con la progresiva privatización de los recursos sociales. Todo eso vino unido a un estatuto casi de culto de los beneficios, las acciones, el individualismo y el capital financiero, la ‘financiarización de la vida cotidiana’”* (Smith 2009: 6). Ha sido central el rol de los gobiernos nacionales para "desnacionalizar" sus marcos jurídicos e institucionales de modo tal que *"la empresa extranjera pudiera operar en sus territorios como si fuera global"* (Sassen 2010: 14, resaltado en el original). En Argentina, desde la dictadura cívico militar en 1976 en adelante, los sucesivos gobiernos emprendieron las transformaciones estructurales de la economía y la política en pos de la inserción del país en el nuevo concierto neoliberal.

Ese contexto global y nacional de reestructuración neoliberal marca el rumbo general de la política y la economía de nuestro país en las últimas cuatro décadas, pero no se presenta como un camino lineal. La *"superación dialéctica"* de la crisis de 2001 en el proyecto neodesarrollista (Félez y López 2012), formó parte de lo que alguno/as autore/as analizan como reveses del pro-

yecto neoliberal (Varesi 2010; Manzanelli y otros 2014) y otros como la superación que garantizó la continuidad de sus elementos estructurales (Félez y López 2012).

A continuación se presentan los principales rasgos de ambos modelos de desarrollo con el fin de insertar el análisis del tratamiento del acceso al hábitat urbano de los sectores populares en tanto política pública signada por el rumbo macroeconómico. Para entender la introducción de la regularización del hábitat popular en la agenda política de nuestro país, será necesario repasar previamente qué perfil adoptó la acción pública respecto del hábitat popular urbano durante el periodo de estudio, observándola en el contexto de las reformas neoliberales de los años '90 y, posteriormente, durante el viraje neodesarrollista. Esto es así porque la política de regularización se inserta en la agenda de la mano de las reformas neoliberales pero, a diferencia de la política habitacional, muestra una fuerte continuidad durante el periodo posterior, cuando la política de vivienda vuelve a adquirir algunos rasgos del pasado, intervención pública mediante. Mientras que en la política de vivienda se observan fluctuaciones relacionadas directamente con el giro neoliberal -descentralización y desfinanciamiento- y posteriormente con el intento neodesarrollista -recentralización y dotación de recursos-, la política de regularización del hábitat popular urbano se introduce en el marco de la reforma del Estado y luego se afianza y sobrevive a los cambios de orientación general del modelo de desarrollo, renovándose periódicamente en términos de *derechos* de las familias que *deben ser* atendidos por el Estado.

Este capítulo se organiza en tres partes: 1) la somera caracterización de la forma en que se dio la reestructuración neoliberal en nuestro país y el viraje neodesarrollista de la última fase del período estudiado; 2) el devenir de la política habitacional nacional en ese contexto de reformas del Estado, en tanto marco en el que se insertan las iniciativas de tratamiento del hábitat popular en términos de *regularización* y 3) la inclusión efectiva de la regularización en la agenda política nacional a través de sus *cristalizaciones institucionales*: la creación de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (Programa Arraigo), la sanción de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles y el convenio con el BID para la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

## **2.1. Argentina neoliberal, Argentina neodesarrollista: diferencias y continuidades**

Varios autores señalan al plan económico del Ministro Rodrigo, en 1975, como el primer hito en la historia del giro hacia el neoliberalismo en nuestro país. El “Rodrigazo” implicó una fuerte devaluación de la moneda nacional respecto del dólar que disparó una gran inflación; bajo

el discurso de "sinceramiento de la economía" esta iniciativa cierra definitivamente el período de sustitución de importaciones y constituye el comienzo del proceso de transformación de la economía argentina en el marco de la estrategia neoliberal mundial (Rofman y Romero 1997; Schvarzer 1998). Pero fue la dictadura cívico-militar la que vino a ordenar la economía de acuerdo con los intereses del capital financiero, aliados con las élites locales (sectores empresarios, grandes terratenientes y productores agropecuarios). La política económica de Martínez de Hoz (ministro de economía entre 1976 y 1981) consistió en la liberalización de precios, disminución de aranceles a la importación, eliminación de convenciones colectivas de trabajo, congelamiento salarial<sup>37</sup> y reforma financiera que supuso intereses altos para atraer capitales externos, entre otras medidas reclamadas por los poseedores del capital financiero concentrado. Todo ello fue posible gracias al uso de la fuerza pública para coerción y represión de la protesta social, lo que costó la vida de 30.000 personas.

La salida de la dictadura y la reconstitución democrática a finales de 1983 significó un alivio para la sociedad en su conjunto dada la recuperación de libertades cercenadas y reprimidas brutalmente durante los siete años anteriores. Pero en materia de política económica, pocos fueron los cambios que pudo (o quiso) introducir un gobierno con mucha legitimidad social inicial, pero con debilidad para enfrentar los intereses de quienes propugnaban el neoliberalismo en todo el mundo. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-89) estuvo atravesado por una tumultuosa relación con el poder económico interno y externo concentrado, y una clara incapacidad política para forjar condiciones que pusieran la correlación de fuerzas a su favor y así salir con éxito de dicha confrontación. El grave endeudamiento externo y los compromisos asumidos con los acreedores ataron de pies y manos a un gobierno débil y golpeado por sectores de la oposición; *“el poder económico concentrado, por un lado, la CGT, por el otro, y los bancos acreedores en último término, jugaron un fuerte rol perturbador de la estabilidad de las relaciones económicas y sociales, cada sector defendiendo sus propios intereses y aspiraciones y produciendo una confrontación permanente que generaba resultados desfavorables en el conjunto de la sociedad, aceleraba la tasa inflacionaria e impedía acumular poder interno para negociar externamente”* (Rofman y Romero 1997: 264-265). Alfonsín ni siquiera pudo completar el mandato surgido de las elecciones generales, corrido por una fuerte crisis hiperinflacionaria, un gran descontento social y la presión de los grupos de poder que propugnaban por un neoliberalismo aún más extremo.

---

37 Reforzado por la prohibición de la protesta social y la fuerte represión a activistas sindicales.

El corto ciclo de la transición democrática se cierra en medio de una fuerte crisis y de la manifiesta incapacidad del gobierno para revertir los perjuicios económicos y sociales producto del gobierno dictatorial. La renuncia anticipada del presidente Alfonsín y la asunción del candidato del Partido Justicialista -por quien habían apostado tanto los sindicatos (y más, las cúpulas sindicales) como los representantes del capital concentrado nacional e internacional- le abrió la puerta a una verdadera etapa de ajuste estructural.

Desde el inicio del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) fue claro el alineamiento con los preceptos del *Consenso de Whashington*<sup>38</sup> y las medidas económicas presentadas como la “única receta” posible para salir de la crisis y crear el horizonte de previsibilidad necesario para inducir a los agentes económicos a realizar la "revolución productiva" (Oszlak 1997). La Reforma del Estado<sup>39</sup>, la privatización de las empresas públicas, el Plan de Convertibilidad<sup>40</sup>, la apertura externa a la importación (subsidiada por un tipo de cambio fijo y sobrevaluado) y la entrada de capital financiero especulativo (alentado por las tasas de interés convenientes hasta 1994) fueron los rasgos principales de esta etapa de implementación del proyecto neoliberal en Argentina. Los planes de reforma del nuevo gobierno tuvieron una entrada cómoda y sin demasiadas resistencias por parte de la ciudadanía, ávida de mejoras en el consumo y asustada por los procesos hiperinflacionarios de fines de los ‘80.

Durante los años de consolidación en el país de un modelo económico, político y social de corte neoliberal, el esquema de sociedad en el que primaba el trabajo como fuente de ingresos y de integración de los individuos en el conjunto social y se observaba una fuerte presencia del Estado, se transformó en otro caracterizado por grandes porcentajes de la población en si-

---

38 “Consenso de Washington” es un término acuñado por el economista John Williamson para referirse a las reformas de política económica impuestas a los países deudores de América Latina. “Por ‘Washington’, Williamson quería decir el Washington político del Congreso norteamericano y los altos cargos de gobierno, el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, los organismos económicos del gobierno estadounidense, la Junta de la Reserva Federal y los gabinetes de expertos [...] Y por ‘políticas económicas’ entendía unos instrumentos de política económica más que unos objetivos generales o unos resultados finales” (Peet 2004: 256). Dichos ‘instrumentos de política económica’ fueron: disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma fiscal, desregulación financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización del comercio, estímulo a la inversión extranjera directa, privatización de empresas públicas y derechos de propiedad seguros.

39 Ley Nacional 23.696, 18 de agosto de 1989.

40 El Plan de Convertibilidad sancionado en marzo de 1991 (Ley Nacional 23.028), estableció un tipo de cambio fijo en paridad con el dólar estadounidense, “con este esquema de política económica se redujo sustancialmente la “frontera” nacional a niveles quizás inéditos desde 1930 pues el Estado renunció no solamente a la emisión sin respaldo en reservas en oro y divisas para garantizar la convertibilidad, sino que se comprometió a no financiar un eventual déficit con la citada emisión, por lo que el nivel de circulación interna dependió, desde entonces, del monto de recursos acumulados en el Banco Central en activos externos” (Rofman y Romero 1997: 272).

tuación de exclusión del mercado laboral y sujetos de asistencia de un Estado que se fue retirando de su antiguo rol de garante del cumplimiento de derechos sociales. Vario/as autore/as coinciden en afirmar que Argentina fue uno de los pocos países de América Latina en alcanzar cierto desarrollo del Estado de bienestar que, si bien no llegó a los niveles de protección social de los estados de países de capitalismo avanzado, fue importante en tanto garante de cobertura de derechos sociales. Justamente contra ese Estado “interventor” fueron las medidas de la dictadura cívico militar y de los gobiernos del Partido Justicialista y de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación<sup>41</sup> en la década del ‘90.

En los ‘90, se hicieron realidad las pretensiones de transformación que los grupos de presión venían exigiendo a los sucesivos gobiernos y que formaban parte de una estrategia de reformas para toda América Latina, plasmadas y transparentadas en el Consenso de Washington. A propósito, Mabel Thwaites Rey afirma: “...*el proceso de reforma estatal encarado en Argentina se ha orientado a tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas claramente desfavorable a las clases subalternas, porque el viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación en estado de crisis terminal, ya no era funcional a los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes. De ahí que apareciera como necesaria para el capital, en beneficio de sus intereses estratégicos, una transformación profunda de las múltiples redes que atan la relación Estado/sociedad en la que se imbrican asimétricamente las distintas clases y sectores sociales*” (1999: 39).

En los primeros años del gobierno de Carlos Menem, cierto clima de confianza en el recambio democrático seguido de la tranquilidad lograda por la estabilidad de la moneda y la recuperación del consumo, dieron al nuevo gobierno el amparo necesario para implementar la más drástica transformación sufrida por la economía y las estructuras estatales de nuestro país.

En poco tiempo, “*la economía sometió a la política*” y las reformas planteadas en los discursos como únicas salidas a la crisis fueron realizadas sin dubitaciones y con pocas voces en contra (Svampa 2005: 53). La nueva orientación<sup>42</sup> implicó la reforma del Estado y de la economía, bajo el supuesto de un nuevo protagonismo de la sociedad civil; se hizo retroceder al Esta-

---

41 La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación estuvo conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FrePaSo) y llevó como candidato a presidente a Fernando de la Rúa (1999-2001).

42 Pérez entiende por *orientación social* al “*resultado de las decisiones estatales que se concretan en normas jurídicas (leyes)*. En sentido contrario, la falta de decisiones que sustentan una orientación consciente implica el predominio de las *tendencias intrínsecas de las instituciones de mercado*” (Pérez 2014: 529).

do en sus responsabilidades respecto de los ámbitos de lo común (educación, salud, seguridad, previsión social, condiciones de vida urbana, etc.) para ceder responsabilidades al sector privado en pos de la re-mercantilización de dichas funciones (Oszlak 1997; Pérez 2014).

*"La política se orientó a la recuperación para el capital de los bienes sociales acumulados y a la destrucción de la protección del trabajo consolidada durante el periodo desarrollista"* (Pérez 2014: 542). Reforma del Estado, ajuste estructural y superávit fiscal para afrontar los pagos de la deuda externa, junto a la política de apertura económica y privatización de empresas públicas, constituyeron un conjunto de medidas que ocasionaron enormes trastornos en el mercado laboral y en la estructura social de nuestro país, pero estas consecuencias no se observaron inmediatamente (a pesar de las honrosas alarmas de académicos e intelectuales), sino que salieron a la luz en la segunda mitad de los '90, cuando el desempleo y la pobreza no podían seguir ocultándose, y tomaron mayor visibilidad a partir de las acciones de los grupos más desfavorecidos por el modelo desindustrializador y aperturista (Svampa y Pereyra 2003).

Los despidos provenientes del achique de plantas de empresas públicas que fueron privatizadas, la desaparición de pequeñas y medianas empresas, la destrucción de miles de puestos de trabajo con el consecuente aumento de las tasas de desempleo y subempleo, así como el crecimiento acelerado de la pobreza estructural y el empobrecimiento de las clases medias, son otros de los rasgos sobresalientes del período iniciado en 1989 y que culmina en la crisis política de diciembre de 2001. Se asistió a una reducción drástica del empleo en todos los sectores, especialmente en el sector industrial (otrora fuente principal de trabajo) y al aumento sostenido de un cúmulo de población que sobra, *"supernumerarios ante la actualización en curso de las competencias económicas y sociales"* (Castel 2004: 22). En Argentina, como en el resto de los países de la región, creció abruptamente la masa de población 'no necesaria' para el funcionamiento del sistema económico, personas en edad activa que no encuentran lugar en el mercado de trabajo o lo encuentran intermitentemente o en condiciones de extrema precariedad, lo cual los hace vivir en permanente incertidumbre y dependiendo de las estructuras asistenciales del Estado. Es en esos sectores altamente vulnerabilizados donde nacieron y se consolidaron las experiencias de lucha contra el modelo más importantes de la década del '90, las organizaciones de trabajadore/as desocupado/as.

### ***Crisis y salida neodesarrollista***

La crisis de 2001<sup>43</sup> fue el principio del fin de esta etapa de “relaciones carnales” con Estados Unidos y desnudó las contradicciones en el seno del proyecto neoliberal que, junto a la creciente oposición social y política, se señalan como las causas de su agotamiento: *“la deuda pública externa, el endeudamiento privado y el ingreso de capitales especulativos se convertían en el talón de aquiles de los programas económicos neoliberales en todo el continente. Los crecientes desequilibrios en las cuentas externas y la desarticulación de la demanda interna, junto a la profundización de estructuras económicas dependientes de la producción y exportación de commodities -alimentos, combustibles, minerales y otras materias primas- tornaban cada vez más vulnerable el proceso de acumulación en marcha en la región [...] estas barreras al avance de los sectores dominantes comenzaron a convertirse en límites, es decir, barreras insuperables dentro del marco de la misma estrategia de reestructuración neoliberal”* (Féiz y López 2012: 31).

Una vez más, el derrotero de nuestro país no escapó a la situación general de la región, varios países de América Latina ingresaron al siglo XXI con políticas económicas en parte diferentes a las de la década anterior. En Argentina se dio a partir de la aparente pérdida de hegemonía del proyecto neoliberal y de una retórica que se expresaba opuesta a sus agentes económicos protagonistas: los grandes productores agropecuarios (exportadores) y los consorcios multinacionales propietarios de las empresas privatizadas (Svampa 2008; Thwaites Rey 2012).

En efecto, la presidencia de Néstor Kirchner y, posteriormente, los dos períodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) contuvieron, por un lado, un fuerte enfrentamiento discursivo y mediático con los sectores ganadores del período anterior y, por otro, erigieron un modelo de desarrollo sobre bases estructurales que marcan continuidades respecto del período anterior. Post devaluación de la moneda nacional<sup>44</sup>, se avanzó en el pago de parte de la deuda con el FMI para salir del *default* y se intentaron políticas de redistribución de las rentas

---

43 En diciembre de 2001, luego del anuncio del “corralito bancario” y la imposibilidad de retirar ahorros de las cuentas bancarias, los reclamos de las clases medias se unieron a los de los sectores populares anteriormente organizados en torno a movimientos sociales y sindicatos de base. Los estallidos en diferentes ciudades del país y la represión ordenada por el presidente Fernando de la Rúa, dejaron un saldo de más de 30 muertos y cientos de heridos, y derivaron en la renuncia del presidente y su gabinete. Durante dos semanas, se sucedieron 5 presidentes, hasta que el Poder Ejecutivo quedó en manos del senador Eduardo Duhalde, ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, que consiguió el apoyo de la Asamblea Legislativa con votos del PJ, la UCR y parte del FREPASO.

44 En enero de 2002 se derogaron los aspectos esenciales de la Ley de Convertibilidad y se eliminaron las operaciones de conversión monetaria que equiparaban 1 peso a 1 dólar estadounidense.

extraordinarias vinculadas a la explotación de los bienes naturales, traducidas en inversiones en obra pública, apoyo a pequeñas y medianas industrias<sup>45</sup> y masificación de programas sociales de empleo y de ingresos mínimos, algunos de ellos nacidos como acciones focalizadas en el periodo anterior.

Las medidas implementadas permitieron salir de la grave crisis de 2001-02 e iniciar un periodo de relativo mejoramiento de indicadores económicos y sociales -especialmente, reducción de la pobreza y la indigencia heredadas de la década del '90-, sin alterar en profundidad los pilares de la acumulación capitalista. *“A partir de la fragmentación y precarización del conjunto del pueblo trabajador, las grandes corporaciones transnacionales han podido consolidar un patrón de crecimiento -valorización y acumulación de capital- basado en bajos salarios relativos y saqueo de las riquezas naturales para la exportación. Este nuevo modelo, que tiene su fundamento en la super-explotación de la fuerza de trabajo y los bienes comunes, ha exacerbado en cada una de sus manifestaciones la condición dependiente de nuestro país”* (Féiz y López 2012: 62). Estos autores hablan de “superación dialéctica” del neoliberalismo y su reemplazo por el neodesarrollismo en el sentido de salida hacia adelante con algunos rasgos de continuidad (pago de la deuda externa, extractivismo, super-explotación de la fuerza de trabajo<sup>46</sup>) pero también señalan diferencias, entre las que se destaca la presencia del Estado en sectores clave (re-estatización de algunas empresas que habían sido privatizadas, inversiones en obras públicas de envergadura y masificación de programas sociales). A propósito de esta cuestión, Svampa y Viale (2014) hablan de un cambio de rol del Estado de “agente metarregulador” en el contexto neoliberal a otro de mayor flexibilidad a la hora de regir la implementación de grandes proyectos extractivos orientados a la exportación. En este devenir desde el Consenso de Washington al *Consenso de los Commodities*<sup>47</sup>(Svampa y Viale 2014), al Estado le caben tanto funciones neoliberales como progresistas en la medida que ninguna de ellas cuestiona las bases de la “acumulación por desposesión” (Harvey 2004) y el lugar asignado a los países de América Latina en el concierto mundial como proveedores de materias primas.

---

45 Las Pymes son importantes generadoras de puestos de trabajo y en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner recuperaron parte de la producción y el empleo a partir del aprovechamiento de su capacidad instalada, más que por la introducción de inversiones en maquinaria y equipo.

46 Pérdida del poder adquisitivo del salario, sobre todo, de empleados del sector público; avances en las negociaciones salariales contenidas en el marco de las instituciones históricas (convenios colectivos de trabajo, salario mínimo vital y móvil, negociaciones paritarias); persistencia de una importante masa de trabajadore/as no registrados, precarizados y sin posibilidades de representación sindical.

47 Estos autores hablan de un *consenso* en torno al destino de América Latina como proveedora de materias primas en el marco de un estilo de desarrollo extractivista, tanto para visiones neoliberales como progresistas y de izquierda (que consideran a los problemas ambientales como secundarios frente a la desocupación y la pobreza).

A partir de un conjunto de medidas económicas -inversión pública, tarifas de servicios controladas, mantenimiento de un "dólar alto" y bajas tasas de interés en el sistema bancario, entre otras- se posibilitó la recuperación de sectores productivos orientados al mercado interno y mejoras en la competitividad de los exportadores, lo cual contribuyó al crecimiento de la actividad que redundó en mayor empleo, aumento del consumo y de la recaudación impositiva. La renta proveniente de la extracción de petróleo, gas, minerales y de la exportación de productos agropecuarios sin (o con muy poco) valor agregado -especialmente oleaginosas- fue la base de sustentación de las inversiones en obra pública y de las políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables puestas en marcha por un Estado que retomó ciertas riendas redistributivas y que necesitó apaciguar fracciones del pueblo trabajador, en particular aquellas que podrían presentarse como más conflictivas (organizaciones del movimiento obrero y movimientos de trabajadores desocupados), lo cual logró a partir de la *“creación de una infraestructura de políticas sociales de base amplia, pero básica”* (Félez 2016: 32).

## **2.2. El devenir de la política habitacional en el período de estudio: 1983-2015**

La intervención estatal frente al déficit habitacional en nuestro país se remonta a fines del siglo XIX, de la mano de ideas del higienismo<sup>48</sup> y de la preocupación por las malas condiciones de vida en las ciudades receptoras de un gran flujo de población migrante europea (fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires, asiento de la mayor parte de lo/as arribado/as). Además del déficit arrastrado desde décadas anteriores, desde los años '40 se acrecentó la necesidad de vivienda urbana debido a los contingentes de migrantes internos que poblaban velozmente las periferias de las grandes ciudades, sobre todo, del Conurbano Bonaerense. Ese fue el escenario en el que el primer gobierno peronista posiciona al Estado como entidad indiscutida para actuar masivamente frente al problema y a los recursos públicos como medio para darle solución. Se le da un viraje al rol del Estado hacia esferas en las que se había inmiscuido débilmente hasta entonces y que suponían la satisfacción mediante el esfuerzo individual. Después de la segunda

---

48 El higienismo fue una corriente nacida en Europa en la primera mitad del siglo XIX, a partir de la identificación de problemas de salud de la población y epidemias producto de insalubridad en las condiciones de vida. En arquitectura, el higienismo se tradujo en propuestas urbanísticas que introdujeron sistemas de agua corriente, eliminación de excretas y residuos domésticos, además de viviendas ventiladas y de buena calidad constructiva.

posguerra, se impuso el consenso mundial de intervención estatal frente a diferentes dimensiones de la reproducción social (salud, educación, vivienda, bienestar, etc.).

Frente a las dificultades de acceso a la vivienda por parte de sectores sociales con ingresos insuficientes como para resolverlo individualmente a través del mercado, los Estados capitalistas pueden intervenir de diferentes maneras, entre las que se destacan: el financiamiento de construcción de unidades (subsidio a la oferta), el apuntalamiento financiero de créditos accesibles (subsidio a la demanda), la regulación del mercado de suelo urbano (incluso, la organización de oferta financiada de suelo), la regulación del mercado de alquileres, así como la instalación de sistemas de vivienda pública en alquiler, apoyo a procesos autogestivos o de vivienda cooperativa, entre otras múltiples posibilidades. En nuestro país, el Estado ha operado en la problemática de manera masiva desde el ascenso del peronismo<sup>49</sup>. Inicialmente, lo hizo a través de la construcción directa<sup>50</sup> y con políticas de subsidio a la demanda<sup>51</sup>, acciones a las que sumó el control de alquileres y las posibilidades de acceso a la propiedad a través de la Ley de Propiedad Horizontal<sup>52</sup>. Ya en la década del '70, primó el subsidio a la oferta, materializado en la construcción de viviendas a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y, en la década de 2000, del Plan Federal de Construcción de Viviendas.

En los párrafos siguientes se hará un repaso de los perfiles de la política habitacional durante el periodo estudiado y de sus vaivenes producto de los cambios en el rol del Estado en la provisión de materialidades para garantizar la reproducción social. En el marco de sus intentos de reforma, la política habitacional se ha constituido en el encuadre de un conjunto de iniciativas dirigidas a los sectores de menores ingresos, entre las que se encuentra la regularización de la tenencia de la tierra. En línea con lo acaecido en otros países de la región, el abandono de políticas represivas de la urbanización popular y su reconocimiento a partir de la opción por la *radicación* de las familias en los lugares que habitan, en Argentina redundó en el interés por *regularizar* la tenencia desde los inicios de la década del '90, intención que perdura hasta la actualidad, a pesar de sus resultados.

---

49 Previamente existieron acciones de menor escala ligadas a la acción social, a las iniciativas cooperativas y a la inversión pública, como las de la Comisión Nacional de Casas Baratas, creada en 1915.

50 Como los conjuntos de vivienda individual o colectiva en la ciudad de Buenos Aires: 1 de Marzo, Juan Perón, 17 de Octubre, Los Perales, entre otros, construidos entre fines de la década del '40 y primera mitad de los '50 (Aboy 2005).

51 Entre 1946 y 1952 se otorgaron cerca de 300.000 créditos del Banco Hipotecario Nacional (Aboy 2005).

52 La LN 13.512 de 1948 permitió subdividir inmuebles en unidades funcionales independientes y susceptibles de ser vendidas por separado.

### 2.2.1. Modelo centralizado de intervención habitacional

El periodo de este estudio comienza cuando en materia de política habitacional estaba en pleno auge el modelo paradigmático de intervención pública del Estado de bienestar: la construcción masiva de viviendas en conjuntos habitacionales ejecutada por empresas privadas con financiamiento estatal. Este modelo reconocía la necesidad de intervención del Estado tanto en la producción como en la demanda de vivienda, para paliar un déficit estructural. Por el lado de la oferta, promovía a las empresas productoras de obras mediante la inversión pública en construcción y, por el lado de la demanda, subsidiaba para incrementar la solvencia económica de los sectores de “recursos insuficientes” que quedaban afuera de la oferta de créditos y del mercado de viviendas.

La institución nacional que llevó adelante el desarrollo de la política habitacional fue el FONAVI desde inicios de la década del ‘70<sup>53</sup>. En su primera década de funcionamiento, este sistema llegó a alcanzar de manera aceptable sus objetivos de expansión del crédito público, redistribución del ingreso y satisfacción de las necesidades de vivienda de algunos sectores sociales<sup>54</sup>, como así también, la promoción de una relativa modernización empresarial a partir de la aplicación de una producción uniforme en gran escala, la racionalización productiva de productos y procesos, la estandarización de las operaciones y el desarrollo tecnológico (Cuenya 2007: 7).

A fines de la década del ‘80 y mediados de los ‘90, el modelo FONAVI entró en crisis financiera debido a las bajas tasas de recupero y el desequilibrio entre ingresos y erogaciones. Además, el modelo centralizado de gestión de la política habitacional era criticado por diferentes cuestiones: los altos costos de las viviendas y el escaso margen para financiar programas alternativos a los de vivienda terminada, el bajo impacto sobre el déficit habitacional<sup>55</sup>, el emplazamiento periférico de los conjuntos habitacionales (debido a la falta de política reguladora de los altos costos del suelo) y su escasa integración a los tejidos urbanos preexistentes, las pocas posibilidades de participación de los futuros usuarios en el diseño y características de las

---

53 Leyes nacionales 19.929/72 y 21.581/77. Previamente existieron políticas habitacionales estudiadas en profundidad por Oscar Yujnovsky (1984), que no se abordarán en este trabajo.

54 La intervención del FONAVI iría dirigida a los sectores sociales que por sus ingresos no alcanzaban a acceder a los créditos del Banco Hipotecario Nacional; pero “*en la práctica, la Dirección de Investigación y Desarrollo Socioeconómico Habitacional y Urbano de la SEDUV fijaba ‘valores mínimos de consumo’ que variaban según el tamaño y composición de las familias*” (Yujnovsky 1984: 228).

55 La producción de vivienda y su entrega llave en mano alcanzaba en los ‘70 a unas 30.000 unidades anuales, cuando el déficit rondaba el millón de familias (Cuenya 2007).

viviendas y de sus entornos, favoreciendo una baja valoración de las mismas y su consecuente descuido e incumplimiento del pago de las cuotas. Pero no fueron esas críticas las que terminaron por reformar el sistema público de vivienda, sino la consolidación del modelo de desarrollo neoliberal en nuestro país y las directrices respecto de la reforma del Estado y el ajuste del gasto público.

### **2.2.2. Transformaciones en el sistema de vivienda**

Las recomendaciones de los organismos multinacionales a fines de los '80 y principios de los '90, tuvieron repercusiones en la política habitacional de nuestro país, constituyendo lo que alguno/as autore/as llaman un "*proceso de deconstrucción de la vivienda social*" (Cravino y otros 2002).

La reforma del sistema de vivienda tuvo tres pilares fundamentales: la reestructuración del FONAVI y la descentralización de sus recursos, la transformación del Banco Hipotecario Nacional en banca mayorista (y luego su privatización) y la promoción del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titulación de hipotecas (Cuenya y Falú 1997; Cuenya 2001). Todas ellas fueron acciones que tendieron a realizar la idea de que el mercado, operando sin obstáculos, podría contribuir a satisfacer las necesidades de vivienda y que, en ese marco, las políticas habitacionales debían orientarse a quienes el mercado no alcanzara, de manera focalizada y con subsidios "transparentes".

El primer paso hacia la modificación del FONAVI se dio en 1992 con la firma del Pacto Fiscal Federal<sup>56</sup> a partir del cual se descentralizaron los fondos específicos nacionales hacia las provincias. Más tarde, con la sanción en 1995 de la ley que crea el Sistema Federal de Vivienda<sup>57</sup>, éste quedó conformado por el FONAVI, los Institutos Provinciales de Vivienda, la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de la Vivienda. Esta ley adecuó la situación del sistema público de vivienda a los cambios introducidos por el Pacto Fiscal Federal y permitió una serie de posibilidades de uso de los recursos no contempladas en la legislación anterior, que respondieron a las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito en materia de política habitacional y también a los reclamos de sectores que se habían visto tradicionalmente excluidos de la política habitacional centralizada y altamente subsidiaria de la oferta (organizaciones populares, ONGs, algunos sectores oficiales).

---

56 Ratificado por la Ley Nacional 24.130/92.

57 Ley Nacional 24.464/95.

No obstante, el planteo de desmontar el andamiaje del FONAVI se originó sobre todo bajo los imperativos del ajuste económico y reducción del gasto público. Diverso/as autore/as coinciden en que la descentralización del sistema de vivienda obedeció menos a las intenciones de democratizar y posibilitar la participación ciudadana en ella que a la intención de ponerse a tono con el resto de las políticas neoliberales (Cuenya 1997: 37)<sup>58</sup>.

Los postulados de *facilitación* (enabling) y *paternariado* (partnership) derivaron en una descentralización de los recursos del FONAVI y en la oportunidad de que las políticas habitacionales se diseñen en las jurisdicciones provinciales y municipales (Cuenya 1997; Rodríguez 2000; Rodríguez y otros 2007; Relli 2007). Ese nuevo marco institucional daba más atribuciones a las provincias para el uso de los fondos coparticipables del FONAVI y dejaba un margen de presupuesto nacional para un conjunto de “*Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*” entre las que aparecían una serie de títulos de programas de atención a problemáticas focalizadas, empezando a abandonar el principio de universalidad que alguna vez pretendió la política habitacional<sup>59</sup>. Los primeros pasos en la introducción de la cuestión de la problemática de la tenencia irregular se dan en este momento de reformas del sistema de atención al déficit habitacional, además de la creación de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales (que se comentará a continuación), se incorporaron como novedad una serie de programas por fuera de la estructura del FONAVI<sup>60</sup> que intentaron impulsar acciones no convencionales o alternativas, como la regularización de tierras ocupadas, la urbanización de villas y asentamientos y los mejoramientos de viviendas. “*Esta nueva política operó desde el paradigma del desarrollo social, con una concepción más multidimensional y heterogénea de la pobreza, que fomentaba la par-*

---

58 Beatriz Cuenya (1997) se pregunta por qué la Argentina descentralizó el FONAVI en los '90 y no antes, cuando los preceptos neoliberales comenzaron a implementarse en nuestro país y dado que las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de intervenciones públicas se hacían oír desde hacía tiempo. El relativo retraso en el desmantelamiento de este sector del Estado se explica, justamente, por las presiones de los actores que tradicionalmente se habían visto beneficiados de este modelo interventor, en especial las grandes empresas constructoras. “*Junto a una distribución selectiva de los beneficios sociales, la política de vivienda genera condiciones de acumulación desigual entre los distintos agentes que participan en la producción de la ciudad y de la vivienda [...] Del poder que cada uno de ellos ejerza sobre el Estado depende, en gran medida, la orientación del gasto y el modelo de política que habrá de imponerse en cada periodo histórico, así como el tipo de conflictos que habrá de suscitar su recambio*” (Cuenya 1997: 17).

59 Aparecen, entonces, una serie de iniciativas de muy escaso alcance en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación: *Programa para inundados* (subprograma de rehabilitación de viviendas), *Lotes con servicios, núcleos húmedos, Operatoria techo y trabajo, Programa de mejoramiento del hábitat rural en zonas chagásicas, Programa de mejoramiento ambiental para comunidades indígenas “Juan D. Perón”* y *Programa de asentamientos irregulares* (Cuenya 1997).

60 Con financiamiento de organismos internacionales y en unidades administrativas independientes de la estructura tradicional, tal es el caso del PROMEBA, que se comentará más adelante.

*participación de los destinatarios y la focalización de acciones específicas sobre grupos identificados”* (Barreto 2011: 16).

Pero a pesar de los intentos de adecuar el sistema de vivienda a las recomendaciones internacionales, el proceso no fue concluido del todo y se podría afirmar que hubo cierta superposición de políticas con diferente orientación (distintas *generaciones de política*, según Raúl Fernández Wagner), antes que el reemplazo de una orientación por otra. En un informe realizado por Ángel Schlomo y equipo para la SSDUV y el BID en el año 2001<sup>61</sup> se examinaron las reformas llevadas adelante en el sector vivienda durante la década del ‘90 para luego avanzar en recomendaciones de cara a la profundización de la orientación neoliberal de la política habitacional. A más de un lustro de la reforma, en el informe se señalaba críticamente que:

- A pesar del proceso de modernización del sistema bancario, la privatización del BHN y la ampliación de los créditos, los préstamos seguían limitados a los hogares de altos ingresos, sin penetrar *“en la parte baja del mercado”*.
- La asignación de créditos en los programas respaldados por el FONAVI seguía siendo regresiva porque los recursos estaban asignados a la financiación de unidades de vivienda completa.
- El FONAVI perdía más de la mitad del valor de su inversión anual en subsidios a la tasa de interés, debido a que su descentralización derivó recursos a las provincias que, en muchos casos, continuaron financiando a la oferta *“y no existe ninguna presión para que reformen sus prácticas”*.
- Los créditos destinados a soluciones habitacionales (en lugar de viviendas completas) eran escasos y, por lo tanto, dejaban afuera de la asistencia pública a los sectores de bajos ingresos, destinatarios de programas específicos para ellos: lotes con servicios, viviendas básicas, ampliación y mejoramiento de vivienda, mejoramiento de infraestructura en villas y asentamientos.
- Perduraba una fuerte ausencia de procedimientos legales unificados para la regularización de la tenencia de la tierra.

---

61 Schlomo y equipo realizaron una evaluación preliminar de las condiciones del sector vivienda y del estado de la política de vivienda en Argentina con el objetivo de informar y facilitar las gestiones entre el gobierno y el BID para un Programa Nacional de Vivienda que incluía un crédito de 500 millones de dólares *“sujetos a reformas del sector vivienda acordadas como parte del blindaje negociado entre Argentina y el FMI, el BID y otros”* (Schlomo 2001). Su mirada de la política habitacional desde la óptica de los organismos internacionales de crédito, ha servido como fuente.

En el informe se llega a afirmar que la descentralización total de la política de vivienda en Argentina fue *contraproductiva* porque disminuyó el poder del gobierno nacional para formular y conducir la política habitacional. Esto evidencia que, aterrizados en las instituciones locales, los preceptos neoliberales se encontraron con resistencias que, como en el caso de la política de vivienda, respondían a intereses fuertes y no se dismantelaron con facilidad. Es más, a la luz de la política habitacional posterior a la crisis de 2001, podría afirmarse que nunca se dismantelaron del todo.

Más que las recomendaciones de los *lobbistas* de organismos internacionales, fueron los avatares de la crisis de fines de los '90 los que transformaron en un hecho el desfinanciamiento del FONAVI (Del Río 2012). La política de vivienda entró de lleno en el contexto de reducción del gasto público y el Sistema Federal de Vivienda quedó prácticamente paralizado<sup>62</sup>. Las causas de los magros resultados de dicho proceso quedaron de alguna manera ocultas en los estallidos sociales (Rodríguez y otras 2011), puesto que se le atribuyó a la crisis la imposibilidad de dar respuestas a las necesidades habitacionales de los sectores más vulnerables, pero poco se enfatizó en esa década de intentos de descentralización de los recursos acompañando un proceso de ajuste del gasto público e intenciones de dejar en manos de un mercado desregulado la provisión de bienes y servicios, entre ellos, el acceso al suelo urbano y la vivienda.

### **2.2.3. Política habitacional neodesarrollista: Plan Federal de Construcción de Viviendas**

Entrada la década del 2000, el gobierno nacional volvió a posicionar la cuestión de la intervención pública en la producción de viviendas en la escena política, en línea con el modelo neodesarrollista encarado por entonces cuyos postulados colocan a la inversión pública como un elemento imprescindible del desarrollo económico y social. El superávit fiscal conseguido permitió una significativa deriva de recursos para ello por fuera del Sistema Federal de Vivienda.

Asistimos a una “*reaparición de la cuestión de la vivienda*” (Del Río 2014), primero con el programa *Techo y Trabajo*<sup>63</sup> y, a partir de 2004, con el *Plan Federal de Construcción de Vi-*

---

62 La descentralización del FONAVI se operativizó inicialmente con un piso de 900 millones de pesos al año garantizados para ser transferidos a las provincias. Pero en 1999 se achicó el monto a 600 millones (Decreto PEN 455/99) y luego el FONAVI fue afectado por los pactos de coparticipación que autorizaron a las provincias a aplicar esos recursos a gastos corrientes (primero un 50% y luego la totalidad). Hacia el año 2002 ya era evidente la paralización total de las obras en el marco de programas de vivienda del FONAVI (COHRE 2005).

63 Orientado a la reconversión de beneficiarios de planes de empleo transitorio en miembros de cooperativas de construcción de viviendas para, por un lado, atender el déficit habitacional y, por

*viendas* (PFV). En sentido opuesto a la intervención del Estado creando condiciones para la facilitación del mejor desenvolvimiento del sector privado, el PFV retoma un rol de financiador directo de la oferta, mayoritariamente mediante la contratación de empresas constructoras y de manera marginal a través de cooperativas de trabajo. Se vuelven a asignar importantes partidas presupuestarias para la ejecución de obras diseñadas desde los organismos estatales, con el fin de proveer vivienda a sectores de bajos ingresos y, fundamentalmente, como medida de impulso a la industria de la construcción, presentada como la gran generadora de puestos de trabajo directos e indirectos por sus efectos multiplicadores en otras industrias, en un contexto de altas tasas de desocupación. El PFV así como el conjunto de obras públicas encaradas después de la crisis de 2001 se concibieron en tanto medidas económicas contracíclicas (intentos de mitigación de los efectos de la crisis global en la actividad, el empleo y el consumo).

El PFV estuvo constituido por varios programas:

- *Programa Federal de Construcción de Viviendas I y II*: en su primera etapa (2004) estuvo dirigido a fortalecer la reactivación económica del sector habitacional mediante la construcción de 120.000 viviendas y, en su segunda etapa (2005), se propuso construir 300.000 viviendas nuevas, siempre a través de empresas constructoras.
- *Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*: dirigido a la urbanización integral de estas formas de hábitat popular.
- *Programa Federal de Emergencia Habitacional*: dirigido a atender las situaciones habitacionales y de empleo más críticas, trabajando con cooperativas (ex “Techo y Trabajo”).
- *Programa Federal de Solidaridad Habitacional*: dirigido a zonas que hubieran sufrido emergencias hídricas, climáticas o sísmicas, áreas con necesidades apremiantes de viviendas rurales y viviendas para comunidades aborígenes
- *Programa de Mejoramiento de Viviendas, Mejor Vivir*, para el mejoramiento o completamiento de viviendas deficitarias recuperables mediante convenios con municipios y/o cooperativas de trabajo.

El “giro recentralizador” de la política habitacional luego de la asunción de N. Kirchner a la presidencia (Rodríguez y otras 2011) renovó las discusiones acerca de la implementación de programas masivos de construcción de viviendas y su entrega llave en mano, su incidencia en la expansión urbana metropolitana, las posibilidades de implementación a partir de la disponibili-

---

otro, generar empleo directo e indirecto.

dad de tierra urbanizada (o urbanizable) y la localización relativa de los nuevos barrios (Del Río 2011; Ostuni 2011; Vio 2011).

Miguel Barreto realiza una comparación entre la política habitacional de la década del '90 con el PFV (2003-07) y llega a la conclusión de que, más allá del evidente aumento en la masa de recursos destinada a la construcción de viviendas, el modelo del PFV presenta continuidades y diferencias respecto del anterior: *“no se puede concluir que se trate ciertamente de una nueva política de vivienda, sino de una nueva etapa en la que se realizaron algunos cambios importantes a la política habitacional de los años noventa”* (Barreto 2011: 28). En rigor de verdad, los dos sistemas convivieron, pero con fuentes de financiamiento y organismos ejecutores diferentes.

Entre las continuidades destaca que se mantuvieron en vigencia los programas financiados por los organismos internacionales de crédito, respetando sus propios enfoques de intervención, también se mantuvo el Sistema Federal de Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda, creados en los años '90 para descentralizar y federalizar la política habitacional, así como las líneas de intervención preexistentes (o sobrevivientes) del FONAVI. En cuanto a las soluciones ofrecidas, se observa que en el PFV siguió predominando la atención al déficit cuantitativo de viviendas mediante la construcción de unidades nuevas, con sistemas de producción masiva, seriada y agrupadas en nuevas urbanizaciones, generalmente ubicadas en las periferias urbanas *“con subestándares de infraestructuras, de equipamientos sociales y de vías de articulación a la ciudad, guiadas generalmente por la lógica de la oferta privada de suelo”* (Barreto 2011: 27). Según ese estudio, entre 2003 y 2007, de las 461.034 soluciones habitacionales construidas, el 82,3% fueron realizadas por empresas constructoras<sup>64</sup>.

Respecto de los destinatarios de la política habitacional, el PFV profundizó la atención diferenciada según ingresos, ofreciendo tipos de soluciones dirigidas a distintos estratos sociales mediante criterios de focalización, tal como en la etapa anterior.

Uno de los elementos más importantes que marcan la diferencia del PFV respecto de la política habitacional de los '90 es el retorno de la intervención pública centralizada desde el gobierno nacional -grandes masas de recursos mediante- para darle un salto cuantitativo importante a la producción de vivienda con financiamiento público, lo cual redundó también en la

---

64 Viviendas nuevas y mejoramientos habitacionales por empresas (82,3%); lotes y servicios, núcleos húmedos, terminaciones, ampliaciones, etc. ejecuciones por administración, autoconstrucción y otros (13,2%); vivienda nueva y mejoramientos habitacionales por cooperativas (4,5%).

generación de empleo<sup>65</sup>. Pero hacia 2007, el PFV fue perdiendo recursos, la presión inflacionaria obligó a redefinir costos y muchas obras se ralentizaron o quedaron paradas.

Finalmente, otra medida a destacar como parte de la intervención pública en el sector vivienda en esta etapa fue la creación del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar (Pro.Cre.Ar.) en el año 2012. El Pro.Cre.Ar. propuso atender a sectores de ingresos medios que quedaban fuera de la muy escasa oferta privada de créditos hipotecarios y del mercado habitacional mediante la oferta de cien mil créditos anuales en el período 2012-15<sup>66</sup>. Poniendo a disposición recursos del ANSES, se reforzaron las medidas contracíclicas de estímulo a la industria de la construcción a partir del subsidio a la demanda con créditos hipotecarios accesibles para esos sectores, destinados a la construcción de vivienda nueva, refacciones, ampliaciones y terminaciones.

Hasta aquí el panorama de los principales elementos que conformaron la política habitacional y el lugar que le fue asignado a la regularización en el marco de un conjunto de iniciativas marginales presentadas como alternativas frente al modelo centralizado de vivienda social.

### **2.3. La irregularidad como cuestión en Argentina: inclusión de medidas de regularización en la agenda de gobierno nacional**

En la introducción en la agenda pública de la cuestión de la tenencia de la tierra y la regularización de la urbanización popular, confluyeron diferentes factores. Por un lado, las reivindicaciones de las organizaciones de pobladore/as de asentamientos y villas que pudieron hacerse más explícitas luego de unos años de gobierno democrático, habiéndose superado la etapa donde primaba la política de erradicación y desalojos, sobre todo, de villas de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro, la profunda Reforma del Estado que incluyó un verdadero desguace de empresas e inmuebles públicos mediante sus privatizaciones. Una parte de los bienes que se querían privatizar estaba ocupada por villas y asentamientos y, en busca de compradores, quiénes mejor que los mismos habitantes. Y por último, el evidente bajo impacto de las políticas *llave en*

---

65 Barreto señala la existencia de líneas de trabajo con organizaciones sociales que favorecieron la reinserción laboral de desocupados, la promoción de empresas cooperativas y la economía social, pero las ubica como modalidades marginales frente al destino de los recursos para la contratación de empresas constructoras.

66 A noviembre de 2015 se habían otorgado 200.468 créditos, de los cuales 171.143 fueron a financiar construcciones individuales (121.289 obras finalizadas) y 29.325 a los 79 desarrollos urbanísticos emplazados en diferentes localidades del país (ANSES <http://procrear.anses.gob.ar/noticia/gracias-a-procrear-familias-ya-accedieron-a-su-casa-propia-379>).

*mano*<sup>67</sup> que habían insumido cuantiosos recursos, pero no habían logrado bajar el déficit cuantitativo al que apuntaban. Esta cuestión fue motivo de replanteo del destino de los fondos públicos en un periodo en el que las consignas preponderantes fueron la descentralización, el ajuste del gasto público y la orientación focalizada de los subsidios. *“Aquí se dio una coincidencia táctica entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (principalmente, Ministerio de Economía)”* (Cravino y otros 2002).

La gestación de las primeras medidas de regularización dominial a nivel nacional se dio al calor de este proceso de descentralización de la política habitacional y sus recursos, y de lo que Rodríguez y otras (2011) llaman una “recategorización conceptual” del sector vivienda, que pasa de la órbita de la obra pública a la de la política social. En este punto, es crucial tener en cuenta las recomendaciones impartidas por los organismos internacionales que, en pos de direccionar el gasto en políticas sociales hacia los sectores más vulnerables (suponiendo que todo el resto podría acceder de una u otra manera al consumo mediante el mercado), para la atención al déficit habitacional proponían soluciones mínimas (y de bajo costo) y mayor atención a la regularización de la tenencia del suelo mediante el otorgamiento de títulos de propiedad.

Las iniciativas más importantes del gobierno nacional para atender la regularización del hábitat popular urbano fueron la creación en 1991 de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales “Programa Arraigo” (CNTF-PA), la sanción de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles en 1994 y el convenio con el BID para la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en 1997. La primera atendía las ocupaciones sobre tierras públicas nacionales, la segunda pone a mediar al Estado ante compraventas inconclusas entre particulares y la última representa la bajada al territorio nacional de las propuestas protagónicas de intervención con financiamiento externo de los años '90.

Estas tres iniciativas, nacidas al calor de las reformas de los '90, sobrevivieron el posterior giro neodesarrollista y hasta renovaron su vigencia, siendo uno de los rasgos de continuidad entre ambos subperíodos. En adelante se comentarán las características más importantes de estas tres líneas de acción, destacando entre ellas al Programa Arraigo por ser pionero en el tratamiento de la problemática de la tenencia de la tierra habitada por sectores populares y por ser el único gestionado directamente desde el gobierno nacional, mientras que el PROMEBA y la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles se implementan en el territorio mediante unidades ejecutoras y organismos de cada jurisdicción provincial.

---

67 Cravino y otros (2002) hablan de “fracaso de las políticas llave en mano” refiriéndose al modelo FONAVI de los años '70 y '80.

### 2.3.1. Comisión Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo

La Comisión Nacional de Tierras Fiscales “*Programa Arraigo*” se creó en el año 1991<sup>68</sup> con el objetivo de llevar adelante las transferencias de tierras de dominio privado del Estado Nacional a quienes fueran sus ocupantes, con destino a vivienda única y permanente.

#### ***Marco normativo***

El marco normativo para la enajenación de las tierras estaba dado por la Ley Nacional de Inmuebles del Estado, por la Ley Nacional de Emergencia Económica y por la Ley Nacional de Tierras Fiscales<sup>69</sup>. La primera faculta al Poder Ejecutivo Nacional para vender, mediante remate público o licitación, los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Esta ley es una de las muestras de que el proceso de desguace del Estado no comenzó en los años '90, sino mucho antes, durante la dictadura cívico-militar.

Por su parte, la Ley de Emergencia Económica sancionada inmediatamente después de asumir Carlos Menem la presidencia de la Nación, dedica un capítulo a cada uno de los ámbitos del Estado Nacional que serían reformados: el Banco Central, los Regímenes de Promoción Industrial y Minera, el Régimen de inversiones extranjeras, los Fondos con destinos específicos, el empleo en empresas y administración públicas y la venta de inmuebles innecesarios: “*El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizados o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión*” (LN 23.697, art. 60).

Esta decisión de agilizar las ventas de los inmuebles que eran considerados innecesarios fue la que dio origen al Programa Arraigo, desde el cual se gestionarían las transferencias de tierras que estuvieran ocupadas a las familias que habitaran en ellas. La Ley Nacional de Tierras Fiscales afirma tal proceso: “*Las tierras propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes*

---

68 Decreto PEN 846/91.

69 Leyes Nacionales 22.423 de 1981 (sancionada durante la última dictadura militar), 23.697 de 1989 y 23.967 de 1991, respectivamente.

*descentralizados o de otro ente donde el Estado nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, ocupadas por viviendas permanentes o vacantes aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no sean necesarias para el cumplimiento de su función o gestión, serán transferidas a los Estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social, para familias de recursos insuficientes”* (LN 23.967, art. 1º). Además, esta ley traza lineamientos para el procedimiento de enajenación de los inmuebles y en uno de sus decretos reglamentarios<sup>70</sup> designa a la Comisión Nacional de Tierras Fiscales “*Programa Arraigo*” como su organismo de aplicación.

De la Ley de Emergencia Económica salió la decisión de confeccionar un *Relevamiento de tierras fiscales nacionales ocupadas por asentamientos*<sup>71</sup> para su posterior regularización. Allí se observan distintas situaciones de tierras que podían ser afectadas al Programa: a) inmuebles inscriptos a favor del Estado Nacional (en virtud de los distintos modos de adquisición del dominio desde la época colonial hasta el momento<sup>72</sup>); b) inmuebles sujetos a expropiación comprendidos en una afectación general no perfeccionada todavía por el Estado Nacional (en su mayoría, se trataba de expropiaciones para ampliar la red vial nacional, cuyas obras no se concretaron, quedaron los terrenos vacantes y con una buena localización relativa, y fueron ocupados por familias); c) inmuebles de dominio privado que hubieran quedado emplazados dentro de territorios de dominio del Estado Nacional (residuos de procesos de expropiación inconclusos o no registrados) y d) tierras expropiadas por organismos públicos que fueron disueltos en el proceso de Reforma del Estado. Pero en lo concreto, la mayoría de las tierras de titularidad nacional que estaban ocupadas por familias habían quedado vacantes como producto de expropiaciones para la ampliación de las redes ferroviarias y viales (camino de circunvalación y rutas nacionales) que no se habían concretado<sup>73</sup>.

---

70 Decreto PEN 1.717/91.

71 “*A los efectos indicados en el artículo anterior los organismos y entidades deberán presentar, dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente ley la nómina de la totalidad de los inmuebles que posean y de los que se encuentren, además, en condiciones de ser vendidos y una estimación del plazo para proceder a su realización. Igual remisión deberá realizarse con relación a los inmuebles con respecto a los cuales el Estado Nacional y sus entes descentralizados, sea locador o locatario*” (Ley Nacional 23.697, Art. 61).

72 Las tierras que podían afectarse al Programa aparecían inscriptas como propiedad de un ministerio, una empresa estatal, una entidad creada para un fin específico, con el nombre genérico de ENA, etc.

73 Además de las tierras que se expropiaban para vías, el Estado nacional contempla fracciones excedentes linderas, lo cual ampliaba la superficie de tierra vacante.

## ***Reforma del Estado como oportunidad***

La creación del Programa Arraigo puede leerse tanto como respuesta a las recomendaciones de organismos internacionales, como desde el aprovechamiento de una circunstancia concreta por parte de actores políticos que lograron colar en la gestión pública una reivindicación de las organizaciones sociales en el derrotero general de la política hacia un sentido opuesto (“coincidencia táctica” según Cravino y otros 2002). Al respecto, los siguientes fragmentos de entrevistas propias y documentos oficiales pretenden ser ilustrativos de la retórica que acompañó la creación del Programa Arraigo y que se mantuvo vigente durante todo el período:

*“Hemos reformulado un Estado deteriorado y prebendario para transformarlo en una herramienta confiable al servicio del pueblo, construyendo un marco de estabilidad para la inversión y la multiplicación de las fuentes de trabajo [...] La Reforma del Estado no tan sólo contiene la privatización de empresas y servicios que requerían una significativa reformulación, sino también las **privatizaciones populares del Programa Arraigo, empleando en ellas los recursos que nunca antes se habían puesto al servicio de los desposeídos, y convirtiéndolos así en propietarios de pleno derecho** que dispongan de un marco digno para la vida en su familia y en su comunidad”* (Carlos Menem, *Pre-facio Programa Arraigo 1994: 9*, resaltado propio).

[En el contexto de Reforma del Estado] *“la promoción de la regularización dominial de la tenencia del suelo para la vivienda y la reintegración urbana a través de proyectos que sienten las bases para la solución integral del hábitat, constituye una **demanda social largamente postergada y que el gobierno asume como un compromiso de reparación histórica**”* (Presidente CNTF, *Prólogo Programa Arraigo 1994: 19*, resaltado propio).

*“El tema de la regularización dominial era muy importante para nosotros ponerlo en la agenda política y, de algún modo, con toda la humildad del caso, pudimos instalarlo en la agenda política, no sólo nosotros, las provincias también tenían acciones [...] Lo que nosotros pudimos fue instalar en la nación -y ahora te quiero contextualizar qué nación teníamos- la problemática de la tierra para la pobreza como un tema de la agenda económica. Qué nación teníamos, teníamos a Cavallo rematando los bienes del*

Estado, entonces era muy difícil, de hecho, el Programa Arraigo se apoya jurídicamente en una ley de Cavallo, que era **la ley con la que Cavallo remató el país**, nosotros pudimos porque encontramos una figurita ahí, una veta para decir “bueno, no se puede rematar la tierra que está ocupada” [...] **nosotros dimos una pelea, un debate, una cuestión para que se exceptuara vía decreto la figura de la subasta pública cuando había ocupantes de forma interrumpida, pacífica, por más de 20 ó 30 años**” (E 11, resaltado propio).

“En cuanto al inicio, todos éramos estudiantes de la JUP y diversas agrupaciones, en especial de la JUP, pero también de otras agrupaciones de la facultad [...] en ese momento a ese conjunto de ideas que se habían generado las empezaron a poner en práctica, ya a fines de los ‘80 y principios de los ‘90, en un gobierno neoliberal y todo lo que queramos decir del menemismo, la realidad es que hubo muchos grupos de personas que tenían buenas ideas desde los comienzos de los ‘80 que ahí pudieron ponerlas en práctica [...] no creo que haya sido algo único, al contrario, creo que fue un fenómeno muy generalizado, que hubiera cosas más o menos copadas, ideas copadas y que encima se tuviera la convicción de que eran realizables esas cosas, no estamos hablando del plano de la utopía, sino del plano de las realizaciones [¿Por qué el menemismo les hizo un lugar?] **Porque en realidad no les importaba, tenían una película en otro lado, no querían construir poder, estaban construyendo poder desde otro lugar, solamente económico**, entonces, eso además tuvo una fase de superávit o de excedente económico, un excedente fresco que, por supuesto, era pan para hoy y hambre para mañana, pero sin embargo... **es paradójico, pero existió la posibilidad**, es real que pasó, fue así, a nosotros lo que nos pasó en el menemismo, en ese momento, nosotros fuimos y dijimos: **tenemos estas ideas**”(E 1, resaltado propio).

“Persiguiendo un fin loable y justo, que contrastaba con las políticas neoimperiales de desarme, achicamiento y privatización de las empresas manejadas por el Estado que tuvieron lugar en los noventa, se dio una arista a favor de lo popular, otorgando fracciones de inmuebles a personas que se encontraban habitándolos, siendo esta política pública social parte de ese modelo de considerar la cesión de las tierras y/o propiedades fiscales nacionales ocupadas por personas de alta vulnerabilidad social, carentes de viviendas, para evitarse otro frente de conflicto, dándoles la posibilidad de disponer de las mismas y obtener sus escrituras. Ésta área en esos años era la parte

*más benévola de un proyecto ciertamente perverso” (SNAH 2016: 5).*

### ***Derrotero del organismo (1991-2015), objetivos y procedimientos***

Desde su creación en 1991 hasta la actualidad, la CNTF-PA fue trasladada por distintos organismos de la administración pública nacional. Cuando se creó, tuvo rango de Secretaría de Estado y así perduró hasta el final del gobierno de Carlos Menem. Entre 1999 y 2007 formó parte de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En 2006, la CTFN fue transferida a la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social en el mismo acto de su creación dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>74</sup>. En 2008, la Subsecretaría pasó a formar parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el nombre de Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”<sup>75</sup> y en 2014 se transforma en Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat<sup>76</sup> y a su vez se crea un Consejo Federal Consultivo de Tierras para la Producción Social del Hábitat<sup>77</sup>. A fines de 2015, con el cambio de gobierno a manos de la Alianza Cambiemos<sup>78</sup>, el organismo pasa a denominarse Secretaría de Vivienda y Hábitat y va al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

En todo este derrotero, podemos mencionar dos etapas de cierta continuidad en las labores, dada por la permanencia durante un periodo más o menos prolongado de la fracción política que estuvo al frente del organismo: la primera va desde su creación hasta 1999, con Miguel A. Lico como presidente; y la segunda se extiende entre 2003 y 2015, con Luis D’Elía y Rubén Pascolini al frente (ambos de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat, integrante del partido gobernante, Frente para la Victoria). Entre ambas, el organismo sobrevivió en la estructura gubernamental, pero sin apoyo político ni recursos para realizar acciones contundentes.

En los primeros años, la CNTF-PA tuvo como objetivos regularizar la situación dominial de las tierras fiscales nacionales otorgándoselas en venta a sus ocupantes, desarrollar programas que apunten al mejoramiento del hábitat y dejar sentadas las bases para la instrumentación de proyectos de completamiento de vivienda social (CNTF-PA 1994)<sup>79</sup>.

---

74 Decreto PEN 158/06.

75 Decreto PEN 341/08.

76 Decreto PEN 1.715/14.

77 Conformado por el titular de la Secretaría y por representantes del MPFIPyS, MDS, MJyDH, de las provincias y la CABA, y por representantes de organismos públicos y privados.

78 Alianza constituida para las elecciones presidenciales de 2015, conformada por los partidos PRO, Coalición Cívica ARI y Unión Cívica Radical.

79 Los procesos de traspaso de tierras comenzaban con la sanción de un decreto del Poder Ejecutivo

El objetivo de regularizar la situación dominial de la tierra pública ocupada se planteó con una modalidad en línea con las recomendaciones internacionales: *convertir ocupantes en propietarios*, paso considerado “indispensable” para avanzar en el mejoramiento del hábitat y las viviendas: *“Sólo arraigando la familia, brindándole la posibilidad de que por sí misma posea el lote que ocupan, se sentarán las bases para erradicar la miseria. La propiedad de la tierra es una condición indispensable para el arraigo [...] La solución integral de las problemáticas de la tierra y la vivienda requiere atravesar una fase inicial y necesaria que consiste en la transformación de los “ocupantes” en propietarios y –paralelamente- en actores plenos de los planes, programas y acciones concertadas”* (CNTF-PA 1994: 30 y 35).

Se partía de reconocer que las tierras fiscales nacionales *“se encuentran en un estado altamente deficitario respecto a su aptitud urbana y ambiental lo cual requiere acciones inmediatas de saneamiento y dotación de infraestructura”* (CNTF-PA 1994: 40). Entonces, el programa proponía una primera acción de regularización dominial de la tierra a favor de las organizaciones que conformaran sus ocupantes para luego concatenar acciones consecutivas de saneamiento, vivienda y producción. Ese mecanismo fue diseñado para sortear obstáculos urbanísticos y dominiales y agilizar el proceso, se empleaba mayoritariamente el procedimiento de transferencias colectivas de tierra (transferencias en macizo), que consistía en el traspaso de la titularidad a las personas jurídicas constituidas por las organizaciones de pobladore/as, entendiendo que así podían brindarles una *“inmediata seguridad jurídica”* al tiempo que se salvaban algunos requisitos propios de la regularización urbanística: *“las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos, que demorarían la factibilidad de las transferencias individuales. Estas últimas se llevan a cabo en una etapa subsiguiente a través de la respectiva organización social”* (Programa Arraigo 1994: 34).

El trabajo de transferencia de la tierra en macizo hacía indispensable la conformación de un interlocutor barrial que fuera el receptor de la tierra y luego la pagara, previa recolección de las cuotas de las familias ocupantes. En el texto de presentación del Programa Arraigo se menciona insistentemente la co-gestión del mismo junto con las organizaciones barriales y, en caso de que éstas no existieran, parte del trabajo del personal sería ayudar a constituir las. *“Las tierras se las tenía que vender a alguien, una persona jurídica que fuera la organización barrial*

---

Nacional que declaraba la desafectación de las tierras a los usos que originalmente estaban asignados y la voluntad de transferirlas a lo/as pobladore/as. Una vez dictados los decretos, los procesos de enajenación se encararían con la intermediación de las administraciones provinciales y/o municipales y la participación de las organizaciones vecinales; además, se debían prever acciones de regularización de dominio y mejoramientos ambientales.

[...] como las organizaciones eran de lo más precarias desde lo jurídico, se hizo una relación con el INAM, era en ese momento el Instituto Nacional de Asociación Mutua, el INAM y el INAC, mutua y cooperativa, se estudió cuál era la mejor forma, si mutua o cooperativa, y fue saliendo lo que se pudo en cada caso, así se llegaron a formar más de 500 organizaciones sociales y a esas organizaciones se les vendía la tierra” (E 1).

La venta de tierra en macizo era vista por los decisores políticos y gestores del Programa Arraigo como una vía para agilizar la cesión en propiedad salteándose (o aplazando) el ordenamiento urbanístico en esa fase del proceso y, de esa manera, garantizar de manera más inmediata la seguridad de la tenencia de la tierra a sus ocupantes. Así lo expresa una ex funcionaria del Programa: “de esa manera se logró que esas familias fueran sujeto de derecho porque ellos tenían una organización social, jurídica, legalmente constituida, a la que se le había vendido una tierra [...] Nosotros pensábamos que así se les daba alguna seguridad jurídica, ellos tenían la propiedad de la tierra, no la tenencia, ellos tenían la propiedad porque había un boleto de compraventa y en algunos casos se llegaron a escriturar los macizos a favor de las entidades [...] ellos tenían la seguridad jurídica sobre esa tierra que habitaban y las organizaciones sociales tenían un poder, eran legítimas en relación a lo que ellas representaban, pero además eran legales porque tenían un poder legal que les daban todos esos instrumentos” (E 1).

Hacia finales de los '90 y producto de múltiples inconvenientes y denuncias, se abandona la modalidad de transferencias en macizo y se empiezan a realizar ventas directas a ocupantes, previa subdivisión de las fracciones de tierra.

La segunda etapa de trabajo fuerte que se identificó en el derrotero de la CNTF-PA se inicia en 2006, cuando desde la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (SSTHS) se plantean intervenciones que exceden la regularización de asentamientos en tierras de dominio del Estado Nacional. La SSTHS amplía sus incumbencias y, además de las tareas heredadas del Programa Arraigo, comienza a asumir un rol de mediadora frente a conflictos de tomas de tierra, desalojos, necesidades de tierras para implementación de programas de vivienda, etc. Se involucra en los conflictos poniendo a disposición de las partes personal para asesoramiento técnico, legal y social para alcanzar soluciones consensuadas. “Fue un momento de trascendencia, en primer lugar, porque dejó de ser un área que sólo instrumentaba la normalización de problemas, como la regularización dominial, para transformarse en un área emblemática sobre el derecho a la tierra y la vivienda urbana. Se pasó entonces de un área dedicada a administrar una gestión vinculada a esos inmuebles y relevarlos, a ser el lugar de diálogo con las organizaciones sociales y poner el tema de la tierra como un derecho dentro de los derechos humanos

[...] *Antes se hacían arqueos de las propiedades del Estado Nacional, relevando los problemas y buscando sus soluciones desde una mirada gerencial, midiendo activos, cediendo algunos en tanto no se viera perjudicada la administración del Estado, con una intención muy diferente a la de ahora. Casi con una mirada elitista del poder, ‘doy algo para no tener conflictos, para que no se me hunda mi proyecto, como modelo’, ahora se pasó a entender esos problemas como derechos”* (SNAH 2016: 10-11).

También, desde la Subsecretaría se encaró un relevamiento de asentamientos en tierras fiscales y privadas para abordar su regularización desde ese rol de agente mediador, convocando a diferentes actores para cada caso. Los primeros años desde la creación de la Subsecretaría no hubo recursos asignados para encarar programas o proyectos propios, así que este cambio en la modalidad de trabajo puede interpretarse, también, como una manera de sobrevivir -y mantener vigente la intervención pública en la problemática de la tierra- dentro del organigrama del Estado Nacional, profundizando en tareas de gestión y enlace entre organizaciones sociales y organismos públicos (nacionales, provinciales y municipales).

En 2008 se crea la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica” y bajo su órbita la Dirección Nacional de Tierras, que absorbe al Programa Arraigo. Este nuevo organismo amplía las facultades de los anteriores<sup>80</sup> y recibe recursos para encarar proyectos propios, con lo cual fue posible el trabajo en tres líneas principales: 1) regularización de asentamientos e introducción de mejoras en infraestructura<sup>81</sup>, 2) producción de loteos sociales y 3) formación de “productores de hábitat”<sup>82</sup> (SNAH 2016).

Con la elevación del organismo a Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat en 2014, se amplía la apuesta de trabajo en esas líneas, pero el cambio de gobierno a un año de su creación dejó trunca esas metas. Importa ahora rescatar los fundamentos desde los cuales se plantearon las acciones: *“Este primer objetivo [regularizar asentamientos] no va a servir únicamente para los que viven en el barrio irregular, va a servir también para todos los barrios formales que rodean a esos informales ¿por qué? porque está claro que vivir al lado de una villa, vivir al lado de un barrio informal, vivir al lado de lugares donde no hay servicios mínimos, donde no*

---

80 Sobre todo respecto de las posibilidades de confeccionar y firmar planos de mensura y subdivisión de loteos, y planos de obra, así como la dirección de obras, lo cual agilizó considerablemente la implementación de proyectos (SNAH 2016).

81 El Plan de Escrituración Federal tuvo presupuesto asignado para un centenar de proyectos de infraestructura básica y regularización de suelo en todo el país, aportando la asistencia jurídica, el trabajo de mensura y confección de planos y la confección de escrituras.

82 El Programa de Productores del Hábitat propone la formación de 500 operadores en el territorio que posean los conocimientos y la práctica, para poder ser el nexo y el apoyo en las comunidades, los movimientos sociales y los organismos del Estado en todos sus niveles, municipal, provincial y nacional.

*puede entrar la policía, donde no pueden entrar los patrulleros, donde no pueden entrar las ambulancias, evidentemente, también baja el valor de las propiedades de todos los barrios circundantes [...] la incorporación al medio ambiente, al hábitat, a una vida digna por parte de todos, no afecta los derechos de terceros, al contrario, los mejora, da más seguridad, da empleo en la comunidad, valoriza los terrenos vecinos, impulsa la economía [...] la urbanización brinda igualdad de oportunidades: más salud, viviendas de calidad, reparación histórica de tantísima gente que ni siquiera es sujeto de crédito porque no tiene el título de propiedad de su casa para lograr un préstamo para agregarle una pieza más para sus hijos, para agregar un baño mejor o una cocina mejor. Con esto también se logra” (SNAH 2016: 29).*

Haciendo este repaso breve por la vida de este organismo, sus dos periodos de mayor actividad y los objetivos perseguidos en ellas, se pueden señalar algunas continuidades y diferencias. Entre las primeras, observamos la vigencia del tratamiento de la irregularidad a partir de la transferencia en venta financiada de tierras fiscales a sus ocupantes, persiguiendo la escrituración/propiedad individual<sup>83</sup>. Esa tarea permaneció vigente a lo largo de todo el periodo.

En la segunda etapa del organismo, a sus objetivos iniciales se agregan tareas de vinculación con organizaciones sociales, mediación en conflictos (tomas de tierras, desalojos), asesoramiento técnico y jurídico, articulación entre estamentos públicos, etc., lo cual evidencia, por un lado, la persistente vigencia de la problemática y, por otro, la importancia dada desde el nivel gubernamental nacional a la intervención en ella.

---

83 En sus dos variantes: transferencias en macizo y posterior subdivisión, y transferencias individuales mediante boleto de compraventa y escritura.

### 2.3.2. Ley Nacional de Titularización de Inmuebles

La Ley Nacional de Titularización de Inmuebles<sup>84</sup> fue creada, fundamentalmente, para regularizar y titularizar las ventas de lotes sin los procedimientos de registro y escrituración culminados. Partió de un diagnóstico que reconocía la existencia de miles de casos de compraventas de terrenos sin finalizar el proceso de escrituración y de las imposibilidades de acceso a los procesos judiciales existentes hasta entonces para las familias de escasos recursos: *“La necesidad de una legislación especial, de carácter transitorio, pero que se aparte de los conceptos y procedimientos rígidos de la legislación vigente, está plenamente justificada por la verdadera situación de marginalidad jurídica en que se encuentra un vasto sector de la población del país, particularmente en los cinturones urbanos que rodean a las grandes ciudades, aunque el problema no se circunscribe exclusivamente allí [...] El derecho, el amparo judicial de los intereses de los ciudadanos es caro, y eso determina que para una amplia franja de la población, el derecho y la justicia sean realmente inexistentes [...] esto crea una situación de marginalidad jurídica que acompaña a la marginalidad social, cultural, económica”* (Fundamentos del proyecto de ley presentado a debate en la Cámara de Diputados de la Nación).

La ley intenta generalizar un procedimiento para atender esos casos y para ello incorpora una modificación a la figura de *usucapión o prescripción adquisitiva*<sup>85</sup> contemplada en el Código Civil, que reduce el plazo de espera de 20 a 10 años para los casos de regularización de tenencias irregulares en urbanizaciones populares<sup>86</sup>. En un primer momento se labra un acta de constatación de ocupación que se inscribe en el Registro de la Propiedad y, pasados diez años, se puede adquirir el dominio pleno del inmueble a partir de la consolidación de la escritura. En definitiva, la ley se alinea con el objetivo de *convertir en propietarios a los ocupantes de terrenos de manera irregular* a partir de una evaluación de las ventajas de dicha solución: *“Esta legislación termina con ciudadanos de segunda que no pueden tener acceso a la propiedad de su vivienda, incorpora un enorme caudal de bienes inmuebles al comercio y, por añadidura, también beneficia a la sociedad en su conjunto, ya que, a partir de su regularización, se convertirán en contribuyentes de impuestos, tasas y demás gabelas públicas, tanto nacionales cuanto*

---

84 Ley Nacional 24.374 de 1994.

85 *Usucapión o prescripción adquisitiva* es la adquisición de alguna cosa (bienes muebles e inmuebles) que confiere la calidad de dueño por el mero hecho de tenerla, siempre que no se obtenga por la fuerza y según los plazos que fija el Código Civil (10 ó 20 años, según los casos).

86 Lotes en áreas urbanas, que no excedan medidas mínimas, destinados a vivienda única y permanente, habitados por familias de escasos recursos.

*provinciales y municipales*” (Fundamentos del proyecto de ley presentado a debate en la Cámara de Diputados de la Nación).

La regularización/titularización como mecanismo para la incorporación de tierras al mercado formal es clara en el párrafo citado y se encuadra en los lineamientos comentados precedentemente.

La primera versión de la ley proponía como beneficiarios a quienes pudieran acreditar la posesión pública, pacífica y continua para casa-habitación, durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 1992 de los lotes en cuestión, es decir, para familias que estuvieran afincadas desde el año 1989 al menos<sup>87</sup>. Este dato nos refiere, justamente, a la atención dada en ese momento a las situaciones de irregularidad tal como se presentaban: masividad en la falta de títulos en barrios producto de loteos populares y de compraventas no finalizadas (registradas). El vocero del PJ que presentó el proyecto en la Cámara de Senadores aclaró que *“esta ley resolverá la situación de adquirentes de lotes que han sido defraudados y no consiguen el traspaso del dominio a su favor [...] no regulariza la situación de quienes accedieron a la propiedad con un acto ilícito, como el caso de los usurpadores”*<sup>88</sup>. Pero de la investigación sobre la provincia de Buenos Aires también surge su aplicación para casos de ocupaciones de terrenos privados cuyos propietarios (por diferentes motivos) no reclamaron los lotes<sup>89</sup>.

En 2009 y producto de demandas de organizaciones territoriales, otra ley nacional modifica a la anterior y establece que la antigüedad de ocupación podrá ser de tres años al 1° de enero de 2009<sup>90</sup>. Este cambio amplía enormemente la base de beneficiarios que se pueden acoger a la regularización por este medio, puesto que contempla ocupaciones y compraventas irregulares mucho más recientes. El sentido con el que había sido sancionada la ley a mediados de la década del '90 sufre un cambio sustancial y la adecua para poder ser utilizada en un nuevo contexto casi veinte años posterior que, lejos de mostrar mejoras producto de la aplicación de sucesivas medidas de regularización, necesitaba más instrumentos para hacer entrar los diferentes casos en la esfera de la acción pública.

---

87 *“Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 1992 y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación”* (LN 24.374, Art. 1°).

88 *“Se regulariza por ley la titularidad de terrenos”*, La Nación, 8/9/94.

89 En la laxitud en la implementación de la ley (respecto de la documentación requerida para acreditar la posesión) está la clave de ese uso para atender situaciones que no estaban contempladas, al menos en los fundamentos explícitos de la ley, tal como se verá en los capítulos siguientes.

90 Ley Nacional 26.493/09.

**Cuadro 2.1. Adhesiones provinciales a la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles**

Provincia	Ley provincial de adhesión	Año
La Pampa	Ley 1.627	1995
Buenos Aires	Decreto 2.815	1996
Salta	Ley 6.915	1996
Tucumán	Ley 6.753	1996
Santiago Del Estero	Ley 6.383, Decreto 1.185/97	1997
Catamarca	Ley 5.004	2000
Cordoba	Ley 8.932	2003
Río Negro	Ley 3.396	2007
Chaco	Ley 6.172	2008
Chubut	Ley III-19 (ex ley 4.322)	2010
Misiones	Ley II-19 (ex ley 4.223)	2010
Mendoza	Ley 8.475	2012

Elaboración propia en base a revisión de legislaciones provinciales.

Para su implementación efectiva en las diferentes jurisdicciones, esta ley nacional requiere de la adhesión de los respectivos cuerpos legislativos. De las 24 jurisdicciones<sup>91</sup>, sólo doce cuentan con la ley provincial de adhesión, tal como se muestra en el cuadro 2.1. De las doce mencionadas, cinco adhirieron en los años inmediatamente posteriores a la sanción de la ley nacional, entre ellas, Buenos Aires, provincia de donde salió la propuesta hacia el Congreso de la Nación<sup>92</sup>, donde la problemática de la irregularidad de los loteos populares se presentaba con mayor crudeza, desde donde se hacían sentir con más fuerza los reclamos de las organizaciones de pobladore/as que fueron capitalizados por actores con trayectoria de trabajo territorial y con aspiraciones de proyectar sus propias carreras políticas<sup>93</sup>.

---

91 Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 provincias.

92 La ley fue promovida por el Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires, Alberto Pierri (de ahí que se la conozca popularmente como “Ley Pierri”), y acompañada por el entonces gobernador de la provincia, Eduardo Duhalde.

93 Así lo expresaron sendas notas periodísticas del día posterior a la sanción de la ley: “*El justicialismo ejerció una fuerte presión sobre el Parlamento con una manifestación multitudinaria frente al Senado*” (La Nación, 8/9/94). “*La sanción de la ley fue apoyada por unas 4000 personas provenientes del Gran Buenos Aires que se instalaron en la Plaza del Congreso con carteles de la Liga Federal, que lidera el gobernador bonaerense y secunda el presidente de la Cámara de Diputados. Algún cartel hacía alusión al segundo término de la fórmula justicialista para 1995:*

En la provincia de Buenos Aires, una de las medidas protagonistas de la regularización hasta la actualidad es, justamente, la implementación de la Ley Nacional 24.374. En los siguientes capítulos se profundizará sobre ella, su despliegue en la provincia y en el partido de La Plata.

### 2.3.3. Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA

El Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA, es un programa creado en el año 1997 a partir de un convenio entre el gobierno nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo que, con sus renovaciones, aún continúa vigente. Sus tareas principales están dirigidas al saneamiento dominial y urbano ambiental de los asentamientos populares urbanos que cumplan ciertos requisitos de *elegibilidad* expresados en su condición de “programa enlatado”<sup>94</sup>. Este programa se define como una *operatoria de infraestructura social y mejoramiento del hábitat* que complementa la inversión en aspectos físicos de los barrios con programas de desarrollo social, intervención ambiental y regularización dominial. Tiene el objetivo de consolidar a la población destinataria en el lugar que habita, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social.

En línea con los objetivos planteados por los organismos internacionales (uno de ellos, promotor y financiador del programa), el PROMEBA inscribe sus acciones en una estrategia que busca “*disminuir los niveles de pobreza, reducir el nivel de hacinamiento y de riesgo ambiental y mejorar las condiciones sanitarias generales de la población*” (Promeba web<sup>95</sup>).

Está financiado con fondos del BID a partir de préstamos que le realiza al Estado Nacional quien, a su vez, firma convenios con las provincias para transferirles los recursos en carácter de préstamos subsidiados<sup>96</sup>. El PROMEBA cuenta con una unidad de coordinación nacional<sup>97</sup> y opera descentralizadamente a través de unidades ejecutoras provinciales y municipales.

---

*‘Pierrri Vice’ [...] ‘Con esto nos aseguramos no menos de 500 mil votos en la provincia’ según un conspicuo duhaldista”* (Página/12, 8/9/94).

94 Esta expresión refiere a la oferta de programas de los organismos internacionales de crédito hacia los gobiernos, con características similares y poco flexibles a la adopción de cambios de acuerdo con las diferentes realidades nacionales y locales, en una suerte de “tómalo o déjalo” que, ante la necesidad de recursos, coloca en posición de desventaja a los gobiernos a la hora de las negociaciones.

95 <https://www.promeba.gob.ar/>

96 La inversión es íntegramente subsidiada tanto para Municipios como para los beneficiarios. La devolución del crédito internacional es reintegrada en partes iguales por la Nación y cada Provincia.

97 La inserción institucional del PROMEBA ha variado entre el Ministerio de Desarrollo Social y el

El Convenio entre la Nación y el BID estableció la asignación en préstamo de 1.500 millones de dólares a ser otorgados en distintas etapas durante 25 años, para atender a 250.000 hogares en todo el país. En el año 2012, cuando se renovó el convenio para darle continuidad al programa, ya se habían beneficiado 132.457 familias (PROMEBA I y II); con la firma del acuerdo que da inicio al PROMEBA III, se pautó la meta de sumar 65.000 familias más (Promeba web 2016).

El PROMEBA trabaja a escala barrial y, para seleccionar los barrios, utiliza criterios de *elegibilidad*<sup>98</sup> que denotan una doble vía para la focalización. Por un lado, es un programa que actúa exclusivamente en territorios que cumplen determinados requisitos urbanos, ambientales y dominiales que hacen factibles las intervenciones en materia de dotación de infraestructura, mejoramiento ambiental ordenamiento urbano, *“aquí la focalización se define en base a criterios específicamente territoriales, como la posibilidad de saneamiento del aspecto dominial de la zona”* (Echevarría 2011: 196). Por el otro, la población que habita esos barrios deberá ser capaz de demostrar condiciones de NBI y pobreza por ingresos. Para que un barrio sea elegido en el marco del PROMEBA, al menos el 75% de su población debe cumplir esos requisitos, en un claro sentido de orientar los recursos del programa a territorios habitados por población de alta vulnerabilidad, en línea con las recomendaciones de focalización de las intervenciones subsidiadas. *“El programa en cuestión define a la población meta como “pobre”. En términos de Bourdieu (1988), la “clasifica”, y esa clasificación, por provenir del Estado, tiene la fuerza de una sanción oficial”* (Echevarría 2011: 200).

Las intervenciones en los barrios pueden ser de consolidación, reordenamiento o relocalización, según las características y posibilidades de cada territorio, e incluyen inversiones en sistemas de abastecimiento de agua, desagües cloacales, redes de energía eléctrica y alumbrado público, drenajes pluviales, mitigación de problemas ambientales, accesibilidad vial, núcleos húmedos y unidades habitacionales básicas para cuando es necesario relocalizar familias. En todos los casos se pone como requisito la existencia de una organización social local que haga las veces de contraparte del trabajo en el mismo barrio. Sus intervenciones físicas significan grandes aportes para mejorar la calidad de vida de las familias de los asentamientos e integrar estos barrios al resto de la ciudad. No obstante, cabe mencionar que las intervenciones focalizadas territorialmente no han traído pocos problemas a nivel de la ciudad como conjunto, dado

---

Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública de la Nación.

98 *“Cada área o barrio debe cumplir con una serie de criterios de elegibilidad que incluyen aspectos sociales, dominiales, urbanos y ambientales. Son en total alrededor de cuarenta criterios o requisitos fijados por el programa, lo que asegura un grado de focalización importante de las acciones”* (Echevarría 2011: 200).

que su modo de actuación, circunscripto a un barrio o un asentamiento -que suelen colindar con otros barrios igualmente desprovistos de infraestructura- genera conflictos con el entorno no atendido por la política pública, operando un proceso de “discriminación positiva” (Sepúlveda y Fernández Wagner 2006; Echevarría 2007 y 2011).

En lo que hace específicamente a la dimensión de *regularización dominial*, cabe enfatizar que el PROMEBA no es estrictamente un programa de regularización, sino que sus tareas se orientan a la articulación con los organismos públicos con incumbencias para hacerlo. Si bien la escrituración individual de los terrenos es uno de los objetivos y líneas de trabajo del programa, para que un barrio sea admitido en el mismo debe contar con condiciones urbanas y dominiales que hagan viable la regularización, es decir, los barrios deben estar emplazados en terrenos del Estado (y contar con el compromiso de ser transferidos a sus ocupantes), en loteos que puedan enmarcarse en alguno de los procedimientos de regularización dominial existentes o en terrenos adquiridos por lo/as pobladore/as. Además, deben contar con las certificaciones de factibilidad otorgadas por los organismos prestatarios de servicios públicos y ajustados a las normas provinciales y municipales de uso, subdivisión y ocupación del suelo.

Entonces, un asentamiento o barrio será admitido en el programa si el camino para la regularización es posible mediante la aplicación de los instrumentos existentes y las tareas del PROMEBA serán, entonces, las de agilizar las gestiones con los demás organismos públicos en representación de las familias habitantes, pero en sí, el programa no contiene herramientas propias de regularización dominial. De todas maneras, cabe mencionarlo aquí en tanto programa que propone un tratamiento integral de las distintas dimensiones de la irregularidad (Clichevsky 2003) y que ha trabajado durante casi dos décadas en ese mismo sentido.

#### **Adenda: Proyecto de Ley Federal de Regularización dominial de la vivienda familiar**

Para terminar de caracterizar la vigencia de la cuestión durante el largo período de estudio, cabe mencionar la presentación ante el Congreso de la Nación del Proyecto de *Ley Federal de Regularización dominial de la vivienda familiar*<sup>99</sup>, defendido en el debate de las comisiones

---

99 Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Jefe de Gabinete de Ministros, Aníbal Fernández, ante el Congreso de la Nación el 24 de septiembre de 2015.

parlamentarias por el Secretario de Acceso al Hábitat<sup>100</sup> y en discursos públicos de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner<sup>101</sup>, durante los últimos meses de su gestión.

La propuesta de ley tiene como objetivo regularizar la tenencia de la tierra de los 539.629 hogares que el Censo 2010 detectó como no propietarios del terreno donde tienen emplazadas sus viviendas. Se fundamenta en tanto “*política de inclusión que creará nuevos propietarios plenos*” que a la vez tendrán posibilidades de acceder a préstamos para refacción y construcción de las viviendas, podrán utilizar las escrituras como garantías de alquileres o créditos y también sucederlas en herencia. Además, se enfatiza la importancia de la titulación como posibilitadora del acceso a los servicios públicos y ordenadora de la recaudación fiscal (Fundamentos proyecto de ley 2015: 2). Todos ellos, argumentos conocidos, reiterados y reafirmados en este proyecto de ley.

Lo central de esta propuesta es el avance en lo que denomina “*adecuación normativa*”, que refiere a la modificación de algunos artículos de las leyes que sirven de marco a las actuaciones en materia de regularización dominial en la actualidad, como forma de salvar lo que en el diagnóstico aparece como obstáculos a la acción pública. Por ejemplo, propone algunas modificaciones a la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles que muestran la vigencia (aumentada) del problema que, veinte años atrás, dio origen a la iniciativa. Las reformas plantean contemplar ocupaciones que se hayan perpetrado tres años antes del 1 de enero de 2015 (es decir, llevar la línea de corte desde enero de 2006 a enero de 2012), ampliar la aplicación de la ley a inmuebles rurales y reducir a 5 años el período necesario para la consolidación de la escritura (prescripción adquisitiva).

Este proyecto no prosperó más allá del tratamiento en algunas comisiones<sup>102</sup>, pero importa en tanto muestra, por un lado, la renovada intención de avanzar desde el nivel nacional en la regularización de los asentamientos populares y, por otro, la profundización de las mismas herramientas existentes, todas ellas de actuación *ex post* frente al problema del acceso irregular al suelo urbano, sin presencia de medidas de tipo preventivo.

---

100 “*Avanza en Diputados la ley de regularización dominial de la vivienda familiar*”. El Parlamentario, 6/10/15.

101 “*Cristina envió al Congreso el proyecto para regularizar situación dominial de la vivienda familiar*”. Agencia Télam, 23/09/15. “*Barrios pobres con escritura*”. Página/12, 24/09/15.

102 Posee dictamen favorable de las Comisiones de Legislación General, Presupuesto y Hacienda y Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Cámara de Diputados, pero su tratamiento se vio interrumpido por el cambio de composición de la Cámara posterior a las elecciones de octubre de 2015.

### Capítulo 3.

## Tipos de irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires y herramientas para abordarlos (la foto)

### Introducción

Este capítulo presenta una reconstrucción de los tipos de irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires y de los instrumentos<sup>103</sup> que se han creado y/o utilizado para regularizar las diferentes situaciones.

Las particularidades de la irregularidad responden a dinámicas propias de esta provincia, protagonizadas por: a) la existencia hasta mediados de los '70 de oferta financiada de tierra para los sectores de ingresos bajos, b) las ocupaciones masivas de tierra que emergieron como fenómeno de importancia en la segunda mitad de los '80 y continuaron expandiendo y densificándose durante todo el período de estudio y c) la producción de vivienda pública creada con problemas de dominio o urbanísticos. A la diversidad de situaciones de irregularidad que se han desprendido de las formas populares de acceso al suelo y la vivienda, deben sumarse complicaciones en el plano dominial producto de la introducción de compraventas irregulares, de recambio de habitantes (variación en las composiciones familiares y movilidad) en unidades en procesos de regularización, etcétera. Por su parte, la dimensión urbanística y ambiental tiene su repercusión en las posibilidades o limitaciones de avanzar en procesos de regularización, tal como se intentará mostrar en este capítulo.

Los diferentes tipos de irregularidad, que en cada caso combinan factores dominiales y urbanístico/ambientales, han reclamado distinto tratamiento. De ahí la composición heterogénea de una suerte de *caja de herramientas* para regularizar que se ha ido conformando a lo largo de las tres décadas y que contiene diferentes instrumentos: los generados *ad hoc* (decretos y leyes provinciales), los que surgen de la implementación de iniciativas nacionales en territorio bonaerense, los que derivan de la interpretación de normativa preexistente para afectarla a casos de regularización, todos ellos para atender las dos dimensiones de la irregularidad.

*La política* de regularización de la provincia de Buenos Aires resulta entonces de una superposición de instrumentos utilizados frente a situaciones que se fueron presentando con cierta

---

103 Se denominará indistintamente *instrumentos* o *herramientas* a las leyes, decretos, programas y resoluciones utilizados para regularizar situaciones de irregularidad dominial o urbanística-ambiental.

conflictividad y requirieron un tratamiento específico. Su presentación no sigue en este capítulo un orden cronológico ni un *ranking* de importancia relativa de unos frente a otros; se expondrán las características de dichos instrumentos agrupándolos según el tipo de irregularidad que intentan atender y las formas de enfrentar la resolución de las dimensiones dominial y urbanística-ambiental de la irregularidad. También se presentarán los obstáculos y problemas más frecuentes que han ido apareciendo en la implementación. Su caracterización resulta necesaria para luego entender integralmente la orientación de la política en el análisis diacrónico del siguiente capítulo, enriqueciendo la lectura con elementos del contexto.

### 3.1. 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 niveles de irregularidad urbana, aun allí donde se encuentran los porcentajes más altos, como en algunos municipios del AMBA. Según el Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda del año 2010, los hogares con *tenencia irregular de la vivienda*<sup>104</sup> eran 14,2% en todo el país, 11,6% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14,5% en el Gran Buenos Aires<sup>105</sup>, por citar algunos datos ilustrativos de situaciones que no se aproximan a las cifras de Caracas, Lima o Bogotá<sup>106</sup>. No obstante, la diversidad de situaciones de irregularidad vinculadas, por un lado, con la titularidad de la tierra y, por otro, con las características físicas del suelo y de las construcciones, complejiza el panorama a la hora de plantear acciones públicas para abordarlas. Se comenzará por presentar esas dimensiones de la irregularidad para luego ahondar en las características específicas de los tipos de irregularidad encontrados en la provincia de Buenos Aires.

- *Irregularidad dominial*: refiere a la ocupación de un inmueble mediante un acto de *posesión* no consentida o no legalizada por el titular del bien, tanto por tratarse de una ocupación de hecho o por estar inconcluso el proceso que conduce a la perfección del

---

104 Se consideran de manera agregada las siguientes categorías: “propietario de la vivienda y no del terreno”, “ocupante de hecho”, “ocupante por préstamos” y “otra situación” (Del Río 2014).

105 24 municipios del Conurbano Bonaerense.

106 Duhau (1998) presenta información de distintas fuentes y dice que en Bogotá, en 1970, el 49,5% de la población habitaba en *barrios de invasión* y *loteos pirata*; en Lima, en 1976, el 27% de la población se radicaba en *barriadas* o *pueblos jóvenes* (estimación que H. de Soto eleva al 45,7% para 1982) y que, a principios de los '90, el 50% de la población de Caracas estaba alojada en *barrios de ranchos*.

derecho real de dominio<sup>107</sup>. La *propiedad* de un inmueble se configura con el título de propiedad (escritura pública) inscripto en el Registro de la Propiedad, lo que da publicidad del acto a terceros.

- *Irregularidad urbanística*: refiere al incumplimiento de normas urbanísticas, ambientales y constructivas. En la provincia de Buenos Aires, ese marco legal se encuentra reunido en el Decreto-Ley de Ordenamiento territorial y Usos del Suelo<sup>108</sup> y en las ordenanzas municipales de adecuación. Allí se establecen las diferentes zonas que deben ser asignadas a los distintos usos del suelo<sup>109</sup> y los parámetros urbanísticos y constructivos para cada una de ellas (medidas de los lotes e intensidad de la ocupación, anchos de calles, restricciones al dominio, cesiones de uso, dotación de infraestructura y equipamientos comunitarios, espacios públicos, etc.).

Además, los loteos urbanos deben cumplir con lo establecido en la Ley de Conservación de desagües naturales y en la Ley de Normas para el fraccionamiento de tipo urbano y barrio parque<sup>110</sup>. La primera crea “Zonas de conservación de los desagües naturales” conformadas por porciones de terreno de 50 metros a cada lado de los ríos, arroyos y canales, y de 100 metros en todo el perímetro de las lagunas; en estas zonas no está permitida la construcción sin obras de manejo hidráulico aprobadas para cada caso, puesto que se trata de las planicies de inundación de los cuerpos de agua. Por su parte, la ley 6.254 prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano y barrio parque en todas las áreas cuya cota sea inferior a 3,75 metros sobre el nivel del mar (establecida por el IGM)<sup>111</sup>.

Si bien se trata de dimensiones diferentes de la irregularidad, están tan entrelazadas que es imposible tratarlas aisladamente, tal como lo demuestra la batería de medidas que presentare-

---

107 "Posesión. Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no. [...] Dominio perfecto. El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario" (Código Civil y Comercial de la Nación de 2014, Artículos 1.909 y 1.941). Se tiene la *propiedad* de un inmueble cuando se posee la titularidad del dominio dada por la escritura pública inscripta en el Registro de la Propiedad.

108 DL 8.912/77.

109 Residencial, comercial y administrativa, de producción agropecuaria, ictícola, industrial y extractiva, de esparcimiento ocioso y activo, de reserva, ensanche, transporte, comunicaciones, energía, defensa, seguridad, recuperación y demás usos específicos.

110 Ley 6.253 y Ley 6.254, ambas de 1960.

111 La Ley 6.254 menciona expresamente los municipios donde rige la prohibición: Avellanada, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echevarría, General San Martín, General Sarmiento, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Magdalena, La Matanza, Morón, Pilar, Quilmes, San Isidro, San Fernando, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López (Art. 1).

mos a continuación y la misma persistencia del problema. Ambas suelen darse de manera conjunta en la urbanización popular, pero de ninguna manera le son exclusivas<sup>112</sup>.

Las formas de concebir la producción del 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. Los proyectos que pretenden incidir en las condiciones materiales de los barrios (mejoramiento, ampliación de redes de servicios, saneamiento ambiental, etc.) suelen encontrar como primer obstáculo la irregularidad del dominio, 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.

La irregularidad del hábitat popular en la provincia de Buenos Aires es producto de su propia historia urbana y de los contextos políticos y económicos que posibilitaron o limitaron el acceso formal al espacio residencial. Podemos identificar tres formas principales de acceso al suelo y/o vivienda dentro de las cuales se agrupan distintos tipos de irregularidad dominial y urbanística-ambiental:

- Adquisición regular con escrituración incompleta o inexistente: compraventas de tierra en loteos populares y adjudicaciones de lotes o viviendas en programas públicos o por pago de canon de ocupación
- Ocupación de suelo: asentamientos y villas sobre tierra de dominio privado y de dominio privado del Estado<sup>113</sup>, parcelas dispersas de dominio privado del Estado y viviendas sociales
- Adquisición irregular: loteos clandestinos y compraventas irregulares en viviendas de programas públicos

A continuación se hará un breve repaso por los tipos de irregularidad encontrados en el transcurso de la investigación con el fin de tener claridad acerca del complejo panorama sobre el que quiere incidir la política de regularización. No fue posible estimar sus volúmenes por lo extenso del período estudiado y la aparición o toma de visibilidad de estas irregularidades a lo

---

112 El trabajo de Luciano Pugliese y Alejandra Sgroi (2012) sobre el incumplimiento de normativa urbanística de las urbanizaciones cerradas en la cuenca del Río Luján, ilustra al respecto.

113 En sus artículos 235 y 236, el Código Civil y Comercial de la Nación distingue los *bienes de dominio público* (mar territorial, plataforma continental y sus islas, aguas interiores y ríos, espacio aéreo, calles, plazas, caminos, canales, yacimientos arqueológicos y paleontológicos y documentos del Estado) de los *bienes de dominio privado del Estado* (inmuebles que carecen de dueño, abandonados o adquiridos por el Estado, minas, lagos no navegables sin dueño). Sobre estos últimos es donde suele darse la ocupación para urbanización popular, de allí la adopción de esta figura para nombrarlos.

largo del mismo, pero, sobre todo, por la falta de información pública a la que pueda apelarse para describir cada tipo de irregularidad a nivel provincial<sup>114</sup>. La bibliografía especializada y la información que se pudo reconstruir muestran un predominio de las problemáticas surgidas de los loteos populares y de las posteriores ocupaciones de tierra pública y privada por encima de los demás tipos de irregularidad presentados. No obstante, no interesa ahora sopesarlas, sino identificarlas (cuadro 3.1.) en tanto cuestiones que fueron atendidas por la política de regularización y/o que conforman el panorama de problemas pendientes.

**Cuadro 3.1. Provincia de Buenos Aires. Tipos de irregularidad según modalidades de acceso al inmueble**

Modalidad de acceso al inmueble	Tipos de irregularidad	Dimensiones	
		dominial	urbanística
Adquisición regular. Escrituración incompleta o inexistente	Posesión de un inmueble comprado al propietario/fraccionador en un loteo aprobado	Sí	Puede darse, según circunstancias <sup>115</sup>
	Posesión de una vivienda a la que se accedió como beneficiario de un programa habitacional público	Sí	Puede darse, según circunstancias <sup>116</sup>
	Posesión de un lote de dominio público mediante pago de canon de ocupación	Puede darse <sup>117</sup>	No
Ocupación	de un inmueble privado	Sí	Sí
	de un inmueble de dominio privado del Estado nacional, provincial, municipal (suelo o viviendas sociales)	Sí	Sí
Adquisición Irregular	Adquisición del inmueble en un loteo clandestino	Sí	Sí
	Adquisición de una vivienda en el marco de un programa público (compra a su adjudicatario original o sucesivos)	Sí	Puede darse, según circunstancias

Elaboración propia.

114 Con el estudio de caso se intentará ilustrar -aun con limitaciones- la situación para el municipio de La Plata.

115 Como los loteos populares previos al DL 8.912 no tenían restricciones urbanísticas, el emplazamiento específico de cada uno de ellos, las medidas de los terrenos y su ocupación efectiva determinarán en gran parte las posibilidades de tramitar con éxito la regularización dominial, sin que las condiciones urbanísticas y ambientales se presenten como obstáculos.

116 La irregularidad puede aparecer en barrios específicos en los que los procedimientos urbanísticos no se han cumplimentado con anterioridad a la construcción y entrega de las viviendas.

117 Está claro el dominio (provincial), pero pueden darse casos de incumplimiento de los pagos del canon y generación de deudas.

### 3.1.1. Adquisición regular con escrituración incompleta o inexistente

#### 3.1.1.a. Loteos populares: cuotas indexadas y problemas de escrituración

Tal como lo presentan los estudios de Nora Clichevsky (1975, 1990) la existencia sostenida entre los años '50 y mediados de la década del '70 de una abundante oferta de lotes<sup>118</sup> con posibilidades de pago en cuotas a muy largo plazo fue un factor determinante en la conformación del AMBA y una puerta de acceso a la tierra en propiedad de miles de familias obreras y/o de ingresos bajos que no podían afrontar compras o alquileres en áreas urbanas consolidadas, ni eran sujetos de crédito bancario. Este submercado de loteos populares atendió a una demanda creciente de población proveniente de áreas rurales y países limítrofes que, a medida que se asentaba, se insertaba también en puestos de trabajo formales en el marco de un proceso de industrialización con epicentro en las grandes aglomeraciones urbanas del país. El salario asegurado, el transporte fuertemente subsidiado por el Estado<sup>119</sup> y los largos tiempos de desplazamiento entre la vivienda y los lugares de trabajo asumidos por lo/as trabajadore/as son factores que coadyuvaron a la expansión de este submercado.

Los loteos populares fueron fraccionamientos legales puesto que se regían por la normativa existente hasta el momento, que reglamentaba las formas de comercialización<sup>120</sup> y no las características urbanas que debían tener los loteos, pero incurrieron en condiciones de irregularidad conforme fueron pasando los años.

La sanción en 1977 del DL8.912 dio la estocada final a la generación de loteos populares tal como habían existido en décadas anteriores. Los requisitos para la aprobación de nuevos parcelamientos redefinieron niveles de rentabilidad de las inversiones en un contexto de relativa sobreproducción de lotes y de reducción del poder adquisitivo de sus potenciales compradores, y esta actividad fue abandonada por las empresas inmobiliarias<sup>121</sup>.

---

118 Se estima que entre 1947 y 1980 se aprobaron planos de fraccionamiento que generaron cerca de un millón de lotes urbanos (Pugliese 1997).

119 El subsidio al transporte para hacerlo accesible a las posibilidades de lo/as trabajadore/as es considerado también un subsidio implícito al mercado de tierra residencial suburbana (Torres 1993 y 2001).

120 La ley 14.005 de “Venta de inmuebles fraccionados en lotes” fue sancionada en 1950. Recién en 1960 en la provincia de Buenos Aires se prohibió generar lotes en zonas inundables.

121 Nora Clichevsky (1990) afirma que la sanción de esta norma no fue el único elemento que explica la desaparición de la oferta de loteos populares, sino que también son importantes la desocupación y el deterioro del salario real de lo/as trabajadore/as, que empezaban a notarse fuertemente, y el desplazamiento de las inversiones hacia el sector financiero. 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.

Luciano Pugliese 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: 3). Estos problemas se arrastrarán durante décadas y serán motivo de acciones correctivas por parte de los gobiernos nacional y provincial.

A pesar de su legalidad de origen, esta modalidad de compraventa produjo dos problemas principales que fueron atendidos por el Estado:

- Las directrices de la Circular 1050 del Banco Central en el año 1980. Allí se establecía un régimen de actualización de saldos de créditos que redundó en un aumento de las cuotas y las tornó impagables para muchas familias<sup>122</sup>, dejándolas en una situación de vulnerabilidad frente a las empresas que reclamaban el cobro indexado.
- Particulares y empresas loteadoras que quebraron, desaparecieron o abandonaron la actividad, 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, parte indispensable al momento de la firma de la escritura).

La cuestión de las cuotas indexadas no es estrictamente un problema de irregularidad, pero la no intervención pública en esta relación contractual entre privados (empresas y familias) podría haber acarreado una oleada de juicios y desalojos, además de la imposibilidad de concretar la titularización de los terrenos a nombre de sus habitantes. Es decir, la culminación del pago de las cuotas era requisito para avanzar en la escrituración.

En muchos casos, entre la formación de los loteos y su escrituración pasaron varias décadas, lapso en el que fueron sancionadas las normas que rigen la producción de suelo urbano y las construcciones. Al intentar resolverse la dimensión dominial, los terrenos en loteos que qui-

---

122 “Si bien esa pauta de indexación era aplicable a contratos con garantía hipotecaria, y ese no era el caso de la compraventa de lotes populares, significó una señal para las empresas loteadoras que a partir de ese momento comenzaron a actualizar con distintos tipos de índices los saldos de que eran acreedores [...] A poco de andar, sin embargo, fue evidente que ese esquema indexatorio conducía a un aumento en espiral de las cuotas a pagar, mucho más allá de la evolución de los ingresos de la mayoría de los compradores. Más allá también del valor real del bien adquirido, una porción de tierra casi exenta de servicios e infraestructura y de difícil accesibilidad” (Pugliese 1997).

sieron ser escriturados se encontraron en situación de irregularidad urbanística y/o ambiental, puesto que no cumplían las condiciones establecidas en la normativa.

### **3.1.1.b. Vivienda construida por el Estado**

Las acciones públicas en materia de vivienda han sido también generadoras de irregularidad; tal como se ha podido constatar en el transcurso de esta investigación, existe una proporción de viviendas construidas por el Estado<sup>123</sup> que se transfirieron a lo/as beneficiario/as sin concluir los procesos de subdivisión, registro y escrituración. Entre las causas de irregularidad de la vivienda social en la provincia de Buenos Aires se encuentran: la ejecución de obras sin el previo cumplimiento de los pasos que se exigen en obras particulares y que también están pausados en los procedimientos (gestión de certificaciones, confección de planos de subdivisión, aprobación y registración de los planos); la decisión de no escriturar inmediatamente las viviendas sociales adjudicadas y las irregularidades producto de la movilidad de las familias y de distintas situaciones que empujan a la venta informal de las viviendas concedidas por programas públicos.

En el primer caso, encontramos irregularidades urbanísticas y dominiales producto del mismo accionar del Estado, que prioriza la construcción de viviendas (o, en otros términos, la ejecución presupuestaria frente a oportunidades en el marco de programas habitacionales) al cumplimiento de los extensos procedimientos que rigen las dimensiones urbanística y dominial, lo cual traerá problemas para la futura escrituración. Se le atribuye responsabilidad en la generación de irregularidad al modelo de gestión adoptado para implementar la política habitacional de mediados de los 2000. La línea del Plan Federal de Vivienda conocida como "nación-municipio" salteaba instancias de intervención provincial en la ejecución de proyectos de construcción de viviendas, pero mantenía la responsabilidad del IVBA en la fase de escrituración; lo cual es señalado como una usina de problemas que debieron ser resueltos años después (o que aún continúan irresueltos), en calidad de situaciones irregulares dominiales y urbanístico-ambientales. Ante el avance en la ejecución de estos programas, la administración provincial se encontró con un conjunto de nuevos barrios en cuyo diseño y construcción no había tenido injerencia, dado que la autoridad de aplicación a nivel nacional coordinaba con los municipios di-

---

123 Según la DPIS/IVBA, en 2009 sólo el 23% de las viviendas sociales de la provincia estaba escriturado, mientras que el resto (61.249) quedaba pendiente. Por su parte, Scatolini (2010) estimaba unas 70.000 unidades de vivienda sin escriturar producidas en el marco de las operatorias FONAVI, FOPROVI y Programas del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda y del Plan Federal de Vivienda.

rectamente la ejecución de las obras, obviando a la administración provincial, con competencias en ordenamiento territorial y usos del suelo. En el año 2005, el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia dicta una Resolución<sup>124</sup> para poner condiciones a los municipios de cara a la futura titularización de los inmuebles involucrados en ambos subprogramas del PFV (“Urbanización de villas y asentamientos precarios” y “Construcción de viviendas con municipios”) y el recupero de los respectivos créditos. En ella, la provincia fija una serie de documentación a presentar por los municipios para transferir las tierras en las que se desarrollan los proyectos de vivienda a la órbita provincial, encuadrándolas en las exigencias del Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y las leyes de hidráulica, pero como se verá en el estudio de caso sobre La Plata, esa normativa no fue suficiente y se siguieron generando barrios irregulares enmarcados en el PFV.

Para los casos de irregularidades en las titularidades de los adjudicatarios de las viviendas, la explicación suele versar en la entrega de las mismas sin escritura -producto, como decíamos, de la decisión de no escriturar inmediatamente- puesto que para algunos funcionarios públicos<sup>125</sup> la entrega del inmueble con escritura puede propender a su puesta en el mercado (legal) más que si se entrega acompañado de un acta de tenencia con ciertos requisitos<sup>126</sup>.

Lo paradójico es que esas irregularidades surjan del mismo accionar de un Estado que desde hace tres décadas promueve medidas de regularización. En la implementación de programas habitacionales muchas veces ha primado el oportunismo de ejecutar presupuesto y capitalizar el rédito político frente al cumplimiento de los procedimientos, con sus costos posteriores.

### **3.1.1.c. Cesiones de tierra pública mediante pago de canon de ocupación**

Desde la década del '40 existió una modalidad de cesión de suelo de dominio público provincial para vivienda única y permanente que exigía a cambio el pago de un canon de ocupación por parte de lo/as habitantes. Se estimaban unos 2.500 lotes en dicha situación en toda la provincia, de los cuales el 15% presentaba morosidad en los pagos<sup>127</sup>, lo que habla de lo margi-

---

124 Resolución ministerial 528/05.

125 Entrevistas propias: Dirección Provincial de Inmobiliario y Social del IVBA.

126 Tales como la imposibilidad de alquilar o vender la vivienda por determinado período, y el compromiso de pago de una serie de cuotas al IVBA (que, según los casos, pueden variar entre 10 y 30 años).

127 Fundamentos Ley 11.418/95.

nal y reducido del problema. No obstante, se lo menciona ahora como un tipo de irregularidad que fue atendido en el marco de la política de enajenación de bienes públicos y regularización.

### 3.1.2. Ocupaciones

#### 3.1.2.a. Villas y asentamientos en inmuebles de dominio privado y dominio privado del Estado

Los efectos de la política económica de la dictadura militar sobre el empleo y los ingresos de las familias de trabajador/as, la desregulación de los alquileres<sup>128</sup> y la ausencia de oferta de suelo y vivienda urbana asequible para los grupos de menores ingresos, en 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<sup>129</sup> y masivas tomas de tierras en el Conurbano Bonaerense, conformando villas y asentamientos populares (Izaguirre 1988; Cuenya y otros 1984; Oszlak 1991; Merklen 1991; Vommaro 2009; Stratta 2011). La década del '80 fue escenario de grandes ocupaciones organizadas en muchos casos por militancia del cristianismo de base<sup>130</sup>, agrupaciones y partidos de izquierda. Las primeras tomas se hicieron mayoritariamente sobre tierras públicas debido a que su ocupación presentaba menor conflictividad y mayores posibilidades de reconocimiento posterior, pero también existieron casos emblemáticos de ocupaciones de tierras de dominio privado, tales como los asentamientos de Rafael Calzada (Almirante Brown)<sup>131</sup> y San Francisco Solano (Quilmes).

A fines de la década del '80 y principios de los '90 ya se tornaba inocultable la problemática de la imposibilidad de acceso al suelo urbano en un mercado desregulado, que observó el encarecimiento de los terrenos producto de los mayores estándares urbanísticos que debieron cumplir los loteos a partir de la sanción del DL 8.912/77, agravado por la ausencia de políticas públicas que regulen el mercado de alquileres y comanden algún tipo de oferta dirigido a los sectores sociales de menores ingresos. Por otro lado, la presencia de *tierra vacante*<sup>132</sup> -producto de los loteos populares que quedaron sin vender ni ocupar y de las (tan arraigadas culturalmen-

---

128 A través de la Ley de Normalización de locaciones urbanas (LN 21.342/76), la dictadura cívico militar derogó la Ley de Locaciones Urbanas (LN 20.625/73) y eliminó el régimen de alquileres amparados, afectando a miles de familias que debieron abandonar las viviendas que alquilaban.

129 Que habían sufrido procesos de erradicación durante la gestión del brigadier Osvaldo Cacciatore (1976-82) al frente de la Ciudad de Buenos Aires durante la dictadura cívico militar.

130 Organizaciones eclesiales de base inspiradas en la Teología de la Liberación.

131 El asentamiento de Rafael Calzada, partido de Alte. Brown, tenía una población estimada de 150.000 personas (Fundamentos Ley 10.238/84), lo cual muestra la masividad del fenómeno.

132 Ver nota 30 del Capítulo 1.

te) prácticas de retención especulativa de suelo susceptible de ser urbanizado- fueron los alicientes de las ocupaciones de tierra privada frente a la imposibilidad de vida en la ciudad a través de los mecanismos formales. Todas ellas fueron las causas del crecimiento de las ocupaciones de suelo, sobre todo, en el Área Metropolitana de Buenos Aires y las periferias de las grandes ciudades de la provincia (Mar del Plata, La Plata, Bahía Blanca).

Con el transcurrir de las décadas y hasta la actualidad, las tomas de tierras continuaron ocurriendo porque no se atendieron sus causas, más bien se profundizaron: el deterioro de las condiciones de trabajo y la caída del poder adquisitivo de los salarios de los sectores trabajados<sup>133</sup>, el mantenimiento de los mercados desregulados de suelo, vivienda y alquiler, el devenir de los programas públicos de vivienda, que no lograron reducir el déficit habitacional.

### **3.1.2.b. Inmuebles de dominio privado del Estado: ocupación de parcelas dispersas**

El DL 8.912 obliga a los agentes privados que emprendan un loteo, a ceder a la provincia porcentajes de suelo para equipamiento comunitario. De esa manera, se han generado parcelas dispersas que en su origen tenían como destino constituirse en plazas, establecimientos educativos, sanitarios, etc. Ante la inexistencia de inversiones para concretar esos usos, muchas de esas parcelas fueron ocupadas por familias y, entrada la década del '90, se implementaron instrumentos para su transferencia en venta.

Al igual que el caso de las parcelas cedidas con canon de ocupación, estas ocupaciones dispersas no representan porcentajes significativos del problema, pero se mencionan porque fueron atendidas en términos de regularización.

### **3.1.3. Adquisición irregular**

#### **3.1.3.a. Loteos clandestinos**

A todo lo mencionado se suma la introducción de las relaciones mercantiles en el ámbito de la urbanización popular, tanto en las prácticas de lo/as pobladore/as como en la aparición de la figura del *loteador clandestino o pirata*, que en la provincia de Buenos Aires se conoció más

---

133 Aquí podría hacerse una salvedad para contemplar el periodo descrito como neodesarrollismo en el que efectivamente los índices de empleo e ingresos mejoraron respecto de las décadas anteriores, pero simultáneamente, la 'brecha urbana' se acrecentó y con ella las imposibilidades de acceso regular a la ciudad (Del Río, Langard y Arturi 2014).

tardíamente que en otras ciudades latinoamericanas debido a la oferta de suelo en loteos populares.

Los estudios de Cristina Cravino (2006) aportan valiosa información y análisis acerca de las dinámicas recientes de las villas y los asentamientos del AMBA en las que verifica la difusión de prácticas mercantiles, compraventas y alquileres irregulares. Esta autora estudia los vínculos entre los pobladores de los barrios populares (relaciones de reciprocidad y de vecindad) y las relaciones de tipo mercantil que paulatinamente se van haciendo lugar, se apoyan en ellas y complejizan los procesos de producción del hábitat popular, en los que se hace presente un “urbanismo tácito”<sup>134</sup>. En los últimos años, y en consonancia con la dinámica de expansión metropolitana, se evidencia un proceso de densificación de las villas y los asentamientos del AMBA por las subdivisiones de los lotes y la construcción en altura de habitaciones para ofrecer en alquiler o para alojar allegados. Esta densificación presiona sobre las redes de agua, energía eléctrica y otros servicios existentes, y empeora las condiciones de vida; los lotes se hacen cada vez más pequeños y se alejan de las normativas urbanísticas.

Por su parte, el *fraccionador pirata* o *loteador clandestino* -generalmente un actor barrial en connivencia con el propietario del terreno y/o con funcionarios públicos locales (municipales, judiciales, policiales)- cumple el rol de facilitador del acceso al suelo a precios o condiciones de compra más accesibles que las del mercado formal para las familias de escasos recursos. Los terrenos surgidos de estos fraccionamientos no aprobados se venden a un precio menor que los del mercado formal, lo cual facilita el acceso, y a la vez se coloca suelo de malas condiciones ambientales que, para ser puesto en el mercado requeriría inversiones importantes.

Esta forma de urbanización popular muchas veces se reviste de *ocupación*, pero en realidad está organizada por actores políticos que conocen el tema, acuerdan con el propietario y tienen los contactos para lograr la intervención posterior del Estado. De esta manera, también se coloca suelo en el mercado sin inversiones por parte del propietario, así lo relata un urbanista-investigador entrevistado: *"el tipo contaba que iban a los propietarios y les decían que 'con este suelo no vas a poder hacer nada, dejanos a nosotros que armamos la ocupación y después lo cobrás, dentro de 10 años, pero lo vendés bien', porque el Estado, porque la tasación privada se hace a valor de mercado, entonces, el tipo realiza el suelo a valor de mercado que de otra manera habría tenido que invertir para desarrollarlo, el tipo no hace nada, estos tipos le organizaban la ocupación, le llenaban el suelo de gente, le organizaban la lucha social por la ex-*

---

134 Las relaciones dentro de este mercado son cara a cara e incluyen la aceptación de cierta *libertad urbanística* (que luego redundará en irregularidad urbanística-ambiental).

*propiación, iniciaban el expediente en la provincia y 10 años después los tipos cobraban, esa es una lógica que sobre todo en el sur funcionó bastante" (E 31).*

### **3.1.3.b. Compraventas irregulares de viviendas sociales**

Ya se ha comentado la irregularidad producto de la implementación de programas habitacionales sin adecuarse a las normativas (3.1.1.b). Aquí cabe agregar que las situaciones se complican con la introducción de compraventas irregulares de esos inmuebles.

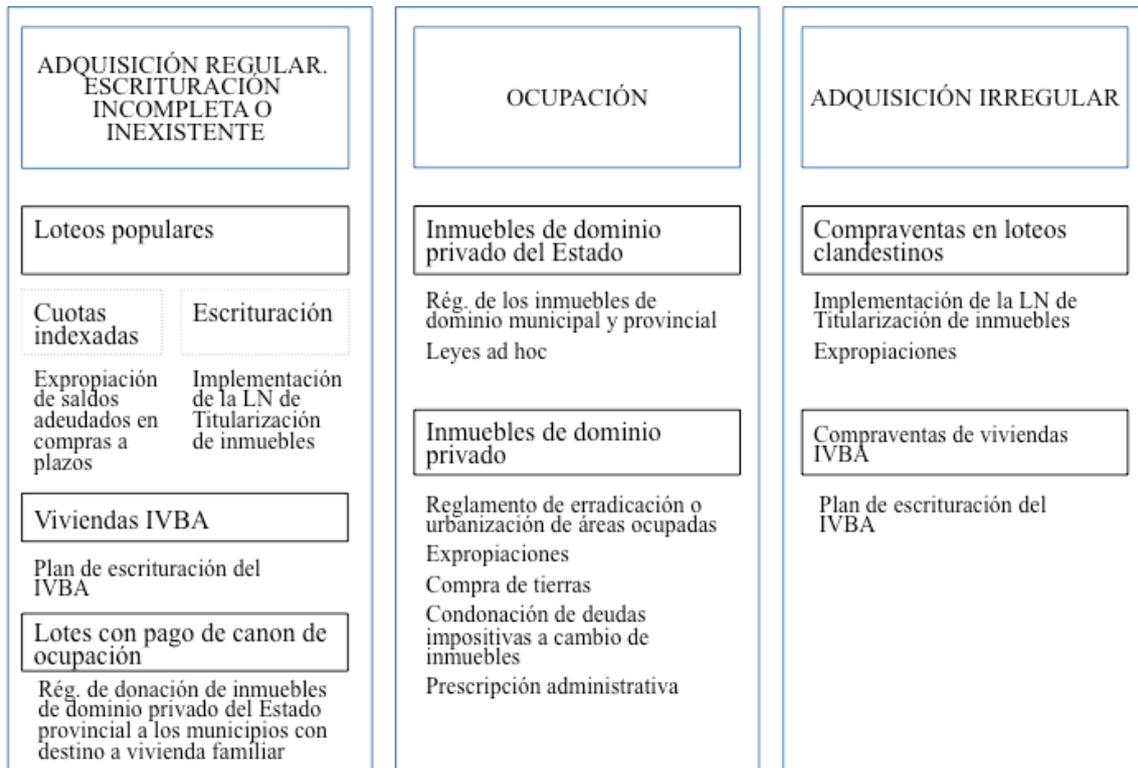
Entre las causas del no registro formal de las compraventas se encuentran: los requisitos impuestos a lo/as beneficiario/as que impiden la enajenación o alquiler de los inmuebles y los costos del acceso a los procedimientos judiciales formales. Se otorga un bien en propiedad, pero no se permite a lo/as beneficiario/as disponer libremente de esa propiedad, tal como lo hacen otros titulares si desean mudarse de barrio o ciudad, vender o alquilar. En las operatorias no está contemplada la movilidad familiar ni los cambios en la composición de los grupos convivientes y, como consecuencia, las viviendas se transfieren mediante mecanismos irregulares de compraventa que no quedan debidamente registrados.

También se da el problema de los costos del acceso a la justicia, que es común a muchos casos y refiere a lo que Edith Jiménez y otros (2012) denominan "el regreso a la irregularidad": sucesiones hereditarias y compraventas por fuera de los circuitos formales (judiciales) por imposibilidad de afrontar sus costos.

## **3.2. Los instrumentos de regularización**

Ese heterogéneo conjunto de irregularidades fue atendido por una serie de instrumentos, según pudiera cada caso tomar asiento en la agenda pública. En el cuadro 3.2. y el gráfico 3.1. se presenta la caja de herramientas con que se cuenta en la provincia de Buenos Aires para abordar esas diferentes situaciones de irregularidad dominial y urbanística-ambiental. Se expone la foto que se describirá a continuación asociando los instrumentos con los tipos de irregularidad para los que se utilizan.

**Gráfico 3.1. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según tipos de irregularidad**



Elaboración propia.

**Cuadro 3.2. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según tipos de irregularidad y abordaje de las dimensiones dominial y urbanística-ambiental**

Acceso al inmueble		Instrumentos y dimensiones a regularizar			
		Instrumentos		Dimensión dominial	Dimensión urbanística-ambiental
<b>Adquisición regular</b> Registro y escrituración incompleta o inexistente	Compras en loteos populares aprobados	Expropiación de los saldos adeudados en compras a plazos	D 5.174/87 L 11.199/92 L 11.926/96	Frena desalojos judiciales; financia deudas con garantía hipotecaria Escritura individual	Exceptúa cumplimiento DL 8.912/77, L 6.253 y L 6.254/60
		Adhesión e implementación de la LN de Titularización de Inmuebles (24.374/94 y 26.493/09)	D 3.991/94 D 2.815/96	Acta de constatación de ocupación y escritura individual	Exceptúa cumplimiento DL 8.912/77, L 6.253 y L 6.254/60
	Asignación de viviendas del IVBA	Programa de Regularización Dominial de Inmuebles del IVBA Plan de Escrituración del IVBA	L 13.342/05 D 480/07 D 699/10	Escritura individual a ocupantes	Creación de la figura de <i>Conjunto Habitacional Preexistente</i> en art. 52 de DL 8.912/77 para exceptuar condicionantes.
	Falta de escritura	Escrituración social	L 10.830/89	Escrituración por EGG	No menciona
<b>Ocupación</b>	Ocupaciones de tierras de dominio privado	Reglamento de erradicación o urbanización de áreas ocupadas	D 4.217/91	Frena desalojos para búsqueda de solución	No menciona
		Expropiaciones	L 5.708/52 Leyes específicas para cada caso	Transfiere titularidad a la provincia para posterior venta a ocupantes Escritura individual	Exceptúa cumplimiento DL 8.912/77, L 6.253 y L 6.254/60
		Prescripción administrativa	LN 24.320/94	Transfiere titularidad a la provincia para posterior venta a ocupantes Escritura individual	No menciona
		Compras de tierras ocupadas	D 2.225/95	Transfiere titularidad a la provincia para posterior venta a ocupantes Escritura individual	No menciona
		Compras de tierras ocupadas con leyes de expropiación	D 188/07	No se implementó	Las leyes de expropiación exceptúan cumplimiento DL 8.912/77, L 6.253 y L 6.254/60
		Condonación de deudas impositivas a cambio de inmuebles	L 11.622/95	Transfiere titularidad a la provincia para posterior venta a ocupantes Escritura individual	No menciona
	Ocupaciones de tierras de dominio privado del Estado provincial	Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial	DL 9.533/80 D 2.210/80 L 13.155/03	Transfiere en venta a ocupantes. Escritura individual	Exceptúa cumplimiento DL 8.912/77, L 6.253 y L 6.254/60
	Rég. de donación de inmuebles de dominio privado del estado a los municipios con destino a vivienda	L 11.418/93	Transfiere en venta a ocupantes. Escritura individual	Exceptúa cumplimiento DL 8912/77 en cuanto al fraccionamiento parcelario, permite subdividir entre 2 ó más familias ocupantes.	

**Cuadro 3.2. Continuación:**

Acceso al inmueble		Instrumentos y dimensiones a regularizar			
		Instrumentos		Dimensión dominial	Dimensión urbanística-ambiental
<b>Adquisición irregular</b>	Compraventas en loteos no aprobados	Aplicación LN 24.374 Expropiaciones	LN 24.374 Leyes específicas	Ídem anteriores	Exceptúa cumplimiento DL 8.912/77, L 6.253 y L 6.254/60
	Adquisición irregular de viviendas IVBA	Programa de Regularización Dominial de Inmuebles del IVBA Plan de Escrituración del IVBA	L 13.342/05 D 480/07 D 699/10	Escritura individual a ocupantes	Creación de la figura de <i>Conjunto Habitacional Preexistente</i> en art. 52 de DL 8.912/77 para exceptuar condicionantes.
<b>Tratamiento de la dimensión urbanística-ambiental una vez resuelta la titularidad de dominio</b>		Régimen de Reconstrucción Urbana	D 3.637/91		Exceptúa cumplimiento DL 8.912/77 y leyes 6.253 y 6.254/60. Progresividad en la incorporación de servicios e infraestructura.
		Implementación del PROMEBA	L 12.047/97 D 2.716/98	Articulación entre organismos, según los casos	Hace uso de la normativa existente; incorpora infraestructura.
		Régimen de Integración Sociourbana de Villas y Asentamientos (LAJH)	L 14.449/13		Exceptúa cumplimiento DL 8912/77 y leyes 6253 y 6254/60. Progresividad en la incorporación de servicios e infraestructura.

L: Ley provincial; LN: Ley Nacional; D: Decreto; DL: Decreto-ley; LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat  
Elaboración propia en base a revisión de documentos oficiales, legislación y realización de entrevistas.

### **3.2.1. Adquisición regular. Escrituración incompleta o inexistente**

#### **3.2.1.a. Loteos populares: expropiación de saldos indexados y titularización por LN 24374**

##### *Expropiación de los saldos indexados*

La problemática de la irregularidad dominial de los loteos populares estuvo planteada desde mediados de la década del '80 y fue encarada desde los gobiernos nacional y provincial como respuesta a una fuerte movilización social motorizada en gran parte por militantes territoriales del partido de gobierno (UCR). En junio de 1984, se sanciona la Ley Nacional 23.073 y por primera vez el Estado deja asentada su pretensión de intervenir en el mercado de loteos populares (en las “relaciones negociables” entre empresas vendedoras y familias compradoras). Se lo propone mediante un procedimiento de recálculo desindexatorio de las cuotas sumamente favorable para las familias en el que el peso de la refinanciación iría a recaer en las empresas inmobiliarias (Pugliese 1997).

Calculado el valor del inmueble, el Estado pagaría a las empresas loteadoras y refinanciaría las deudas a las familias. Pero por diferentes problemas<sup>135</sup>, la aplicación de esta ley estuvo cargada de complicaciones y no llegó a efectivizarse. A cambio, desde el gobierno de la provincia (en las gestiones de Armendáriz y de Cafiero), se instituyó un mecanismo<sup>136</sup> mediante el cual el Estado sería el mediador entre empresas y familias, asumiendo y refinanciando las deudas, pero ahora mediante la deducción de las cuotas efectivamente pagadas del valor actualizado del lote, invirtiendo la propuesta inicial en favor de las empresas, *“El estado se hacía cargo de transferir una importante masa de recursos a las empresas, sobre la base de una deuda ficticia”* (Pugliese 1997: 13).

En enero de 1992, apenas asumido E. Duhalde como gobernador, se promulgó la ley 11.199 que consolidó la línea del decreto anterior. Con esta ley, el Estado saldaba deudas de particulares que se habían acrecentado producto de las indexaciones posibilitadas por la Circular 1.050 y de alguna manera ordenaba un procedimiento que hasta entonces no estaba del todo ajustado a la normativa nacional. El punto de partida era, justamente, el reconocimiento de la imposibilidad de solucionar el problema con las medidas tomadas hasta entonces: *“La Ley 23.073*

---

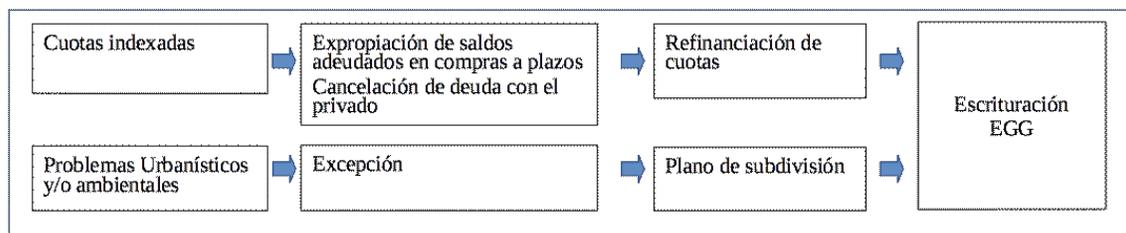
135 El trabajo de Luciano Pugliese (1997) presenta los mecanismos de recálculo de deudas y el *lobby* empresarial que frenó la iniciativa gubernamental.

136 Decreto 5.174/87.

no ha logrado por sí sola –desde su sanción en el año 1984, y a pesar de los esfuerzos realizados en la Provincia por sus órganos de aplicación- solucionar los múltiples problemas que para el pago de los saldos de precio, padecieron los adquirientes de lotes en mensualidades con cuotas indexadas, los que se han agudizado con posterioridad a su sanción, por los procesos hiperinflacionarios acaecidos en el país. Aún quedan muchos adquirientes sobre los que pesa la posibilidad cierta de que pierdan no sólo los pagos efectuados en la adquisición de los lotes y los lotes mismos, sino en muchísimos casos, las modestas viviendas que en ellos han erigido” (Fundamentos ley 11.199).

La ley provincial declaraba de utilidad pública y sujetos a expropiación “los créditos por saldo de precio provenientes de la venta en mensualidades de lotes o viviendas económicas, comprendidos en la normativa de la Ley Nacional 23.073” (Art. 1º) y avanzaba en definiciones procedimentales y de condiciones a cumplir por las familias beneficiarias: la utilización del lote para vivienda única y permanente (Art. 2º). La provincia expropiaba los saldos adeudados en compras de lotes y/o viviendas económicas, afrontando los costos de los mismos, al tiempo que transfería el dominio de los inmuebles afectados a su nombre y escrituras traslativas de dominio con hipotecas por la totalidad del costo expropiatorio. Dicho costo sería cobrado a los beneficiarios en cuotas que no podían superar el 15% de los ingresos del grupo familiar (Art. 4º). El dominio pleno de la titularidad del bien se iba a transferir una vez finalizado el pago de la totalidad de la deuda (Art. 5º).

### Gráfico 3.2. Procedimiento de expropiación de saldos indexados



Elaboración propia.

Este procedimiento apeló a la facultad expropiatoria del Estado, no para hacerse de bienes inmuebles, sino de una cartera de deudas que cobraría en cuotas con respaldo hipotecario. De esta manera, se pretendía atender la problemática de familias que habían comprado sus lotes y viviendas prefabricadas a plazos, respetando la institución de la propiedad privada y las expectativas de valorización de los bienes de los propietarios (empresas loteadoras y empresas

fabricantes de casillas). En su papel de mediador de los conflictos entre propietarios y deudores de cuotas, el poder ejecutivo provincial actuaba para limitar las acciones judicializadas, impidiendo a los jueces concretar lanzamientos si los inmuebles en cuestión estaban bajo la actuación de esta ley (Art. 9°).

A su vez, se interviene en las dos dimensiones de la irregularidad. El problema del dominio es tal en tanto exista una deuda impaga que, hasta no saldarse, impide el traslado de la titularidad a los compradores (escrituración y registración). El Estado interviene con una acción económica (la compra por expropiación de la deuda) para frenar la indexación de las cuotas y pone la titularidad del dominio de los bienes afectados a su nombre, la cual será transferida al beneficiario/a una vez abonada la deuda. Los aspectos urbanístico-ambientales que presenten incompatibilidades con la normativa se sortean mediante la excepción (Art. 11°).

Por último, cabe mencionar que esta medida sufrió modificaciones en 1996 en lo que hace al cálculo de los montos adeudados, motivadas por lo que se consideró oportunamente como problemas de procedimiento en un contexto de dificultades que la situación económica imponía: *"La situación preindicada [el retraso en la implementación de la normativa y los procesos hiperinflacionarios] hace imprescindible la modificación del artículo 3 de la Ley 11.199 y la determinación de un nuevo procedimiento para la fijación del referido valor, entendiéndose al respecto que resulta procedente relacionarlo con la tasación actualizada del bien desprovisto de cualquier mejora o construcción existente, a la que se dividirá por tantas cuotas como en cuantas haya sido vendido el mismo. El resultado de esta operación se multiplicará por el número de cuotas impagas y el producto así obtenido será el saldo de precio a pagar"* (Fundamentos ley 11.926).

Nótese la argumentación casi calcada de la de la ley 11.199, ahora utilizada para legalizar un nuevo recálculo de los precios de los inmuebles afectados, incorporando la valorización propia del crecimiento y consolidación de la ciudad, a partir de la "tasación actualizada" del bien.

Se ve reforzado el papel de mediador que asume el gobierno provincial, que de ninguna manera afecta los intereses del sector inmobiliario, sino que sigue garantizando, mediante erogaciones de recursos públicos, el pago en concepto de indemnización, aun cuando las familias hubieran pagado las cuotas durante décadas, y actualizando el precio del inmuebles en beneficio de las empresas inmobiliarias.

### ***Escrituración incompleta o inexistente: Ley Nacional de Titularización de Inmuebles***

La Ley Nacional de Titularización de Inmuebles fue creada, fundamentalmente, para regularizar y titularizar los terrenos que habían sido vendidos en loteos sin haber culminado los procesos de registro y escrituración. En el AMBA estos casos constituían una problemática muy significativa que tomó visibilidad pública e intervención gubernamental ni bien fue restituido el régimen democrático. Tal es así que, aunque la ley es nacional, de alguna manera fue pensada para atender un problema circunscrito al AMBA y otras grandes ciudades de la provincia de Buenos Aires.

El camino hacia la titularización del inmueble comienza con la solicitud de la familia que posee el lote presentada en la Casa de Tierras de su localidad<sup>137</sup> o las oficinas de tierras de los municipios, desde donde se la remite al Registro Notarial de Regularización Dominial (RNRD)<sup>138</sup> que corresponda; prosigue con la *constatación de ocupación* por parte del/la escribano/a a cargo del RNRD del distrito, quien verifica si la familia habita la vivienda como única y permanente y el tiempo de posesión del inmueble<sup>139</sup>; después de la verificación, se publica un edicto durante un mes por si existiera el reclamo de un propietario del lote en cuestión. Ante la publicación del edicto pueden darse tres situaciones:

- Que el propietario se notifique y dé su consentimiento a la escrituración a nombre del ocupante (son los casos en los que se ha vendido, pero no escriturado); el escribano labra la escritura y la registra, dando por finalizado el procedimiento.
- Que el propietario denuncie que su lote ha sido ocupado y que el conflicto pase al ámbito judicial.

De no mediar notificación del propietario, el escribano realiza un *Acta de Constatación de Ocupación*<sup>140</sup> y la registra a los fines del inicio del cómputo de la prescripción adquisitiva del inmueble. Esta ley contempla la *usucapión* o *prescripción adquisitiva* en su versión corta

---

137 Las Casas de Tierras fueron creadas en el marco de la implementación de la LN 24374 en la provincia de Buenos Aires, como entes híbridos con aportes provinciales y municipales (personal y lugar físico, respectivamente). Ver capítulo 5.

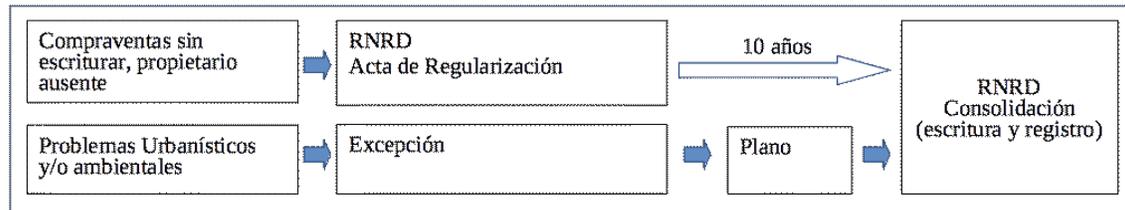
138 El decreto 2.815/96 incorpora un Convenio firmado con el Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires para participar del procedimiento de regularización y estipula la creación de los Registros Notariales de Regularización Dominial en todos los partidos bonaerenses, terciarizando tareas de implementación de la ley y reemplazando las actuaciones de la Escribanía General de Gobierno en materia de titulación por las de escribanías particulares designadas como responsables de cada registro.

139 En la primera versión de la ley debía ser de 3 años antes del 1/1/92 y con la reforma de 2009 pasó a ser de 3 años antes del 1/1/09.

140 También denominada *Acta de Regularización*.

(decenal) y el registro del Acta se realiza para que, luego de transcurridos los diez años, se transfiera el inmueble en propiedad a sus ocupantes, labrando y consolidando la escritura.

**Gráfico 3.3. Procedimiento de implementación de la LN 24.374**



Elaboración propia.

Resuelta la dimensión dominial, y si hubiera conflictos con la normativa urbanística, éstos se resuelven mediante excepciones, tal como lo contempla el artículo 25 del decreto provincial de adhesión a la ley. Para los casos de más de una familia por lote, la subdivisión se habilita mediante un *Plano especial de subdivisión* que permite medidas inferiores a las establecidas en el DL 8.912, previsto para esos casos.

### 3.2.1.b. Regularización de inmuebles financiados por el IVBA

En la provincia de Buenos Aires existe un importante porcentaje de viviendas construidas por el Instituto de la Vivienda que fueron entregadas a los beneficiarios de los programas, pero nunca escrituradas.

Durante el periodo estudiado, podemos reconocer dos momentos de intención de avanzar en la regularización de las viviendas sociales por parte de las autoridades del IVBA: 1) a mediados de la década del '90 y 2) durante la segunda mitad de la década del 2000.

El primer momento de auge de esta tarea comenzó en 1995 y por iniciativa de las autoridades del IVBA, quienes armaron un plan de regularización con el andamiaje legal y las facultades con que entonces contaba el organismo. Esta iniciativa logró avanzar sobre algunos casos, pero chocó contra inconvenientes propios de los caminos burocráticos de la provincia de Buenos Aires, entre los que se destacan:

- la imposibilidad de confeccionar planos de mensura y subdivisión desde organismos provinciales cuando las viviendas hubieran sido construidas en tierras municipales, nacionales o aportadas por entidades intermedias, sin pagos a la Caja de Agrimensores, Arquitectos

tos, Ingenieros y Técnicos<sup>141</sup>. Esta situación fue conformando un cuello de botella puesto que desde las entidades y los municipios no se contaba con recursos suficientes para realizar estos pagos, los planos quedaban inconclusos y no se podía avanzar en la escrituración.

- los cambios en las familias adjudicatarias (muertes, divorcios) que requieren trámites judiciales onerosos e imposibles de costear por familias de bajos recursos.
- las ventas irregulares de viviendas producto de la movilidad de las familias adjudicatarias.

Al segundo momento referido lo inicia la sanción de la Ley 13.342 en 2005, la cual se propone actuar a partir del reconocimiento de dichos inconvenientes<sup>142</sup>; declara de “interés social” la regularización de inmuebles financiados por el IVBA y habilita a proceder en los casos mencionados. En dos decretos subsiguientes<sup>143</sup>, se crea el *Programa de Regularización Dominial* y se reglamenta el procedimiento para llevar adelante la titularización de dichas unidades. Desde una década atrás, la ley provincial de adhesión al Sistema Federal de Vivienda y su decreto reglamentario<sup>144</sup> abrían la puerta a la regularización de viviendas construidas con fondos públicos a través de mecanismos que promovieran el recupero de las inversiones e incluyeran mayores sanciones a la falta de pago. La renegociación de deudas y la entrega de escrituras con hipoteca en favor de la provincia estaba ya habilitada por este marco normativo y en total sintonía con la Ley Nacional 24.464 de 1995 que modificó en profundidad al FONAVI, sus destinos y modos de gestión.

Lo que se agrega en los decretos es un formato de *Programa* con un detalle minucioso del procedimiento a seguir para avanzar en la regularización de las viviendas construidas por el Estado<sup>145</sup>. Por otro lado, el Decreto 699/10 permite escriturar las viviendas a nombre de quienes estuvieran ocupándolas en el momento en que el barrio entrara en el proceso de regularización (Art. 4º). De esta manera se sortean los inconvenientes producto de los cambios en la composición de

---

141 Leyes 5.920/58 y 12.490/00.

142 En 2003, la Ley 13.091 intercedió ante la imposibilidad de avanzar en la subdivisión en PH de complejos habitacionales debido a las deudas de impuesto inmobiliario adquiridas por las entidades intermedias beneficiarias de los programas de vivienda. Las deudas se refinanciaron y se aplazó la obligación de presentar acreditaciones de pagos como modo de destrabar el escollo hacia la subdivisión y posterior escrituración.

143 Decreto 480/07 y Decreto 699/10. Sus cuerpos son muy similares, cambia la autoridad de aplicación, de la SSSTUyV al IVBA, respectivamente.

144 Ley 11.663/95, Decreto 187/96.

145 La ley indicaba que los conjuntos debían haberse construido antes del 31 de diciembre de 2007, pero con la reforma del artículo 2º en 2012 (por Ley 14.394), se libera esa fecha, permitiendo la intervención en conjuntos construidos recientemente.

las familias y la movilidad, revocando las adjudicaciones originales y readjudicando las viviendas a quienes vivieran en ellas efectivamente.

En diciembre de 2012, en la Ley impositiva para el ejercicio fiscal de 2013<sup>146</sup>, se modifican dos artículos de la ley 13.342 y de esa manera se amplía la posibilidad de actuar sobre inmuebles cuyos titulares de dominio sean indistintamente el estado nacional o provincial, los municipios, el IVBA y/o las entidades intermedias contrapartes en la implementación de programas del Instituto (que suelen ser las que ponen el suelo para la concreción de las obras y éste está inscripto bajo su dominio). Así queda definitivamente resuelto el problema con la Caja de Ingenieros y los organismos provinciales pueden avanzar en la confección de planos sobre tierras de cualquier dominio donde hubiera viviendas sociales.

En lo que hace al ordenamiento urbanístico y ambiental, desde los mismos fundamentos de la ley 13.342 se mencionan los inconvenientes por los cuales no se han concretado intentos previos: una vez más, los “obstáculos” se encuentran en la normativa urbanística e hidráulica: *“en numerosos casos sus adjudicatarios no han podido acceder a escriturar sus viviendas por deficiencias u omisiones por parte de sus ejecutores en la presentación de la documentación exigida por el organismo encargado de emitir los finales de obra respectivos, como así también por carecer de la autorización que otorga la Dirección Provincial de Hidráulica”* (Fundamentos Ley 13.342). Para sobrellevar esos problemas, esta nueva ley propone la figura de *Conjuntos Habitacionales Preexistentes*, darles un tratamiento especial y así lograr la aprobación de los planos de mensura y subdivisión. Dicho tratamiento consiste en el reemplazo de la conformidad de los organismos de aplicación de las leyes de usos del suelo e hidráulica por un Certificado de Aptitud Urbanístico emitido mediante acto administrativo por la autoridad de aplicación de la ley (Art. 21).

Con este andamiaje normativo ya vigente, desde 2010 cambió la dinámica de trabajo de la Dirección General de Inmobiliario y Social del IVBA, organismo de aplicación directa del Plan de Regularización. El grueso del trabajo desde entonces ya no pasa por la tramitación de casos individuales, sino por encarar escrituraciones de viviendas sociales a nivel de municipios enteros: *“nosotros firmamos el convenio con el municipio, nos sentamos con el referente del municipio y armamos un universo de barrios y un plan de trabajo, decimos: a todos estos barrios hay que solucionarles el problema del dominio, nos sentamos a ver cómo se soluciona; a todos estos barrios hay que comenzarles el plano de subdivisión, sale el equipo de agrimensores y eso; todos*

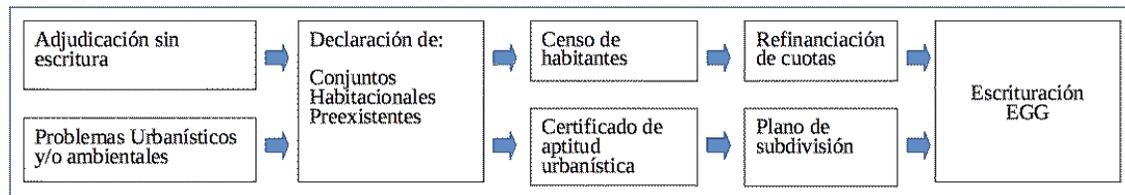
---

146 Ley 14.394/12, artículos 139 y 140.

estos barrios ya tienen el plano más o menos en orden, salimos a censar. Armamos un plan de trabajo conjunto y así empezamos a trabajar” (E 18).

De esta manera, la escrituración de viviendas sociales se ha podido incrementar notablemente desde 2010, tal como se tratará en el siguiente capítulo.

**Gráfico 3.4. Procedimiento de regularización de inmuebles financiados por el IVBA**



Elaboración propia.

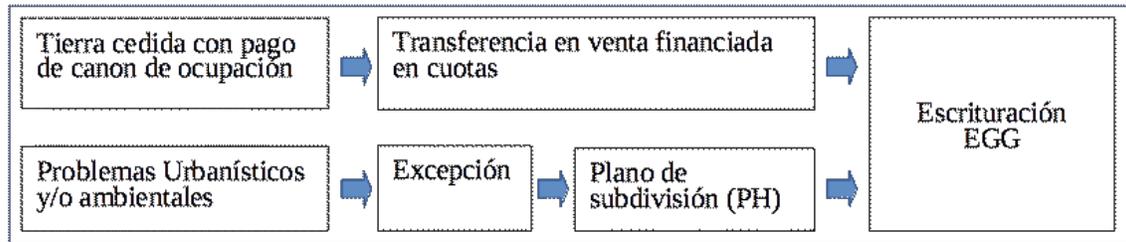
### 3.2.1.c. Transferencias de parcelas cedidas mediante pago de canon de ocupación

En 1993 se sancionó el *Régimen de donación de inmuebles de dominio privado del estado provincial a los municipios con destino a vivienda familiar*<sup>147</sup>. En él se detalla el procedimiento a seguir para transferir las tierras que desde la década del '40 estaban cedidas mediante pago de canon de ocupación. Esta ley, que responde enteramente a la orientación general de enajenación de bienes públicos, fundamenta la medida en los altos costos que para el estado provincial significaba el cobro de cánones de ocupación que representaban sumas insignificantes para las arcas provinciales.

Según esta norma, el Poder Ejecutivo provincial puede traspasar a los municipios los inmuebles ocupados exclusivamente con destino de vivienda única y permanente de familias que habiten en ellos con al menos un año de anterioridad, que hayan construido sus viviendas y que no posean la titularidad de ningún otro bien inmueble. Una vez transferido el dominio, serán los municipios quienes continúen el trámite de subdivisión, censo y transferencia a las familias.

147 Ley provincial 11.418 de 1993.

**Gráfico 3.5. Procedimiento de transferencia de parcelas de dominio privado del Estado cedidas con pago de canon de ocupación**



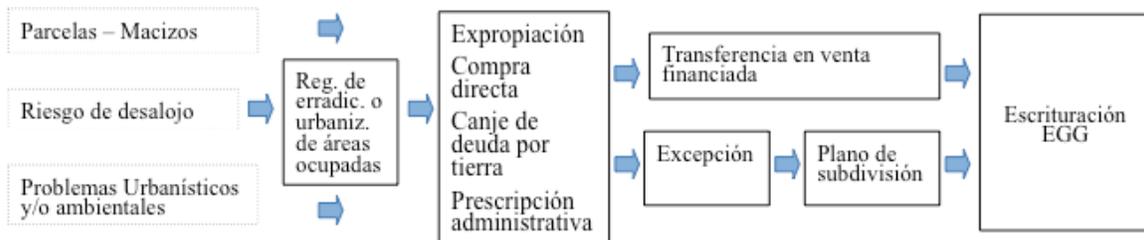
Elaboración propia.

### 3.2.2. Ocupaciones

#### 3.2.2.a. Ocupaciones de tierra privada

Las ocupaciones de tierra privada se han abordado con distintos instrumentos, según las especificidades de cada caso; el gráfico 3.6. los presenta para luego ser comentados.

**Gráfico 3.6. Procedimientos de regularización de ocupaciones de inmuebles privados**



Elaboración propia.

## ***Reglamento de erradicación o urbanización de áreas ocupadas***

En diciembre de 1991, a una semana de dejar la gobernación, Antonio Cafiero sancionó el decreto que reglamenta una vieja ley del año 1965, que había quedado más de un cuarto de siglo sin aplicar. En aquella oportunidad, durante la gobernación de Anselmo Marini (UCR), la legislatura provincial aprobó la ley 7.165 que tenía por objeto atender casos de desalojos judiciales de “villas de emergencias” y proceder a la venta de tierras fiscales provinciales para atender a las familias que pudieran ser desalojadas: *“Declárese emergencia grave la atención de los problemas sociales que genera la existencia de las denominadas “Villas de Emergencia”. El Poder Ejecutivo, de conformidad con la presente ley, promoverá y dispondrá la erradicación o urbanización de las áreas ocupadas con esas características, facilitando el acceso de sus actuales ocupantes a la propiedad de la tierra, y la construcción de una vivienda estable y una asistencia social integral”* (Art.1).

El decreto 4.217 del año 1991 comienza manifestando la necesidad de reglamentar aquella antigua ley de erradicación y urbanización de villas de emergencia a las cuales define de este modo: *“aquellos asentamientos constituidos de hecho sobre tierras de propiedad pública o privada, por familias de bajos ingresos que erigieron su vivienda única en condiciones deficitarias de habitabilidad conforme los parámetros censales oficiales, con prescindencia de la forma física que adopte el fraccionamiento”* (Art. 1º).

Este Decreto avanza en una línea de intervención del Poder Ejecutivo (mediante la recién creada Dirección de Regularización Dominial) frente a casos de lanzamientos y obliga a los jueces que fueran a librar sentencias de desalojo a notificar a esta Dirección para que interceda expidiéndose acerca de la existencia o no de proyectos de leyes de expropiación del bien de que se trate, intente la conciliación entre las partes y/o facilite la reubicación de las familias que se verían afectadas por el desalojo. Para ello, el Decreto posibilita que el órgano de aplicación de la ley solicite al juez una extensión del plazo de 180 días para la sustanciación del desalojo, dentro del cual se intentaría una solución (Art. 3º).

La reglamentación en el año 1991 de aquella ley virtualmente olvidada fue parte del conjunto de acciones que se encararon en el gobierno de Cafiero y para generarle herramientas al Poder Ejecutivo provincial para actuar en casos en los que el Poder Judicial dictara desalojos. De los elementos centrales de la ley de 1965: a) notificar al PE posibles lanzamientos (Art. 4), b) generar oferta de lotes en tierras fiscales para atender a familias desalojadas (Art. 6 a 9) y c) gestionar créditos o vías de financiamiento para la construcción de viviendas (Art. 10 a 12), lo que en 1991 se rescató fue, justamente, ese margen de tiempo indispensable para generar

alternativas al desalojo judicial. La apelación a este decreto ha sido sostenida ante situaciones de emergencia durante todo el período estudiado, pero únicamente en lo que hace al freno de los posibles lanzamientos por vía judicial, puesto que para avanzar en la regularización ha hecho falta recurrir a otras herramientas.

### ***Expropiaciones***

La *expropiación* es una facultad del Estado que consiste en quitar la titularidad de dominio de un bien a un particular para trasladárselo a sí mismo o a otro/s particular/es -indemnización mediante- en nombre del *interés general* o la *utilidad pública*. Ese interés general (o *superior*) será el que justifique la supresión de la propiedad en pos de un propósito que legitima el acto. Las causas de utilidad pública pueden categorizarse en: creación de bienes públicos, distribución de la riqueza urbana, promoción del desarrollo económico y regularización de la tenencia de la tierra (Azuela, Herrera y Saavedra 2009; Azuela 2013).

La institución de la expropiación en nuestro país se encuentra regida por la Constitución Nacional y la Ley Nacional de Expropiaciones<sup>148</sup>. La primera es clara en lo que hace a la protección de la propiedad privada y en el carácter excepcional de la privación de la misma: “*La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada*” (CN, Art. 17). La “*sentencia fundada en ley*” que cita el texto constitucional es la declaración de *utilidad pública* necesaria para proceder a un acto expropiatorio, es decir, al cambio compulsivo de la titularidad de un bien desde un privado hacia el Estado. Dicho paso se debe fundamentar en el “interés común” y debe ser indemnizado con recursos públicos<sup>149</sup>.

En la provincia de Buenos Aires, además se cuenta con la Ley General de Expropiaciones<sup>150</sup>, que determina los requisitos fundamentales para que una expropiación pueda llevarse a cabo: a) ser causa de utilidad pública o interés general, b) calificación por ley, c) indemnización previa. Esta ley también indica el procedimiento a seguir para llevar adelante actos expropiato-

---

148 Ley Nacional 21.499/77.

149 El marco normativo permite que el Estado tenga prioridad por sobre el titular (o los titulares) de dominio de un bien y que, mediante un acto expropiatorio indemnizado, cambie la titularidad a su favor.

150 Ley provincial 5.708 y modificatorias.

rios, uno de los más complejos de América Latina, debido a los mecanismos de controles y vetos entre poderes (Duarte y Oyhandy 2013).

La Ley General de Expropiaciones introdujo el paso necesario por el Poder Legislativo provincial para que el inmueble afectado sea declarado de utilidad pública o interés general, entendiendo que de esta manera se garantizará un mejor análisis en la disposición de los bienes necesarios (Fundamentos de la ley 5.708/52). Pero ese paso previo por la Legislatura, no es un requisito cuando se trata de expropiaciones destinadas a vialidades y obras hidráulicas (Art. 3). Veamos que, en el mismo artículo, la ley que rige las expropiaciones en la provincia traza una diferencia en los pasos a seguir en función del destino del bien a expropiar. Cuando se trate de expropiaciones para vialidades y obras hidráulicas, éstas se realizarán mediante un procedimiento administrativo. Por su parte, las expropiaciones que resulten necesarias para cumplir otros objetivos (construcción de equipamiento comunitario, regularización de asentamientos, cesión de fábricas recuperadas a sus trabajador/as, entre otros destinos), requerirán la intervención del Poder Legislativo, que es el que sanciona la ley que declara de *utilidad pública* al inmueble en cuestión. En ambos casos, se dará intervención al Poder Judicial siempre que no haya acuerdo en el monto ofrecido para cubrir la indemnización.

En la provincia de Buenos Aires, la facultad expropiatoria del Estado se ha utilizado recurrentemente para mediar frente a ocupaciones de inmuebles privados a partir de una doble transferencia del dominio: primero desde el titular privado al Estado (mediante expropiación) y luego desde éste a los ocupantes (mediante venta o cesión sin cargo).

La Ley General de Expropiaciones dispone que, una vez declarada la utilidad pública del bien, se intente concertar la negociación con el titular del dominio, estipulando para ello una serie de requisitos para calcular las indemnizaciones: *“deben ser fijadas en dinero y con expresión de los precios o valores de cada uno de los elementos tomados en cuenta para fijarlos. Además comprenderán el justo valor de la cosa o bien a la época de la desposesión y los perjuicios que sean una consecuencia forzosa y directa de la expropiación”* (Art. 8) *“El valor de los bienes debe regularse por el que hubieren tenido si no hubieren sido declarados de utilidad pública, o la obra no hubiera sido ejecutada o autorizada”* (Art. 9). Además de los párrafos citados, la ley enumera en su artículo 12º una serie de elementos a tener en cuenta para indemnizar adecuadamente al propietario cuyo bien será expropiado, que procuran que se consideren los valores del mercado inmobiliario (ejemplo: precio que se abonó en la última transferencia de dominio, valor de las propiedades linderas, ofertas realizadas por las partes, valores registrados en subastas, entre otros).

Cuando hay acuerdo en el monto a indemnizar, se procede a la contratación directa mediante un convenio de avenimiento entre el Poder Ejecutivo provincial y el titular de dominio, se firma la escritura y se registra. Pero una extensa porción de la ley está dedicada a los casos en los que no haya acuerdo, determinando el procedimiento judicial, los pasos y requisitos para realizar presentaciones ante los juzgados. El desacuerdo que obliga a la intervención judicial puede deberse a insatisfacción por los montos ofrecidos como indemnización o a reclamos producto del no cumplimiento de los fines estipulados como utilidad pública (*retrocesión*).

Una vez promulgada la ley y publicada en el Boletín Oficial, se da paso al organismo de ejecución de la misma, y aquí es donde el procedimiento cambia según el fin para el cual se hubiera sancionado. Para el caso de tierras expropiadas para transferir a sus ocupantes –que son las que nos preocupa analizar- será el poder ejecutivo el que tome las riendas de la implementación; éste arma un expediente administrativo con información sobre la titularidad del dominio (provista por el Registro de la Propiedad), relevamiento de hechos existentes, plano y estado parcelario (provisto por la Dirección de Catastro), certificación de aptitud hidráulica según los requisitos de las leyes 6.253 y 6.254 (Dirección de Hidráulica y Autoridad del Agua, cuando corresponda) y visado del Municipio. Una vez que se ha conseguido el visado aprobatorio del plano por parte de los organismos con incumbencias, se envía a la Dirección Provincial de Geodesia para su aprobación definitiva. Con toda esa información, el organismo de Tierras elabora un proyecto de decreto para que la Fiscalía de Estado inicie el trámite expropiatorio.

Posteriormente el trámite se encauza por la vía administrativa e interviene el Consejo de Expropiaciones de la Fiscalía de Estado de la provincia. El paso por este Consejo tiene como fin llegar a un acuerdo con el propietario del inmueble a expropiar. La Dirección Técnica Pericial de la Fiscalía realiza la tasación del bien y desde el Consejo se gestiona el dinero para el pago; una vez recibido, se le hace la oferta al propietario. Es entonces cuando pueden darse dos situaciones:

- *Acuerdo*: se firma un avenimiento y, sesenta días después, en la Escribanía General de Gobierno se abona el monto acordado y el inmueble se escritura a nombre del Estado provincial.
- *Desacuerdo*: el trámite sale de la órbita administrativa y se traslada al ámbito de la Justicia Civil y Comercial.

Puede suceder que la ley prescriba antes que desde la Fiscalía pueda hacerle una oferta al propietario, esto es, que pase el tiempo estipulado en la misma ley (suele ser de 2 ó 5 años) para que se concrete la expropiación sin que se hayan recibido los fondos necesarios para realizar la oferta. Si transcurre ese lapso y no se ha sancionado una nueva ley que prorrogue el vencimiento

u otra que vuelva a declarar al inmueble de interés general, la ley se declara *en abandono*, dándose por finalizado el procedimiento.

Antes de que se cumpla el plazo de expiración de la ley –y si el trámite por la vía administrativa no avanza– tanto el propietario como el Estado pueden iniciar un Juicio, lo cual detiene el vencimiento de la ley y deja en manos de la Justicia Civil y Comercial la sentencia acerca del costo expropiatorio. En ambos casos, lo que se va a discutir en el ámbito judicial es el monto a pagar en concepto de indemnización, ya que la facultad de expropiar que tiene el Estado no puede discutirse, pues está consagrada en el marco normativo nacional y provincial.

Si se inicia un juicio, el Estado podrá tomar *posesión* del inmueble a partir del pago del valor fiscal del mismo mientras se termina el procedimiento judicial y queda firme la sentencia que indicará el valor del costo expropiatorio<sup>151</sup>. Esto posibilita que el organismo de Tierras pueda ir encarando algunas acciones que hacen a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del barrio (abrir calles, tomar medidas de los lotes, dar lugar a la introducción de algunos programas de asistencia social<sup>152</sup>, etc.) pero no podrá avanzarse en la regularización dominial hasta que el inmueble esté escriturado a nombre de la provincia.

Recién cumplida esta instancia, se podrán iniciar las tareas de transferencia del dominio desde la provincia a las familias ocupantes. El organismo de Tierras conjuntamente con el municipio deberán realizar: el censo de ocupantes, la confección del plano de mensura y subdivisión y la gestión de su aprobación, la división del total del costo expropiatorio según los metros cuadrados de los lotes asignados a cada familia, la firma del boleto de compraventa, que incluye acordar una forma de pago según los ingresos del grupo familiar y otorga la posesión del lote a sus habitantes. Finalizados los pagos, será la Escribanía General de Gobierno la que realice las escrituras a nombre de los nuevos titulares, sin costo para los mismos<sup>153</sup>.

En todo el proceso, los técnicos del organismo de Tierras deberán ejercer un rol de coordinación de los distintos pasos, haciendo el seguimiento del expediente por las diferentes oficinas del gobierno provincial y municipal que están involucradas, y procurando salvar los obstáculos que puedan ir presentándose. Por su parte, serán las organizaciones de vecino/as –si existen y si la escrituración está entre sus prioridades– las que ejercerán la presión necesaria para que los trámites se agilicen.

---

151 A pesar de lo que indica la normativa, en los últimos años la Fiscalía de Estado no estaba permitiendo la toma de posesión de los inmuebles mediante pago del valor fiscal, sino únicamente con el pago de la totalidad del costo expropiatorio.

152 Para que lleguen los recursos al territorio, algunos programas sociales requieren el dominio regularizado (o en vías de regularización) de los lotes donde están asentados los espacios comunitarios (comedores, guarderías, etc.) y/o las viviendas, según los casos.

153 Habilitada por ley 10.830/89.

La expropiación con fines de regularización no nace dentro del período de este estudio, sino mucho antes. Las primeras leyes al respecto datan de mediados del siglo XX, pero se trató de casos aislados que no responden a una acción sistemática de uno o varios organismos gubernamentales, sino a acciones frente a casos problemáticos puntuales. A partir de 1983, los gobiernos democráticos incorporaron las demandas de las organizaciones e hicieron un uso más recurrente de esta herramienta, al punto de convertirla en una de las principales líneas de acción para regularización (o, como veremos más adelante, como mecanismo de freno a desalojos) que se ha consolidado en el tiempo, más allá de la fracción política dominante en el gobierno. Paradójicamente, nos encontramos con que este procedimiento tiene un nivel de concreción bajísimo y, en relación al gran número de leyes de expropiación sancionadas, pocos son los casos que se han llegado a culminar con éxito. Que el inicio de la expropiación esté dado por una ley, lleva a Duarte y Oyhandy a hacer esta acertada afirmación: *"ante la carencia de una política pública capaz de brindar respuestas al problema de la informalidad en la tenencia de la tierra, y en términos generales, de la vivienda popular, el poder legislativo se convierte en el espacio institucional en el cual se atienden situaciones particulares de aquellos actores y organizaciones que, por medio de los contactos personalizados o mediante organización y acción colectiva, logran que 'su caso' se convierta en ley"* (2013: 88).

### ***Compras de tierras ocupadas***

Aunque el mecanismo de la expropiación ha sido protagonista frente a casos de ocupaciones de terrenos privados, cabe mencionar que han existido también algunas compras directas de las tierras ocupadas para transferencia en venta a sus ocupantes. Esta modalidad difiere de la anterior en un punto importante: hay acuerdo de venta por parte de los titulares de dominio y no se requiere acudir a una ley de expropiación; además, las negociaciones por el precio a pagar se dan en términos de una compraventa entre particulares (aunque una de las partes sea el mismo Estado provincial) sin mediación judicial. En el resto del procedimiento (mensura, subdivisión, deberes y obligaciones de las familias beneficiarias, cálculo de cuotas, etc.) no encontramos diferencias sustanciales.

A lo largo del período de estudio hubo dos iniciativas provinciales que se plasmaron en decretos que habilitaron la compra de tierras ocupadas: 1) Transferencia de inmuebles adquiridos a

través del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB)<sup>154</sup> y 2) Programa “Tierras” para la compra de suelo urbano o urbanizable<sup>155</sup>.

En agosto de 1995, el gobernador Duhalde firma un decreto en el que queda plasmado el procedimiento para transferir tierras a los habitantes de diez barrios del Conurbano Bonaerense. Se trataba de antiguas ocupaciones de tierras de dominio privado (en algunos casos con leyes de expropiación declaradas en abandono) cuyos predios fueron comprados con recursos del FRHCB con fines de regularización.

El FRHCB fue creado en 1992<sup>156</sup> con el fin de destinar recursos de la recaudación nacional para atender problemáticas específicas del área de mayor concentración demográfica del país<sup>157</sup>. Con recursos a disposición e inaugurando un “nuevo estilo de gestión” pretendidamente ágil, eficiente y no entorpecido por la burocracia (DANANI y otras, 1996), se intervino en estos diez asentamientos a través de la compra directa de tierras. Todas las tareas relativas a la gestión de la transferencia de los inmuebles a los ocupantes quedaban en manos de la Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo Urbano<sup>158</sup>.

Este decreto, además de explicitar dónde se harían las compras de tierras, deja establecido un mecanismo para aplicarse en futuras compras de suelo ocupado por asentamientos pero, en la práctica, su alcance se circunscribió a los diez barrios mencionados en su objeto.

En 2007, en el marco de la gestión de gobierno de F. Solá, se creó el *Programa “Tierras” para la compra de suelo urbano o urbanizable*. Este Programa surgió como una respuesta a la baja resolución de la problemática de la irregularidad a través de las sanciones de leyes de expropiación y a la acumulación de causas judiciales producto de los procesos abiertos por las leyes de expropiación sin recursos asignados para el pago de los costos indemnizatorios que, al momento de su creación, superaban ampliamente la centena de casos. En tal sentido, este programa se propuso avanzar en la compra de tierras ya ocupadas, cuyas familias fueran de escasos recursos y hubieran urbanizado terrenos de dominio ajeno, “mostrando un grado de consolidación de la urbanización que evidencie lo irreversible del proceso” (fundamentos decreto 188/07).

---

154 Decreto provincial 2.225/95.

155 Decreto provincial 188/07.

156 Ley nacional 24.073/92 y Ley provincial 11.247/92.

157 Ley nacional 24.621/96. El FRHCB estaba compuesto por el 10% del Impuesto a las Ganancias recaudado a nivel nacional hasta un monto de 650 millones de pesos anuales.

158 Por incumbencias atribuidas en el decreto 231/95.

En sus fundamentos se habla de lo ineludible que resulta para el Estado “*proceder a la regularización de asentamientos poblacionales para superar la problemática habitacional existente* y se identifica la transferencia en propiedad con el inicio de la solución a los problemas de pobreza: “*que ello es así, en tanto el bien tutelado implica pertenencia, protección individual y familiar, cobrando real dimensión en aquellos grupos convivientes que padecen problemas laborales o cuentan con menguados ingresos*” (fundamentos decreto 188/07). Pero a pesar de los argumentos esgrimidos y del diagnóstico planteado, este programa no tuvo nunca recursos asignados y, por consiguiente, no se realizó ninguna compra de tierra.

### ***Condonación de deudas impositivas a cambio de inmuebles***

En 1995 se sancionó la ley 11.622 que declara “*de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario, con fines de solidaridad social*” (Art.1º). Mediante esta ley se pueden celebrar acuerdos entre el Estado provincial y propietarios de inmuebles deudores de impuestos provinciales y/o tasas municipales; permite que los deudores al fisco cancelen sus deudas cediendo la titularidad del dominio de sus inmuebles a los municipios, con intermediación del Estado provincial. Con este instrumento, se evitan juicios por morosidad en el pago de impuestos y se suman tierras para ser utilizadas con *fines sociales*.

El procedimiento indicado en el decreto reglamentario instruye para que sean los municipios los agentes que identifiquen inmuebles con deudas fiscales provinciales y/o municipales, elaboren un listado y lo informen a la autoridad de aplicación. También deberán informar a los propietarios de los mismos acerca de la posibilidad de condonar deudas que brinda la ley (art. 8º y 9º). Se observa que el rol municipal es clave para el aprovechamiento (o no) de este instrumento como mecanismo de captación de suelo para regularizar.

La autoridad de aplicación (la Secretaría de Tierras y Urbanismo) es el organismo encargado de gestionar la condonación de deudas ante el fisco provincial, gestionar la escrituración a través de la EGG y su anotación en el Registro de la Propiedad Inmueble. Asimismo, deberá llevar un inventario de los bienes incorporados al dominio municipal mediante este mecanismo.

Ni la ley ni el decreto que la reglamenta son precisos para definir los “fines de solidaridad social” que deberán tener los inmuebles afectados. Sí se indica que esta finalidad deberá constar en las escrituras traslativas de dominio a los municipios y en la anotación a realizarse en el Registro de la Propiedad Inmueble (art. 5º). Pero a pesar de esa falta de claridad en la definición de los “fines de solidaridad social”, de las entrevistas surge la utilización de este mecanismo

entendido como *mediación* estatal entre las partes (propietario-ocupantes); herramienta a la que se ha apelado en pocas ocasiones, puesto que deben converger varios elementos.

### ***Prescripción administrativa***

La prescripción administrativa<sup>159</sup> es una figura legal que permite al Estado adquirir inmuebles en los que haya ejercido acciones posesorias<sup>160</sup>. Pueden ser terrenos en los que se encuentren emplazadas dependencias estatales sin título de propiedad, por ejemplo, equipamientos públicos que se han erigido en terrenos que se compraron, pero no se escrituraron oportunamente, o casos de inmuebles en situación de abandono y en los que el Estado pueda probar que ha efectuado posesión. La ley establece el procedimiento administrativo mediante el cual el Estado provincial o municipal puede incorporar la titularidad y pleno derecho de inmuebles que posee y no son reclamados por los titulares.

La interpretación "abierta y dinámica" de lo establecido en la normativa ha permitido utilizar este instrumento para la regularización de barrios habitados por familias de escasos recursos (Scatolini 2013). El procedimiento permite que el Estado provincial acceda a la titularidad de los inmuebles ocupados y, una vez a su nombre, los transfiera en propiedad a las familias que los habitan. Se trata de un mecanismo de captación de suelo aplicado a la regularización.

### **3.2.2.b. Ocupaciones de tierra de dominio privado del Estado**

Las ocupaciones de tierras de dominio privado del Estado provincial se han materializado en asentamientos sobre macizos y en ocupaciones de parcelas dispersas. Los primeros suelen ser casos de tierras remanentes de obras de infraestructura (sobre todo vialidades) o pertenecientes a organismos provinciales, mientras que las ocupaciones de tierra vacante dispersa se dieron sobre lotes sin uso surgidos de los porcentajes a ceder para equipamiento comunitario en loteos regulares.

Durante la última dictadura cívico-militar y en consonancia con el primer intento de desguace del estado, fue sancionado el *Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provin-*

---

159 LN 24.320 de 1994.

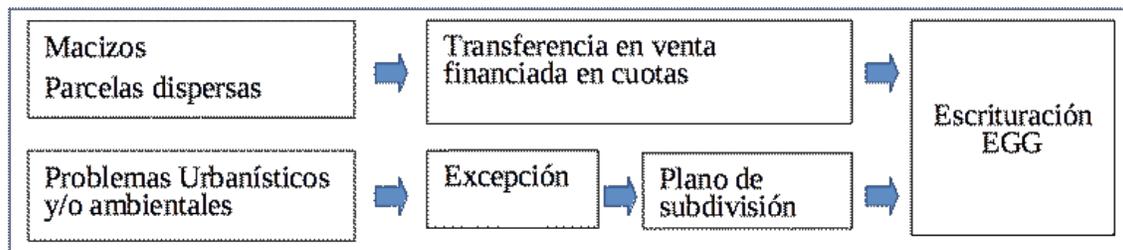
160 El Código Civil y Comercial de la Nación considera actos posesorios de un inmueble a "*su cultura, percepción de frutos, amojonamiento o impresión de signos materiales, mejora, exclusión de terceros y, en general, su apoderamiento por cualquier modo que se obtenga*" (Art. 1.928).

*cial*<sup>161</sup> que alienta y rige la privatización de tierras fiscales municipales y provinciales. En el DL se expresa la voluntad de sacar de la órbita del estado provincial a los inmuebles sin uso para transferirlos a los municipios o privatizarlos mediante subasta pública. Se fundamenta en el *principio de subsidiariedad*, entendido como una manera de responsabilizar a los gobiernos municipales en la gestión del suelo "ya sea para preservar el destino de los espacios verdes y libres públicos (cuya carencia adquiere graves proporciones en diversas zonas) como también en lo referido a la adopción de medidas adecuadas para **no mantener inmovilizados bienes de otro carácter (sobrantes originados en el dominio eminente, etc.) que pueden integrarse con mayor beneficio al circuito económico**" (Fundamentos DL 9.533/80, resaltado propio).

Uno de los artículos del DL atiende específicamente la cuestión de las ocupaciones de tierras fiscales provinciales por parte de familias de escasos recursos, se trata del artículo 25 que en su texto original señala excepciones a las ventas en subasta pública y posibilita la venta directa a ocupantes que acrediten la erección de mejoras o construcciones permanentes con una antelación de tres años a la fecha de la petición (art. 25, inc. d). El decreto 2.210/80 lo complementa posibilitando la subdivisión de tierra fiscal ocupada con viviendas no desmontables sin atender los requisitos del DL 8.912 (Art. 1º). Este decreto responsabiliza a los municipios para constatar la presencia de construcciones permanentes.

En 2003, el Régimen fue ampliado para sortear problemas de aprobación de planos en los procesos de regularización dominial, permitiendo la subdivisión de parcelas por excepción a la normativa urbanística y ambiental<sup>162</sup>.

**Gráfico 3.7. Procedimientos de regularización de ocupaciones de inmuebles de dominio privado del Estado**



Elaboración propia.

161 Decreto Ley 9.533 de 1980.

162 Art. 46, Ley 13.155 de 2003.

### **3.2.3. Adquisición irregular**

Para el tratamiento de las adquisiciones irregulares se han utilizado los instrumentos ya descritos. Se los mencionará como forma de completar el cuadro de posibilidades de regularización.

#### **3.2.3.a. Compraventas en fraccionamientos clandestinos**

- Expropiaciones: en casos de propietarios que reclaman el inmueble ocupado. Si bien no es posible mensurarlo, la utilización de la expropiación en estos casos deja un margen de duda respecto de la pregunta acerca de quiénes son los beneficiarios de la regularización: ¿habitantes o propietarios? Cuando el uso de la herramienta se incorpora al comportamiento especulativo de los agentes intervinientes (loteadores/organizadores de las ocupaciones y propietarios), está claro que la acción que se fundamenta en derechos de las familias habitantes tiene el fin adosado de beneficiar a quienes cobrarán por esas tierras sumas a valor de mercado, que de otro modo no lograrían.
- Aplicación de la LN 24.374: en casos de titulares que no reclaman el inmueble (propietarios inactivos<sup>163</sup>). Con la modificación de la ley en 2009, que permite incorporar posesiones desde 2006, claramente la ley cambió por completo su objeto de intervención respecto de lo planteado en su primera versión (atender problemas de titulación de loteos populares, que ya no se producían desde hacía tres décadas). Dicho cambio, que respondió a demandas de organizaciones sociales, expone con claridad las limitaciones del conjunto de las medidas tomadas frente a la irregularidad del hábitat popular, puesto que amplía competencias de la ley frente a nuevas necesidades de intervención.

#### **3.2.3.b. Viviendas sociales en compraventas no registradas y/o no permitidas**

- aplicación de la L 13.342: para no redundar en la explicación, sólo cabe remarcar la posibilidad de otorgar la titularidad del inmueble a quien lo habite al momento del censo, más allá de los medios a través de los cuales haya accedido al mismo. De esta manera, se

---

163 Propietarios que han muerto y no tienen herederos, y/o se han mudado y no están interesados en reclamar el bien.

habilita una suerte de *borrón y cuenta nueva* que permite sanear el dominio, aun desconociendo el destino inicial de las viviendas sociales.

#### **3.2.4. Tratamiento integral (hay vida más allá del dominio): régimen de reconstrucción urbana, PROMEBA y Ley de Acceso Justo al Hábitat**

En este apartado se reúnen instrumentos iniciados en tres momentos diferentes del período de estudio, que tienen en común la propuesta de abordaje integral de la irregularidad, la intervención a escala barrial y el protagonismo de la dimensión urbanística-ambiental como parte del problema *aresolver*, no *a exceptuar*.

El primero (Decreto 3.736/91) responde al momento en el que fue planteado y en el que - como se analizará en el siguiente capítulo- existía debate acerca de cómo encarar la problemática de la urbanización popular (creciente, pero vista desde la actualidad, aún incipiente), por dónde empezar, a qué dimensión darle prioridad, etc. La segunda iniciativa (PROMEBA) también es hija de su época, en tanto surge de un convenio con el BID y asume las condiciones del ente financiador. El tercer instrumento -el planteo de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH)- retoma nociones debatidas a principios de los '90 y que claramente habían resultado 'perdedoras' del debate y de la orientación general que finalmente asumió la política de regularización.

Las tres iniciativas tienen en común también sus bajos impactos globales, pero aquí hay que hacer una salvedad: sólo el PROMEBA es un programa con financiamiento propio, mientras que el Decreto 3.736 y la LAJH marcan lineamientos y habilitan caminos de tratamiento del problema, sorteando obstáculos e incorporando posibilidades para resolverlo caso a caso, requiriendo para ello de la actuación de los gobiernos provincial y municipal, decisiones de asignación de responsabilidades y recursos, etc.

##### **3.2.4.a. Asentamientos precarios: régimen de reconstrucción urbana**

En noviembre de 1991, se dictó un decreto que establece un *régimen de reconstrucción urbana* para asentamientos humanos. Esta iniciativa partía de observar que la ocupación ilegal era producto de la imposibilidad de acceso al suelo, como lo expresan sus considerandos: “*Que existen miles de familias que por el tipo de asentamiento se encuentran en estado de marginalidad física, social y legal y no tienen posibilidad de mejorar su situación por una compleja problemática que se genera a partir de su imposibilidad de acceder a la tierra y la*

*vivienda, hecho que da origen a los procesos de ocupación ilegal del suelo y precariedad habitacional” (Decr. 3637/91).*

Se hace un reconocimiento explícito de la problemática existente al inicio de la década del '90 y se propone actuar sobre ella de una manera novedosa hasta el momento y alineada con las orientaciones generales de la política a nivel nacional y las recomendaciones internacionales. Se incorporan nociones de radicación de la población allí donde está ocupando, antes que de erradicación o traslado: *“Se denomina Reconstrucción Urbana al conjunto de acciones participativas dirigidas a asentar con carácter permanente a los ocupantes de asentamientos precarios mediante la consolidación urbana del sector que ocupan. La reconstrucción de un barrio se dirige a lograr la regularización urbanística-ambiental del asentamiento preexistente y facilitar el saneamiento de la situación dominial al aportar el plano de subdivisión del suelo”* (Art. 3).

Se habilita a los municipios para que declaren *Distritos de Urbanización Prioritaria* a los asentamientos existentes al momento de la sanción del decreto y se detalla el procedimiento para su reconstrucción, entendiendo que deberán tener una gestión particularizada, con proyectos específicos para cada caso.

Los municipios tienen asignadas gran parte de las tareas de implementación del régimen de reconstrucción urbana en distintos artículos del decreto, observándose un papel relevante para ellos en la propuesta. Son quienes deben elaborar el diagnóstico de la situación, proponer los barrios a ser atendidos en calidad de *Distritos de Urbanización Prioritaria* y elaborar los proyectos de dotación progresiva de infraestructura que luego serán refrendados por las autoridades provinciales (Dir. de Geodesia y Dirección de Ordenamiento Urbano).

Este decreto expresa la imposibilidad de dar cumplimiento a la normativa urbanística en casos de urbanizaciones populares y plantea la necesidad de trabajar de manera particular cada caso. Por un lado, posibilita que los tamaños de los lotes, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, espacios verdes y reservas para equipamiento comunitario sean inferiores a los establecidos por el DL 8.912/77, aclarando que *“se deberá extremar el esfuerzo para que los proyectos alcancen los estándares y condicionamiento fijados por la mencionada legislación y serán exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que será fundamentada expresamente”* (Art. 7°). Por otra parte, expresa la posibilidad de incorporar progresivamente la infraestructura siempre que en el plano de subdivisión se indiquen los pasos para garantizar el abovedado de calles, el sistema de desagües pluviales, el alumbrado público y domiciliario, la dotación de agua potable y el sistema de eliminación de excretas (Art. 6°).

Se permite trabajar desde la noción de proceso y pautar en el proyecto los pasos para el saneamiento ambiental, la dotación progresiva de infraestructura básica, el redimensionamiento parcelario, la accesibilidad y circulación, los espacios libres y equipamientos sociales. Este reconocimiento de la progresividad en la conformación de los entornos barriales populares constituyó un paso muy importante respecto de la legislación vigente hasta el momento de su sanción y puede reconocerse en el conjunto de medidas diseñadas desde la SSUV entre 1987 y 1991, pero, aún así, la obligación de contar con un proyecto de dotación de servicios que a su vez implica el compromiso del gobierno municipal para desarrollarlo, también ha constituido un obstáculo al uso de esta normativa para regularización. Así lo expresa un técnico de la DRD-SSST: *“Creo que hay dos barrios solamente que pudieron aprobarse con el decreto 3.736 [...] es un decreto extraordinario, pero exige tanta infraestructura y exige tantos compromisos al municipio y a la provincia, que los municipios escapan bastante a firmarlo, porque exige el compromiso de llevar obras y sin recursos, claro [...] no es como la ley de expropiación que te salva de todo”* (E 12).

Una lectura contextualizada de la sanción del Régimen de reconstrucción urbana, que profundizaremos en el siguiente capítulo, permite observar que hubo una preocupación por las condiciones urbanas y ambientales de los asentamientos por encima de la situación dominial. Por otro lado, en línea con otras medidas de descentralización y apertura de funciones a los municipios, este régimen les asigna responsabilidades que para muchos de ellos fueron (y son) muy difíciles de abordar por carencias de recursos económicos (comprometer recursos para la extensión de redes de servicios) y humanos (personal técnico capacitado para diseñar proyectos y gestionar su desarrollo).

Aunque plantee un enfoque integral de la irregularidad, este decreto no otorga herramientas para atender las cuestiones dominiales, haciendo imposible la actuación si aquella dimensión no se encara con otras herramientas.

#### **3.2.4.b. Implementación del PROMEBA en provincia de Buenos Aires**

Para su implementación en la provincia de Buenos Aires, en 1998 se creó la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Mejoramiento de Barrios (UEPBA) en el ámbito de la Administración General del Instituto de la Vivienda perteneciente al Ministerio de Obras y Servicios Públicos<sup>164</sup>. En el año 2009, el Gobernador Scioli decretó la aprobación del Convenio Marco de

---

<sup>164</sup> En 1997, la ley 12.047 autorizó al Poder Ejecutivo provincial a endeudarse hasta la suma de U\$S 3.819.900 para suscribir un contrato de préstamo subsidiado con la Secretaría de Desarrollo Social de

Adhesión al Programa Mejoramiento de Barrios II, dando continuidad por veinte años más al PROMEBA en la provincia de Buenos Aires<sup>165</sup>.

Podemos ubicar al PROMEBA en el conjunto de medidas *ex post*, pero con un perfil distinto de las demás, tanto por la disponibilidad (y diferente fuente) de recursos con que ha contado para la ejecución de obras en los barrios, por los mecanismos de implementación en los que prima la lógica de presentación de proyectos ante apertura de convocatorias y por desenvolverse dentro de los lineamientos impuestos por el organismo financiador.

Como se presentó en el capítulo 2, el PROMEBA es una operatoria de infraestructura social y mejoramiento del hábitat que complementa inversión física con programas de desarrollo social, de intervención ambiental y colabora en procesos de regularización dominial. La unidad de intervención de este programa es el *barrio*, no el lote o la familia, y tiene un fuerte componente de trabajo social, característica que lo diferencia de otros tipos de acciones.

Se trabaja en el mejoramiento urbano ambiental de barrios que tienen de alguna manera encaminada la regularización dominial. Se diseñan intervenciones a escala barrial para la introducción de infraestructura básica, equipamiento comunitario, mejoramientos habitacionales y, de ser necesaria, la gestión de la regularización del dominio ante el organismo que corresponda. El PROMEBA no es un programa de regularización dominial diseñado para afrontar las situaciones de irregularidad mencionadas más arriba, pero para que un barrio sea admitido dentro del mismo debe tener su dominio saneado o debe ser factible su regularización mediante los mecanismos existentes. Al respecto, los equipos técnicos del programa tienen un claro rol de articulación entre organismos públicos para concretar la escrituración individual de los terrenos en los barrios intervenidos. Una vez aprobado el proyecto de intervención en un barrio determinado, desde la UEPBA se llevan adelante las gestiones necesarias ante cada organismo para que avance la regularización (por confección y aprobación de planos, extensión de servicios públicos, censos a la población, mecanismos de transferencia por venta de los lotes, escrituraciones ante la EGG).

### **3.2.4.c. Régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos (LAJH)**

La Ley de Acceso Justo al Hábitat<sup>166</sup> fue producto del trabajo de organizaciones sociales - nucleadas en el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y el Hábitat (FOTIVBA)-, actores políticos y académicos durante muchos años. Fue sancionada en noviembre de 2012, en

---

la Nación para la ejecución del PROMEBA. La UEPBA fue creada por Decreto 2.716/98.

165 Contrato de Préstamo BID 1.842/OC-AR.

166 Ley provincial 14.449.

medio de fuertes críticas por parte de los sectores más conservadores y ligados a la actividad inmobiliaria y/o especulativa, y sus voceros mediáticos, que presionaron primero para que no se apruebe y después para que la reglamentación limite el espíritu general de la ley<sup>167</sup>. *"El objetivo central de la ley es el de fortalecer la capacidad estatal, provincial y municipal, para intervenir activamente en un campo común de acción pública con otros actores, en la modificación de la cadena de factores relacionados con la dinámica urbana y el mercado del suelo que tradicionalmente han generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres a una ciudad más justa"* (Reese 2016).

En la LAJH el problema de la irregularidad es comprendido como resultado del funcionamiento general del mercado de suelo en las ciudades de la provincia, la persistencia de prácticas especulativas y la puesta en marcha de políticas focalizadas y desarticuladas entre sí: *"Si bien la fuerte informalidad que se observa tiene un origen multicausal, una cuestión fundamental se encuentra en el inaccesible precio del suelo, el cual en algunas zonas del área metropolitana en los últimos 8 años se ha incrementado más de un 360%, fenómeno ligado a la falta de acceso al crédito, de acceso al mercado formal de alquileres, de incorrecto destino de la inversión pública, opacidad y elitismo de las normas urbanísticas, entre otras cuestiones. [...] Por otra parte, se observa una ausencia de políticas de hábitat y regularización dominial unívocas a nivel nacional, así como en el plano provincial un conjunto de piezas normativas que se caracterizan por su desarticulación y focalización en cuestiones parciales, sin brindar pautas integrales para responder a las necesidades sociales. Hasta el momento la Provincia carece de un marco jurídico adecuado en materia de acceso y promoción de un hábitat digno"* (Fundamentos Ley 14.449). A partir de ese enfoque y diagnóstico, se proponen una serie de herramientas tanto para la intervención sobre el mercado de suelo y oferta de suelo accesible con miras a detener las causas de la irregularidad, como para la regularización de lo existente.

El artículo 26 crea el *Régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos* existentes al momento de la sanción de la ley, entendiendo por integración socio-urbana al *"conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial"* (Art.26, Ley 14.449).

---

167 La LAJH fue publicada en el Boletín Oficial a casi un año de su sanción, en octubre de 2013, y reglamentada en diciembre de ese año mediante el Decreto 1.062/13.

En lo que atañe a disposiciones urbanísticas y ambientales, en los artículos 31 y 32 se establece la posibilidad de que los proyectos del Régimen de Integración Socio-Urbana no se ajusten a la normativa vigente, pero a la vez indica que deben respetarse e incluso intentar alcanzarse sus estándares de calidad de una manera progresiva (parcelas internas, redimensionamiento parcelario y dotación progresiva de servicios). Se da un tratamiento de la regularización en clave de progresividad en la incorporación de la infraestructura y demás requisitos de la normativa urbanística, tomándolos como *objetivos a alcanzar* antes que *puntos de partida* para posibilitar la regularización dominial. De esta manera, se retoman algunos lineamientos expresados en el Régimen de Integración urbana del año 1991, pero en un contexto más amplio de instrumentos para la intervención en la producción y circulación de suelo urbano.

### **3.2.5. El final del cuento: escrituración social a través de la Escribanía General de Gobierno**

La Escribanía General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires (EGG) fue creada para llevar adelante todas las funciones notariales en el estado provincial. A excepción de la implementación de la LN 24.374, todos los procedimientos de regularización concluyen en la escrituración realizada a través de este organismo. Sin perjuicio del camino que se haya tenido que seguir para sortear las cuestiones dominiales y urbanísticas específicas de cada caso, si el proceso prospera, irá a culminar en la EGG.

Pero además de esas tareas de oficio, desde la EGG se plantea una línea de trabajo en escrituración social, a partir de lo dispuesto en su actual Ley Orgánica<sup>168</sup>, que le permite actuar en regularizaciones dominiales que involucren a particulares, cuando así lo requieran el Poder Ejecutivo Provincial o las Municipalidades (Art. 4, inc. d).

Pueden aspirar a la escrituración social quienes no tengan posibilidades económicas de acceder a un profesional que lleve adelante la tramitación de los títulos de lotes o viviendas (única, familiar y de ocupación permanente), cuestión que deberá ser corroborada por el municipio donde el/la solicitante habite<sup>169</sup>. Los inmuebles no podrán superar las valuaciones fiscales establecidas por decreto<sup>170</sup> y se escriturarán bajo el régimen de *bien de familia*.

---

168 Ley 10.830 de 1989.

169 Luego de lo cual, el municipio dicta un Decreto de Interés Social y solicita la intervención de la EGG.

170 El decreto 2.199/06 establece topes máximos de \$ 160.000 y \$ 70.000 para casos de viviendas y lotes, respectivamente.

### 3.3. Los obstáculos en la implementación de medidas y las formas de resolverlos

Del conjunto de medidas que hemos observado, encontramos una mayoría que, pretendiendo solucionar la irregularidad de dominio originada en la forma de acceso al suelo, se enfrenta con obstáculos que dificultan y aplazan por décadas la culminación de los procesos. Paradójicamente, muchos de estos obstáculos son normativas que el mismo Estado provincial ha dictado y que rigen la construcción urbana formal o son producto del intento de poner bajo las relaciones de propiedad a familias sin recursos para afrontar los costos de mantenerse dentro de la formalidad.

**Cuadro 3.3. Problemas más frecuentes en los procesos de regularización**

Aspectos		Problemas más recurrentes
Titularidad de dominio	Tierras de dominio privado del Estado	Resistencia a la desafectación de esas tierras por parte del organismo a cargo.
	Tierras de dominio privado de un particular	Desacuerdos con el propietario por el monto de la indemnización, que se traducen en sucesivas apelaciones en el ámbito judicial. Existencia de múltiples herederos de la propiedad sin el trámite sucesorio realizado y/o desacuerdos entre los propietarios (o herederos). Incumplimiento de lo proclamado como causa de utilidad pública que da lugar a juicios por expropiaciones inversas.
Condiciones urbanísticas y ambientales del terreno		Asentamiento emplazado en lugar inadecuado desde el punto de vista de la legislación de hidráulica: terreno bajo cota de inundación o en planicie de inundación de cuerpos de agua. Asentamiento emplazado en lugar inadecuado desde el punto de vista de la legislación de usos del suelo: presencia de residuos, terreno contaminado, terreno en pendiente, presencia de redes de alta tensión o caños cloacales maestros, emplazamiento en área industrial o de uso no residencial, etc.
Ordenamiento parcelario Confección y posterior aprobación del plano de mensura y subdivisión		Proceso de ocupación del terreno realizado por fuera de los criterios urbanísticos establecidos por la ley de usos del suelo y sus adecuaciones municipales: anchos de calles y veredas, respeto de la línea municipal, tamaños mínimos de los lotes, etc. Carencia de servicios públicos o introducción de servicios por conexiones clandestinas o precarias. Procesos de densificación que complican el ordenamiento: más de una vivienda por lote, crecimiento en altura, medianeras poco definidas, invasión de lugares de paso, accesos a través de pasillos, subdivisión y construcción en altura para alquiler de cuartos viviendas, etc. Densificación que presiona sobre las redes de servicios y empeora las condiciones urbanas. Ocupaciones sobre tierras indivisas (fracciones rurales) que posteriormente requerirán plano de subdivisión aprobado. Altos costos de confección y aprobación de planos mediante agrimensor/a particular (honorarios y tasas). Problemas legales por facultades de agrimensore/as municipales y provinciales para confeccionar planos que luego beneficiarán a particulares.
Familias beneficiarias Ciclos de vida y movilidad familiar		Densificación por crecimiento poblacional y allegamiento. Hacinamiento de hogares y personas. Recambio de habitantes por movilidad familiar. Alquiler de viviendas o cuartos: la convivencia en el mismo lote de varias familias (unas como “propietarias” y otras como inquilinas) puede plantearse como un problema frente a la acción de un Estado que los ve a todos como <i>poseedores</i> del lote puesto que ninguno

	ostenta la propiedad formal. Sucesiones por fallecimiento de lo/as titulares que no se realizan por falta de recursos para enfrentar los gastos del acceso a la justicia.
Recupero y escrituración	Sistema de cobro ineficiente (pagos mensuales de cuotas muy bajas mediante chequeras): interrupción del pago de cuotas, vencimiento de chequeras. Pérdida de credibilidad en los procedimientos por sucesivas interrupciones. Desinterés por continuar el trámite de escrituración. Confusión entre boleto de compraventa y/o acta de regularización con escritura.

Elaboración propia.

Obstáculos, impedimentos, cuellos de botella... distintos nombres para referirse al choque inevitable entre un planeamiento urbano tecnocrático, el respeto superlativo por la institución de la propiedad privada (aun cuando los inmuebles se encuentran en aparente abandono) y los intentos de poner dentro de las normas lo que se ha producido fuera de ellas.

Por uno u otro camino, todos los procedimientos que surgen a partir de las leyes, decretos y programas presentados anteriormente pretenden culminar con la transferencia en propiedad de los lotes a las familias que los habitan, sean éstas ocupantes, compradoras informales o partícipes de procesos de compraventa que quedaron inconclusos. Para que ello suceda, debe avanzarse tanto en lo estrictamente dominial como en la regularización urbana y la aprobación de planos que, a su vez, son necesarios en los procedimientos de titulación y registro. Es en la implementación de medidas donde se puede observar cuán atravesados están los aspectos dominiales y urbanísticos, aunque todas ellas tengan como norte la titulación que legaliza la tenencia en propiedad.

En el cuadro 3.3. se presentan los “obstáculos” a los que se enfrentan estas medidas, haciendo la aclaración de que los mismos no pueden generalizarse porque están íntimamente ligados a las características físicas, dominiales e histórico-sociales de cada barrio. Cada caso es irrepetible por los condicionantes específicos que entran en juego.

### **3.4. Descripción general de la foto**

Teniendo en cuenta que la totalidad de los instrumentos creados para regularizar durante el periodo estudiado siguen vigentes, cabe afirmar que la política de regularización de la provincia de Buenos Aires resulta de su sumatoria y utilización selectiva frente a distintas situaciones que se fueron presentando con cierta conflictividad y requirieron un tratamiento específico. Su común denominador es el objetivo de transferir en propiedad los inmuebles a sus habitantes, cualquiera sea el camino por el que hubieran accedido a los mismos.

Se evidencia una fuerte identificación entre *regularización* y *titularización*, lo cual habla de un tratamiento individualizado del problema (familia por familia o lote por lote), aunque en ocasiones surja de operativos a escala barrial. En todo caso, esa escala ha servido para la difusión de las posibilidades de regularizar (a partir de iniciativas de actores políticos y técnicos de 'bajada' a los barrios) y para reunir documentación que luego se tramitará de manera individual.

La dimensión de la irregularidad que ha presentado mayor complejidad, sin dudas, es la dominial. Frente a distintas situaciones, el Estado provincial tiende a adoptar roles para facilitar el arribo al objetivo de la escrituración:

- ***Estado vendedor***: en casos de inmuebles de dominio privado del Estado, la opción preferencial ha sido la transferencia en venta a habitantes.
- ***Estado mediador***: en casos de inmuebles de dominio privado, se han instrumentado mecanismos de adquisición de ese suelo para posterior transferencia a habitantes. En ese rol, el Estado no ha afectado intereses de quienes ostenten la titularidad de los inmuebles, más allá de su ausentismo, descuido o espera especulativa.
- ***Estado escriturador***: para casos de interrupción del circuito mercantil formal o de registración e, incluso, para cubrir déficits de acceso a la justicia de familias que no pueden afrontar los costos de las transacciones o sucesiones formales. Cabe colocar aquí también a los dispositivos para regularizar situaciones que son producto del mismo accionar del Estado, tal es el caso de las viviendas construidas en el marco de programas habitacionales públicos de distintas etapas, incluido el PFV.

Los problemas urbanísticos y ambientales nunca fueron obstáculos reales a la regularización dado que en la mayoría de los instrumentos aparece la *excepción* como modo de atenderlos. Este es otro elemento que permite afirmar la primacía de lo dominial por sobre las condiciones materiales de los barrios, puesto que esas excepciones refieren a los aspectos que hacen a la calidad urbanística y ambiental. El tratamiento de la dimensión urbanística sólo ralentizó los procesos -en ocasiones, muchos años- lo que sí puede leerse como causal de la generación de nuevas irregularidades.

Cabe diferenciar dentro de estas generalidades al *Régimen de Reconstrucción Urbana* y al *Régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos* (LAJH) los cuales se proponen incidir sobre las condiciones materiales de los barrios con criterios adecuados a los procesos encarados por sectores de escasos recursos. Se plantea progresividad en la dotación de infraestructura y en el cumplimiento de pautas de la normativa urbanística, pero su implementación no ha

salido de un estadio cuasi testimonial<sup>171</sup>. Opciones caras frente a la política barata, masiva y de más rápida capitalización política de la titulación.

Otro caso a diferenciar es el del PROMEBA, que también trabaja sobre las condiciones de los barrios (siempre que en ellos sea viable la regularización dominial y escrituración), pero su impacto, si bien importante allí donde se implemente, no revierte las características generales de la política.

---

171 En el caso de la LAJH aún no ha habido tiempo suficiente de implementación como para evaluarla.

## Capítulo 4

### Política de regularización del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires durante el período 1983-2015 (la película)

#### Introducción

Luego de la *foto* anterior y de la descripción de los diferentes instrumentos en tanto respuestas frente a la heterogeneidad que presenta la irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia, es el momento ahora de ocuparse de la política de regularización como construcción realizada a lo largo del tiempo, es decir, de una lectura diacrónica que exprese la deriva de la posición pública frente al problema de la irregularidad durante el período analizado.

El resultado esperado en este capítulo es una reconstrucción de la *orientación predominante de la política* de regularización a lo largo de las tres décadas estudiadas. Los elementos en juego para alcanzar dicho objetivo son: 1) la caja de herramientas presentada en el capítulo anterior, ubicando ahora a cada instrumento al momento de su sanción junto con otros hitos importantes relacionados con la cuestión, 2) el derrotero de los organismos públicos creados o designados para trabajar la irregularidad y 3) el uso de las herramientas de regularización en cada período de gobierno. Hasta aquí, lo que Oszlak y O'Donnell (1976) denominaron *crystalizaciones institucionales* producto de "*la atribución de competencias y la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política*" y que en cada gestión de gobierno quedaron a cargo del tratamiento de la cuestión o de alguno de sus aspectos. A esos elementos se sumó el rastreo de los argumentos esgrimidos por los actores políticos para justificar las medidas adoptadas a lo largo del período estudiado a partir de: la compilación y lectura de los fundamentos de los instrumentos de regularización, y la realización de entrevistas a funcionario/as. Con toda esta información, se intentó rodar una *película* en cuyo guión aportaron los actores entrevistados, los documentos de los organismos públicos y la información sobre los usos y resultados de la implementación de herramientas que se pudo reconstruir.

Se hará un repaso de las nueve gestiones de gobierno encabezadas por seis gobernadores entre 1983 y 2015 rastreando los aspectos salientes de cada una respecto de los organismos abocados a la regularización, los instrumentos creados y utilizados. La visión segmentada permite describir el tratamiento de la irregularidad en cada gestión pero, sobre todo, teniendo en cuenta que cada gobierno hereda problemas y "soluciones" más o menos institucionalizadas, interesa la

visión de largo plazo para encontrar fases de mayor o menor trascendencia de la problemática en la agenda pública, su abordaje y resultados generales.

Para reforzar esa lectura de largo plazo, se han elaborado el cuadro 4.1. y los gráficos 4.1. y 4.2. Su presentación anticipada al relato tiene el objetivo de orientar la lectura y facilitarla. El cuadro 4.1. muestra los instrumentos para regularizar al momento de su creación junto con otras medidas provinciales y nacionales que pueden colaborar en la caracterización del contexto. El gráfico 4.1. barre las modificaciones de los organismos a lo largo de las gestiones de gobierno, mostrando cada cambio identificado en el rastreo de leyes de ministerios, otras leyes y decretos. El gráfico 4.2. presenta toda esa información sintetizada en una línea de tiempo para facilitar la identificación de periodos de mayor o menor incidencia del tema en la agenda. Un golpe de vista sobre la línea de tiempo permite observar que en el periodo 1991-95 se sancionó la mayoría de las medidas que hoy conforman la *caja de herramientas* para regularizar, se crearon los organismos de gobierno para implementarlas y se jerarquizaron. Luego se puede observar una larga fase de cierto freno en las iniciativas y un tímido resurgir hacia el final del periodo estudiado. Pero para poder adentrarnos en los objetivos planteados para este capítulo, será necesario encarar un recorrido por las gestiones de gobierno que lo ocuparon haciendo valer también las voces de los actores políticos.

**Cuadro 4.1. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según períodos de sanción, 1983-2015**

Período de gobierno	Instrumentos de regularización por tipos de irregularidad			Otras medidas provinciales	Medidas nacionales
	Ocupación de tierra / villas y asentamientos	Interrupción circuito mercantil formal y/o de la registración	Estatal / programas de vivienda		
1983-87 UCR	Implementación del Régimen de inmuebles de dominio municipal y provincial DL 9.533/80, transfiere a ocupantes 14 leyes de expropiación	Adhesión provincial a la ley nacional de atención a lotes indexados			Ley Nacional de atención a lotes indexados, 23.073/84
1987-91 PJ	Reglamento Erradicación o urbanización de áreas ocupadas D 4.217/91, frena desalojos judiciales Régimen de Reconstrucción urbana, D 3.736/91 38 leyes de expropiación	Escrituración pública por Escribanía General de Gobierno, L 10.830/89		Procasa, Protecho (EVA), Autogestión Constructiva, PROTIERRA	Comisión Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo, D 846/91
1991-95 PJ	Régimen de Donación de inmuebles provinciales a municipios, L 11.418/93 Compra directa y transferencia de tierras ocupadas, D 2.225/95 Consolidación del dominio con fines de solidaridad social L 11.622/95, canje de deudas 37 leyes de expropiación	Expropiación saldos adeudados de lotes indexados, L 11.199/92 Adhesión LN Titularización de inmuebles, D 3.991/94		Plan Familia Propietaria Ley 11.663/95, adhesión a la LN 24.464 Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda	LN 24.320/94, modifica LN 21.477, Prescripción administrativa LN Titularización de Inmuebles, 24.374/94 Sistema Federal de Vivienda, LN 24.464/95
1995-99 PJ	UEPBA PROMEBA, D 2.716/98 35 leyes de expropiación	Recálculo de saldos adeudados en lotes indexados, L 11.926/96 Reglamento LN 24374, D 2.815/96			Convenio Nación-BID: Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)
1999-01 PJ	18 leyes de expropiación				
2001-03 PJ	Modificación del DL 9.533 para exceptuar requisitos urbanísticos y ambientales, L 13.155/03 19 leyes de expropiación				
2003-07 PJ	Programa Compra de terrenos, D 778/05, y Programa Tierras, D 188/07 (sin implementar) 11 leyes de expropiación		Prog. de Reg. dominial IVBA, L 13.342/05, D 480/07		Plan Federal de Viviendas, Subprograma de villas y asentamientos
2007-11 PJ	13 leyes de expropiación		Plan de escrituración IVBA, D 699/10		LN 25.493/09, modifica LN 24.374
2011-15 PJ	Régimen de integración socio urbana, Ley de Acceso Justo al Hábitat, L 14.449/12 19 leyes de expropiación			LAJH, L 14.449/12 Prog. Generación Suelo Urbano, D 1.062/13	Sec. Nac. de Acceso al Hábitat, DN 1.715/14

L: Ley provincial; LN: Ley Nacional; D: Decreto; DL: Decreto-ley; LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat; DN: Decreto Nacional  
Elaboración propia en base a revisión de legislación y entrevistas.



Gráfico 4.2. Provincia de Buenos Aires. Esquema síntesis del derrutero de los organismos e instrumentos para regularización urbana y dominiol. 1983-2015



Elaboración propia en base a revisión de leyes, decretos y documentos oficiales, entrevistas e información del Colegio de Ejecutivos de la provincia de Buenos Aires.  
D: Decreto - L: Ley Provincial - LN: Ley Nacional - Rég.: Régimen - Regl.: Reglamento

## **4.1. Una mirada diacrónica: la política de regularización según las distintas gestiones de gobierno provincial, 1983-2015**

### **4.1.1. Gobierno de la UCR, Alejandro Armendáriz, 1983-87**

Los primeros años de gobierno democrático fueron un periodo de instalación paulatina de la problemática de la irregularidad de asentamientos y villas en la agenda gubernamental. A partir de importantes iniciativas de organizaciones de pobladore/as y actores políticos, el tema fue calando y se le dio lugar a tareas de regularización en los organismos de gobierno, casi inexistentes en periodos anteriores. Las problemáticas que entonces tomaron mayor visibilidad fueron: la situación de las familias deudoras de cuotas afectadas por la Circular 1050 del Banco Central y las demandas de lo/as ocupantes de tierras privadas que esperaban regularizar su situación a través de la acción mediadora del Estado<sup>172</sup>. Pero al inicio de la era democrática no había experiencia previa, ni estructura gubernamental preparada para atender tales situaciones. Las iniciativas se fueron abriendo camino, más enfocadas en dar un tratamiento técnico a cada caso (tomas de medidas en el terreno, confección de planos y gestiones ante diferentes organismos para legalizar la tenencia de la tierra), y trabajando principalmente en aspectos jurídicos y dominiales.

Se creó la Dirección de Regularización de Planes de Vivienda (DRPV)<sup>173</sup> y se radicó en el ámbito de la Gobernación con dos tareas centrales: expedir títulos de propiedad a las familias que concretaban los pagos de las viviendas construidas en el marco de las operatorias FONAVI (tarea de corte administrativo que respondía al rol asignado al Estado provincial en la ejecución de programas diseñados y financiados desde organismos nacionales) y resolver la regularización de los asentamientos que habían conseguido la sanción de una ley de expropiación.

Se observa que el mecanismo de mediación pública frente a la ocupación de tierras privadas por vía de la expropiación comienza a aplicarse en este periodo (y se afianzará en los gobiernos siguientes); de 3 leyes sancionadas durante la dictadura militar, se pasa a 14 casos tratados por esta vía, localizados mayoritariamente en el Conurbano Bonaerense. Entre las más sobresalientes se encuentran las leyes de expropiación de los asentamientos de San Francisco

---

172 En un plano diferente, más como necesidad de resolver procedimientos administrativos, aparecía la cuestión de la escrituración de las viviendas Fonavi que se terminaban de pagar.

173 Que heredó la estructura de la Comisión Cien, creada durante la dictadura militar para la titularización de viviendas del Fonavi.

Solano (Quilmes) y Rafael Calzada (Alte. Brown)<sup>174</sup>, recordadas como "fundadoras" del procedimiento porque se sancionaron con recursos para ejecutarse y porque contaban con un articulado extenso donde se detallaban los pasos a seguir y se orientaba el proceso. Estas leyes marcaron una impronta en la manera de actuar frente a la ocupación de tierras privadas.

Respecto del problema de la indexación de cuotas, desde la provincia de Buenos Aires se adhirió a la primera ley nacional que procuró intervenir en el mercado de loteos populares para defender a las familias deudoras. La ley 23.073 mostró un posicionamiento público importante frente al problema puesto que en su procedimiento el peso de la refinanciación de las cuotas iba a recaer en las empresas inmobiliarias. *"La sanción de la ley constituyó un hecho histórico. Era la primera vez que el Estado intervenía de manera tan definitiva en esta relación de mercado sobre cuya base se constituyó buena parte de las barriadas del Conurbano Bonaerense y otras ciudades importantes del país"* (Pugliese 1997: 10). Pero, debido a las fuertes presiones del sector inmobiliario, la ley nunca llegó a implementarse y en esta provincia fue sustituida años más tarde por otro mecanismo, con mucho mayor peso sobre el Estado, tal como fue presentado en el capítulo 3.

En suma: más allá de los resultados logrados, cabe mencionar como elementos destacables en el tratamiento de la irregularidad, el intento de resolver el problema a partir de la radicación de la población (no su expulsión o traslado, como en el periodo dictatorial anterior) y la vía elegida por parte de los gobiernos nacional y provincial de la UCR, hechos que se expresaron en la inclusión de la cuestión en la agenda pública y acciones en favor de los sectores afectados, a pesar de que no pudieron doblegarse los intereses del sector inmobiliario.

#### **4.1.2. Primer Gobierno del PJ, Antonio Cafiero, 1987-1991**

El período de gobierno de Antonio Cafiero resultó un tiempo de legitimación de las problemáticas de acceso al suelo urbano de los sectores populares y de irregularidad del hábitat popular. Se avanzó en la línea de consolidar el arraigo de las familias desde una atención integral de los problemas, fortalecer el rol del Estado como mediador en conflictos privados (ocupaciones de suelo privado), apoyar la formación de equipos técnicos municipales y generar apertura a las organizaciones sociales. Confluyeron la escasa trayectoria en el tratamiento de las problemáticas del hábitat popular urbano desde el Estado con el ímpetu de una militancia territorial -mucho

---

174 Leyes 10.238 y 10.239 de 1984.

proveniente de los mismos procesos de formación de asentamientos o de trabajo en municipios del Conurbano Bonaerense- que accedía a puestos en la estructura de gobierno. Esas iniciativas fluyeron desde distintos ministerios:

- entre 1987 y 1989: Gobernación (la DRPV creada en el gobierno anterior); Ministerio de Gobierno (se crea una Dirección de Regularización Dominial); Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda)
- entre 1989 y 1991: Ministerio de Acción Social (se unifican la DRPV y la DRD en la Dirección Provincial de Regularización Dominial); Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda)

La creación de la Dirección Provincial de Regularización Dominial (DPRD-MAC), el recurrir con más frecuencia a la expropiación como mecanismo legitimado frente al accionar judicial y el conjunto de programas alternativos de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (SSUV-MOSP) entre los que se encuentra el Régimen de Reconstrucción Urbana, son los elementos centrales para caracterizar la orientación general de la política en este periodo que, más allá de sus resultados concretos, marcó un modo de proceder frente a la cuestión, novedoso hasta entonces. El trabajo desde ambos ministerios evidenciaba gran sintonía respecto de la orientación general dada al tratamiento de los problemas del hábitat popular, pero en la práctica no hubo coordinación directa.

### ***Dirección Provincial de Regularización Dominial - Ministerio de Acción Social***

El incipiente trabajo que se empezaba a gestar desde la DRPV y la DRD quedó concentrado en la DPRD dentro del Ministerio de Acción Social. Desde allí las intervenciones pasaron de tener un tratamiento netamente técnico a tener un encuadre más político, de incorporación de las organizaciones de pobladore/as como interlocutoras frente al Estado a través de los funcionarios públicos que, luego de trayectorias de militancia territorial, habían alcanzado puestos de decisión en la estructura de gobierno provincial. Se observa en esta modificación un ascenso en el rango y un intento de concentrar bajo un mismo organismo las medidas que se llevaban adelante desde dos ministerios distintos, pero aún la regularización continuó en el marco de la política social (la *acción social*), distanciada de las políticas de ordenamiento territorial, infraestructura y vivienda que simultáneamente ponía en marcha la SSUV-MOSP.

El trabajo central de la DPRD fue el seguimiento de las leyes de expropiación heredadas y las por venir. Durante esta gestión se sancionaron 38 leyes de expropiación y desde entonces se fue institucionalizando un mecanismo que perdura hasta la actualidad, en el cual la "solución"

suele ser la sanción de la ley con el fin inmediato de frenar temporalmente las acciones judiciales. Este mecanismo se vio reforzado por el dictado del decreto 4.217/91 que otorga un plazo de 180 días antes de que pueda efectivizarse un desalojo judicial, para que desde el Poder Ejecutivo se proponga una solución. Esta posibilidad de aplazar el lanzamiento ha constituido un elemento importantísimo para dar cabida a los organismos de gobierno con intenciones de intervenir en los procesos en favor de los ocupantes frente a las decisiones del Poder Judicial, desplazando el conflicto hacia adelante<sup>175</sup> y sin alterar la institución de la propiedad privada.

**Cuadro 4.2. Provincia de Buenos Aires. Leyes de expropiación para regularización por periodo de gobierno y localización de los barrios afectados, 1976-2015**

Gobierno		AMBA			La Plata	Resto de la provincia	Totales por gobierno
		1º corona	2º corona	3º corona			
1983-1987	UCR	7	4	0	0	3	14
1987-1991	PJ	28	5	0	0	5	38
1991-1995	PJ	15	17	0	1	4	37
1995-1999	PJ	13	13	1	3	5	35
1999-2001	PJ	6	6	0	1	5	18
2001-2003	PJ	7	9	1	1	1	19
2003-2007	PJ	1	6	1	3	0	11
2007-2011	PJ	8	0	1	2	2	13
2011-2015	PJ	5	3	4	5	2	19
Totales 1983-2015		90	63	8	16	27	204

Elaboración propia en base a revisión de leyes en digesto legislativo (aclaraciones en anexo metodológico).

En el cuadro 4.2. y el gráfico 4.3. se muestran las leyes de expropiación sancionadas para regularizar asentamientos en la provincia de Buenos Aires entre 1976 y 2015; se las coloca en cada periodo según su momento de sanción y más allá de la suerte que hayan corrido<sup>176</sup>. Esta información muestra que durante la gobernación de Cafiero se da un salto cuantitativo importante en el número de leyes sancionadas y eso, de alguna manera, consolida un mecanismo que se incorpora como una de las patas fundamentales de la política de regularización de la provincia en las gestiones siguientes. *"La sanción de las leyes se celebra como triunfo, no sólo porque tienen el efecto inmediato de detener el agravio inminente, sino que implican cierta legitimación estatal*

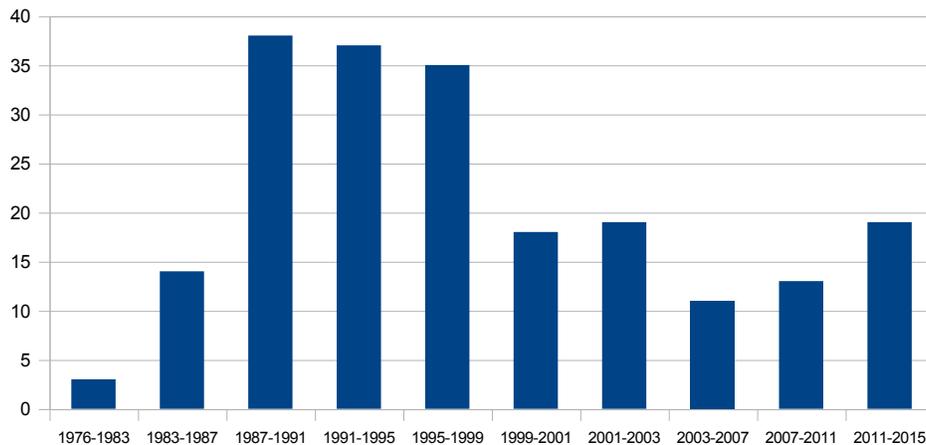
175 Al menos hasta que expire la ley o se indemnice al propietario.

176 Algunas de estas leyes requirieron sucesivas prórrogas, también dadas por la sanción de leyes ad hoc que no aparecen contabilizadas en la tabla (más de un centenar); otras expiraron y no fueron reemplazadas; las menos contaron con los recursos para avanzar en el procedimiento descrito en el capítulo 3.

y social de la ocupación y de las relaciones entre ocupantes, mediadores y funcionarios estatales" (Duarte y Oyhandy 2013: 87).

Por otro lado, se observa que este mecanismo incidió, sobre todo, en la primera y segunda corona del Conurbano Bonaerense, que era donde el fenómeno de las ocupaciones de tierra vacante se presentaba con mayor crudeza.

**Gráfico 4.3. Provincia de Buenos Aires. Cantidad de leyes de expropiación para regularización sancionadas entre 1976 y 2015 por periodo de gobierno**



Elaboración propia en base a revisión de leyes en digesto legislativo (aclaraciones en anexo metodológico).

### ***Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Ministerio de Obras y Servicios Públicos***

Desde de la SSUV-MOSP también hubo fuertes iniciativas de tratamiento amplio del problema. Se crearon programas que intentaron abrirse paso como alternativas<sup>177</sup> al modelo de construcción de viviendas predominante: centralizado, financiado desde el ámbito nacional y que guardaba para los Institutos provinciales de Vivienda un papel de meros ejecutores de decisiones tomadas en el nivel superior. A partir de la creación del Fondo Provincial de Vivienda (FOPROVI)<sup>178</sup> se aspiró a contar con recursos propios a ser utilizados en un conjunto de medidas

177 "La noción de políticas alternativas de vivienda significa la diversificación de las estrategias de acción teniendo en cuenta las diferentes necesidades que plantea una sociedad fragmentada y heterogénea, social y espacialmente" (Cuenya 1990: 76). Siguiendo esta línea conceptual, preferimos hablar de este conjunto de programas como *operatorias alternativas* al modelo tradicional centralizado y de construcción de viviendas "llave en mano", que hemos descrito anteriormente.

178 El FOPROVI era una masa de recursos compuesta por el 7% del impuesto inmobiliario que ingresaba directamente al IVBA y tenía una gran flexibilidad en su aplicación. Ya existía desde 1980, pero en 1988 fue incluido en la misma factura del impuesto inmobiliario y esa medida mejoró

que surgieron como respuesta a las demandas de las organizaciones sociales que respaldaron el gobierno de A. Cafiero, entre ellas, la generación de suelo urbano y el apoyo a programas de pequeña escala (llevados adelante por empresas locales, ONGs y/o autogestionados por organizaciones de pobladore/as) y la "reconstrucción urbana" de barrios existentes.

El *Régimen de Reconstrucción Urbana* incorporó una visión progresiva del mejoramiento barrial, enfoque novedoso que venía a intentar subsanar las limitaciones impuestas por el DL 8.912, cuyos tecnicismos urbanísticos se imponían como obstáculos para la urbanización popular regular. Sus artículos permiten tomar los estándares fijados por el DL 8.912/77 como puntos de llegada -y no de partida- en procesos de regularización, pero su implementación requiere un fuerte compromiso de los municipios en inversiones futuras para la dotación de servicios públicos y equipamiento (y en ello radica en parte su escaso éxito, que raya con lo testimonial).

La generación de loteos dotados de servicios para ser ofrecidos a las familias que podían ser futuras ocupantes de tierra fue una manera de leer la problemática existente en ese momento e intentar una respuesta que se anticipara a las tomas. El Programa PROTIERRA fue creado para atender situaciones de imposibilidad de acceso a la tierra urbana, teniendo en cuenta los principios de solidaridad y función social de la propiedad. Se entendía que una posibilidad de resolver el problema era la “*multiplicación de propietarios de tierras*”, aportando suelo dotado de infraestructura para que, posteriormente, las familias autoconstruyan y mejoren sus viviendas (SSUV 1990). En su estructura se contemplaba un Consejo Asesor integrado por funcionarios junto con organizaciones sociales y delegado/as de asentamientos, en un intento de involucrar a unos y otros en la gestión del programa.

Por otra parte, desde un marco conceptual de reconocimiento de los distintos tipos de déficit y de la necesidad de articular respuestas diferenciadas (lotes con servicios, vivienda evolutiva, apoyo a la autoconstrucción, pequeños proyectos gestionados por organizaciones comunitarias o entidades civiles, etc.), se diseñaron varias operatorias alternativas al modelo tradicional: Programa PROCASA, Autogestión Constructiva, Financiación Compartida, Solidaridad, PROTECHO-EVA (Elementos de Vivienda Ampliable) y Vuelta al pago.

Desde la SSUV hubo un intento de encarar el problema habitacional en su conjunto, pensando soluciones diversificadas que atendieran tanto el problema del acceso a la tierra urbana como a la vivienda. Su objetivo principal fue llegar a los sectores de menores recursos que no estaban siendo atendidos por las operatorias tradicionales. Para ello, además de involucrar a entidades civiles y organizaciones sociales, se pretendió fortalecer equipos técnicos en los

---

considerablemente la recaudación, aumentando la disponibilidad de recursos para los programas habitacionales provinciales (Facciolo 1998).

municipios de la provincia. Pero ese conjunto de iniciativas tuvo muy escasos resultados, tal y como lo expresa uno de los funcionarios entrevistados: *"Lo que ocupaba la agenda, lo que generaba más instancia de acumulación, de participación, de convocatoria, era toda la agenda de tierras, lo que tenía que ver con el suelo, pero donde iba la plata era a vivienda, como suele pasar, así de uno a mil era la proporción, la vivienda formal, llave en mano, los contratos, lo de siempre, así que era un poco medio equívoca la cosa"* (E 15).

Algunos datos ilustran lo antedicho. El PROTIERRA tuvo la intención de generar diez mil lotes al año, pero sólo llegó a 3.600 en 18 urbanizaciones<sup>179</sup> (SSUV 1990). De alguna manera pecó de ingenuidad al no evaluar las verdaderas posibilidades de contar con tierras fiscales, la real voluntad de los organismos de cederlas y sin los suficientes fondos para realizar compras de terrenos privados que pudieran afectarse al programa.

Por otro lado, si bien hubo un incremento en las viviendas producidas en el marco de los programas alternativos al modelo centralizado del FONAVI, éstas no llegaron al 30% de las viviendas efectivamente construidas en el periodo, tal como se muestra en el cuadro 4.3.

**Cuadro 4.3. Provincia de Buenos Aires. Viviendas construidas por el Estado por tipo de operatoria, 1988–1991**

Año	Operatorias provinciales alternativas (FOPROVI)	Operatorias tradicionales		Totales
		Nacionales (FONAVI)	Provinciales (FOPROVI)	
1988	1.018	5.577	1.257	7.852
1989	1.809	5.271	392	7.472
1990	2.333	2.907	167	5.407
1991	2.511	3.375	371	6.257
Total	7.671	17.130	2.187	26.988
%	28,4	63,5	8,1	100

Elaboración propia en base a datos del Departamento de Control de Gestión del IVBA (Relli 2007)

Por su parte, la implementación efectiva del Régimen de Reconstrucción Urbana se vio limitada a muy pocos casos en los que la dimensión dominial se pudo resolver mediante otros instrumentos, puesto que el foco del decreto estaba puesto en la introducción de estándares urbanísticos adecuados para los procesos de producción del hábitat popular y el involucramiento de habitantes y gobiernos locales. *"Lo que se reivindicaba era que los grupos tuvieran una*

179 Las urbanizaciones PROTIERRA están localizadas en los partidos de Zárate, Rivadavia, Carlos Tejedor, Pehuajó, Carlos Casares, H. Irigoyen, Trenque Lauquen del interior de la provincia, y Tigre, (ex) Gral. Sarmiento, San Martín, Moreno, Merlo, Alte. Brown, Florencio Varela, Berazategui y La Plata del Área Metropolitana de Buenos Aires (SSUV 1990: 2/9).

*participación, que no se destruyera lo que tenían, sino que se mejorara y se trabajara sobre lo que ya tenían, y la tierra era una cuestión secundaria, en todo caso, si para tener todo eso se tenía que regularizar, se regularizaba, pero no era el foco, el foco era la vivienda [...] la regularización venía como consecuencia de eso, pero el objetivo estaba centrado ahí” (E 31).*

### ***Primeros pasos de la cuestión en la agenda***

Más que cantidades de lotes regularizados o viviendas construidas mediante programas alternativos, lo que se puede rescatar de lo actuado en materia de tratamiento de las problemáticas del hábitat popular durante este periodo son las intenciones de otorgarle al Estado un rol activo en la oferta de terrenos accesibles para la compra formal, en el apoyo a sistemas constructivos que involucraran actores locales y beneficiarios, y en la radicación de la población en los barrios que habita, a partir de dos caminos: la transformación de ocupantes en propietarios (leyes de expropiación mediante) y en procedimientos de Reconstrucción Urbana que pretendieron un abordaje de mayor peso a la dimensión urbanística.

En dicha orientación participaron actores políticos cuyas trayectorias militantes previas se habían desarrollado en las periferias urbanas, conocían la problemática y veían la oportunidad de acumulación política en torno a la cuestión del acceso a la tierra y el fortalecimiento de procesos de producción social del hábitat.

Fue un periodo en el que, desde los organismos de gobierno y de la mano de las iniciativas personales/grupales de actores en el poder, se abrió el juego a las organizaciones de pobladores de villas, asentamientos y barrios populares. El retorno de la democracia cristalizaba, también, en oportunidades de vincular al "pueblo" con los organismos públicos y colar las demandas en la orientación de la política pública. Como sintetizó una integrante de la organización Madre Tierra<sup>180</sup>: *“La gestión Cafiero tenía una interesante política en tema de tierra y vivienda, lo que no tenía era los recursos. [...] Pensemos que además era todo el momento de florecimiento de la lucha por la tierra, las organizaciones que estaban gestionando la regularización dominial estaban a pleno, había mucha movilización popular en esa línea, había mucho por hacer, había mucha energía contenida en términos de participación, claro, veníamos de un tiempo de veda absoluta. Entonces, se abren las puertas desde una perspectiva interesante. Ahí hay una convocatoria amplia, se generan espacios donde nos vamos encontrando distintos actores vinculados con la temática, a discutir, a debatir, a proponer, a buscar incidir” (E 33).*

---

180 Asociación Civil sin fines de lucro creada en 1985 con sede en el municipio de Morón, de amplia experiencia en procesos de producción social del hábitat.

De alguna manera, los actores políticos encarnan el discurso de las organizaciones barriales para explicar el problema en términos de restricción a las oportunidades de acceso formal al suelo, riesgos de desalojos y vulneración de derechos. Cada quien en su juego, sus iniciativas cristalizan en dos ámbitos de la estructura gubernamental y la cuestión se encara desde la acción social y desde el urbanismo.

#### **4.1.3. Segundo gobierno del PJ, Eduardo Duhalde, 1991-95 y 1995-99**

Antes de llegar a la gobernación de la provincia, Eduardo Duhalde fue intendente del partido de Lomas de Zamora (1974–76 y 1983–87), diputado nacional (1987–89) y vicepresidente de la Nación acompañando a C. Menem (1989–1991). Gran parte del sustento territorial a su gestión en la intendencia de Lomas de Zamora se basó en la atención a la problemática del acceso a la tierra de los sectores populares, tal es así, que varios de los funcionarios entrevistados comentan haber llegado a sus cargos debido a que conocían a Duhalde por trabajos previos en la temática.

Lomas de Zamora es un municipio de la primera corona del Conurbano Bonaerense en el que los loteos y asentamientos populares siempre han tenido gran presencia y extensión. Durante su militancia territorial, Duhalde se abocó a tareas de defensa legal de los habitantes en circuitos de la iglesia católica, vislumbrando tempranamente un espacio de acumulación anclado en el nuevo escenario de pobreza dejado por la dictadura, más territorial y menos asociado a la militancia sindical, otrora columna vertebral del peronismo (Ossona 2005). Durante sus intendencias, Duhalde ingresó la problemática de acceso al suelo en la gestión de gobierno<sup>181</sup> y abrió puertas a actores técnico-políticos que trabajaron en tres dimensiones (aspectos urbanos, sociales y legales) desde una mirada interdisciplinar que posibilitó, además, avanzar en algunas experiencias locales de mejoramiento barrial y apoyo a la autoconstrucción.

En el marco de las transformaciones del peronismo y su vuelco territorial, Duhalde supo ver en la problemática de la irregularidad de la tierra un eje de acumulación política y diseñó una estrategia en ese sentido, primero desde la intendencia y, más tarde, desde la gobernación de la provincia. En los primeros años como gobernador avanzó en el camino de replicar la experiencia de Lomas de Zamora, con un enfoque en cierta medida integral que -además- se nutría de la breve

---

181 Creó la Dirección de Tierras y Vivienda y luego la jerarquizó y transformó en Subsecretaría de Tierras y Viviendas a la vez que abría cinco *Casas de Tierra* en barrios populares, llevando personal técnico municipal al territorio.

práctica heredada de la gestión anterior. Pero conforme avanzaba su periodo de gobierno, las intervenciones fueron afianzando un perfil menos abarcador y más centrado en la titularización, profundizando los roles de *vendedor*, *mediador* y *escriturador* del Estado: se consolida el uso de recursos públicos para responder tanto a las demandas sociales como a los intereses privados en pos de transformar ocupantes en propietario/as.

La revisión del conjunto de información respecto de la política de regularización permitió identificar dos etapas dentro del extenso periodo de gobierno de Duhalde, una primera de evidente centralidad de la cuestión en la agenda política, con jerarquización de los organismos abocados al tema y sanción de instrumentos, y otra en la que se le dio continuidad a lo heredado en un contexto de corrimiento de la cuestión de la agenda política.

***Primera etapa: centralidad de la cuestión, dotación de herramientas y avance en su implementación***

*"Duhalde plantea un lema 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" (E 19).* Esta expresión de un alto funcionario del periodo contiene elementos centrales para describir la atención dada a la cuestión del acceso a la tierra en su primera gestión al frente de la provincia, cuando la movilización social la sostenía presente en la agenda política. Se continúa en la línea de trabajo previa respecto de la radicación de la población, redoblando la apuesta en ese sentido: jerarquización de organismos públicos, dotación de instrumentos para atender con celeridad distintas aristas de la problemática.

Ni bien se inició su gestión de gobierno, quedaron reunidas en la DPT-SSUV las direcciones que se ocupaban de la regularización desde diferentes ministerios. Duhalde convocó al equipo que había armado el Programa Arraigo en la órbita nacional para hacerse cargo de la Dirección Provincial de Tierras<sup>182</sup>, bajo cuya responsabilidad quedaban la Dirección Técnica de Regularización Dominial y la Dirección de Reordenamiento Urbano. Pero por diferencias políticas, este grupo fue desplazado en poco más de un año y quedó al frente el equipo que había trabajado con Duhalde en Lomas de Zamora.

---

182 Decretos 27/91 y 75/91.

En 1995 se crea la Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo Urbano (UPTDU) como organismo descentralizado que será la autoridad de aplicación de todas las medidas de regularización existentes hasta el momento, junto con el planeamiento urbano (la Dirección de Ordenamiento Urbano, DOU). El decreto 231/95 transfiere a la UPTDU la Dirección Provincial de Tierras (DPT) *“con sus direcciones, departamentos, divisiones, metas, acciones, tareas, cargos, plantas de personal, patrimonio y partidas presupuestarias”* y le asigna un Coordinador cuyo rango será el de Subsecretario. Este Decreto fue muy importante porque reunió en un mismo organismo las incumbencias respecto del ordenamiento territorial y el tratamiento de la irregularidad del hábitat popular, medidas que hasta entonces estaban siendo implementadas desde diferentes ámbitos, y le asignó recursos propios<sup>183</sup>. Lo curioso es que este organismo es sacado de la esfera de la obra pública (MOSP) para pasar a depender directamente de la Gobernación.

La UPTDU va a reunir las incumbencias de la anterior SSUV y quedará como autoridad de aplicación de toda la batería de medidas de regularización existentes hasta ese momento, tanto a nivel provincial como nacional de aplicación en la provincia: las leyes nacionales de transferencia de tierras del Estado Nacional, la implementación del Programa Arraigo en la provincia, las leyes provinciales de expropiación con destino a sus actuales ocupantes y/o afectadas a programas de desarrollo urbano, la expropiación de saldos adeudados en compras de lotes a plazos, el Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial, la intervención en los Distritos de Urbanización Prioritaria, el Régimen de erradicación o urbanización de las áreas ocupadas por villas, el Régimen de donación de inmuebles de dominio privado del estado provincial a los municipios con destino a vivienda familiar, la administración de los recursos de la Comisión PROTIERRA y el recientemente creado Plan Familia Propietaria. Además, se le da a la UPTDU participación en la implementación del DL 8.912 mediante dictámenes de opinión ante proyectos y en la conformación de Oficinas de Tierras<sup>184</sup> en los municipios para que en ellas trabajen las áreas de planeamiento, legales y de acción social. *“Con muchas trabas y corrientes en contra, se trabajó al territorio como un único integrado”* (E 19).

A meses de creada, la UPTDU queda transformada en Secretaría de Tierras y Urbanismo<sup>185</sup>, dependiendo directamente de la Unidad Gobernador de la Gobernación. En el mismo decreto que genera estos cambios se menciona que una de las maneras de jerarquizar el organismo es incorporarlo a la estructura administrativa centralizada del Poder Ejecutivo y que es

---

183 El Decreto 231/95 crea un Fondo para el Desarrollo Urbanístico que será administrado por el MOSP con afectación al cumplimiento de las acciones que se le asignan a la UPTDU.

184 Luego "Casas de Tierras".

185 Decreto 3.426/95.

por eso que se lo transfiriere como Secretaría a la Unidad Gobernador. Por otro lado, de las entrevistas se desprende la expresa voluntad del gobernador de darle agilidad a la gestión mediante mecanismos que salteen los caminos burocráticos de la administración pública, “*romper con la burocracia*”, según la expresión de un alto funcionario (E 20). Poco después se modifica la estructura interna de la STU<sup>186</sup>, reforzando su jerarquización hasta convertirla en un cuasi-ministerio, con competencias en la aplicación de toda la normativa urbanística provincial. Se dispuso que el cargo de Secretario de Tierras y Urbanismo tenga correspondencia (en rango y remuneración) con el de Ministro de Estado y se le asignó al Secretario la responsabilidad de establecer objetivos, recursos y plazos de ejecución de las actividades a realizar. Además, se crearon los siguientes Programas Ejecutivos en el ámbito de la DPT/STU: Programa Expropiaciones, Programa Inmuebles Indexados, Programa Banco de Tierras y Registro único de oferta y demanda de tierras, Programa Asentamientos Planificados (ex Protierra), Programa de Reconstrucción urbana (dec. 3736/91), Programa Casas de Tierras y Programa Registro Único de Entidades Intermedias. La batería de medidas existentes hasta el momento quedaba reunida y bajo la responsabilidad de la DPT, compartiendo el espacio de la STU con la DOU. Este cambio sacó el tratamiento de la urbanización popular irregular de la órbita de la *acción social* y lo adjuntó al del planeamiento territorial, lo cual pudo generar un plafón necesario para encarar integralmente a la producción del espacio residencial y el acceso al suelo de distintos sectores sociales, pero por fuera del MOSP.

Respecto de las herramientas de regularización, lo más importante a resaltar de esos primeros años de gobierno fue la atención a la problemática de la titularidad de los loteos populares (expropiación de saldos adeudados en compras de lotes con cuotas indexadas, impulso y adhesión a la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles) y la sanción de muchas de las leyes y decretos que constituyeron la *caja de herramientas* descrita anteriormente. En este primer periodo fue cuando más se dotó de legislación *ad hoc* a los organismos encargados de la regularización. Este conjunto de herramientas no volvió a incrementarse hasta una década después y es el que aún rige las acciones en materia de regularización.

*El problema de las cuotas indexadas* se arrastraba desde la década anterior, pero las vías de solución propuestas chocaban contra los intereses de las empresas inmobiliarias y no avanzaban. Duhalde decide dar un paso para destrabar el conflicto respondiendo a las presiones empresariales y poniendo recursos públicos para expropiar saldos de deuda actualizados, es decir,

---

186 Decreto 24/96.

con el agregado de la valorización propia del crecimiento y consolidación urbana (ver capítulo 3). Tanto la decisión de expropiar las deudas (año 1992) como la de actualizar el monto de las mismas (año 1996) fueron tomadas en pos de superar el conflicto, con la balanza netamente inclinada hacia el lado de los agentes inmobiliarios, pero a su vez respondiendo a una demanda social que llevaba años (Pugliese 1997). Así lo expresan los fundamentos de la ley 11.199: *"Tratándose en la mayoría de los casos de adquirientes de modestos recursos y en algunos casos familias semicarenciadas, se hallan imposibilitados de hacer frente a los importes acumulados por cuotas actualizadas que no pudieron abonar en su oportunidad, por cuya causa es imperativa la intervención del Estado, que por una parte realizará una acción de profundo sentido y contenido social, al asegurar a dichos adquirientes la posibilidad de **acceder definitivamente a la propiedad** de la tierra y de su vivienda, y por la otra, **cumplir equitativamente con el derecho de los vendedores a percibir el saldo de sus créditos**"* (resaltado propio). En adelante restaría atender el problema de la titularización.

La gran movilización de principios de la década del '90 en torno a la sanción e implementación de la LN de Titularización de Inmuebles (24.374) tuvo su base social en las organizaciones del AMBA, que clamaban por la regularización de la tenencia de la tierra en los loteos populares y asentamientos<sup>187</sup>, en estrecho vínculo con los actores políticos provinciales que encauzaron la demanda con el fin de sustentar políticamente la presentación del proyecto de ley en el Congreso Nacional y conseguir su aprobación.

Desde la estructura de las Casas de Tierras que se habían creado en los municipios de la provincia, se convocó, generó y coordinó la demanda por la titularización de las tierras: los relatos coinciden en afirmar que a esa demanda latente se la organizó en operativos lanzados desde las Casas de Tierras; la gente concurría a llevar la documentación probatoria del tiempo de ocupación de sus lotes y/o de pagos de las cuotas correspondientes: *"Por días se completan formularios por municipio, donde la gente concurre en largas filas con ánimo esperanzado para plantear su conflicto con la tierra [...] En este marco se elaboró la ley nacional 24.374 y se **movilizó a la gente para finalmente conseguir su aprobación**, que permitiría a miles de familias, con un procedimiento administrativo simple, una usucapión acelerada y **escrituración gratuita y definitiva de la tierra que ocupaba legítimamente**"* (E 19, resaltado propio).

*"Ellos son los que le dan forma a todo lo que fue la legitimación, estamos hablando de las elecciones del 93, mitad de término, lo que arma Duhalde con Pierri a la cabeza es una tremenda*

---

187 Diario La Nación: *El senado aprobaría una ley sobre tierras (7/9/94), Se regulariza por ley la titularidad de los terrenos (8/9/94)*. Diario Página/12: *Movilización al Congreso. Pierri con todo en campaña (8/9/94)*.

*movida, en todos los distritos convoca a la gente que tiene problemas de escrituras, ese es un poco un pequeño corrimiento del eje, una mirada que seguramente piensa más en el fenómeno de la urbanización popular, el loteo popular, y a mi juicio estuvo bien orientado en ese sentido de que volvió a poner en foco que había un tema en los 1200 km<sup>2</sup> de superficie de loteos populares del Gran Buenos Aires, todo lo que eran urbanizaciones del '50 al '80, con mucha irregularidad, con mucho abandono de lotes, ocupación hormiga, lo puso más ahí y convocó en todos los distritos así y la gente, una cosa que a nosotros nos horrorizaba, haciendo colas horas y horas, llevando papelitos que alguien juntaba [...] se armaron millones de carpetas para demostrar ocupación, eso es lo que se usó como fundamento para otorgarle peso a la ley nacional, la 24.374, fue muy criticada porque tiene una juridicidad medio dudosa, pero la verdad es que sirvió, ahora se está consolidando jurídicamente eso" (E 15).*

Con el gobernador como principal impulsor de la Ley -que a lo largo del tiempo se transformará en la protagonista indiscutida de las acciones a nivel provincial- el enfoque dado a la solución al problema toma un perfil titularizador, es decir, de legalización de la tenencia de los terrenos (propiedad privada individual), más allá de los aspectos vinculados con la calidad del entorno urbano, dado que los terrenos regularizados por esta vía quedan exceptuados del cumplimiento del DL 8.912/77 y de las leyes 6.253 y 6.254/60. La agilización del procedimiento a partir del convenio con el Colegio de Escribanos<sup>188</sup> y de los operativos de organización de la demanda desde las Casas de Tierras fueron claves en la masividad de implementación de un procedimiento que se plantea la atención individual de los casos.

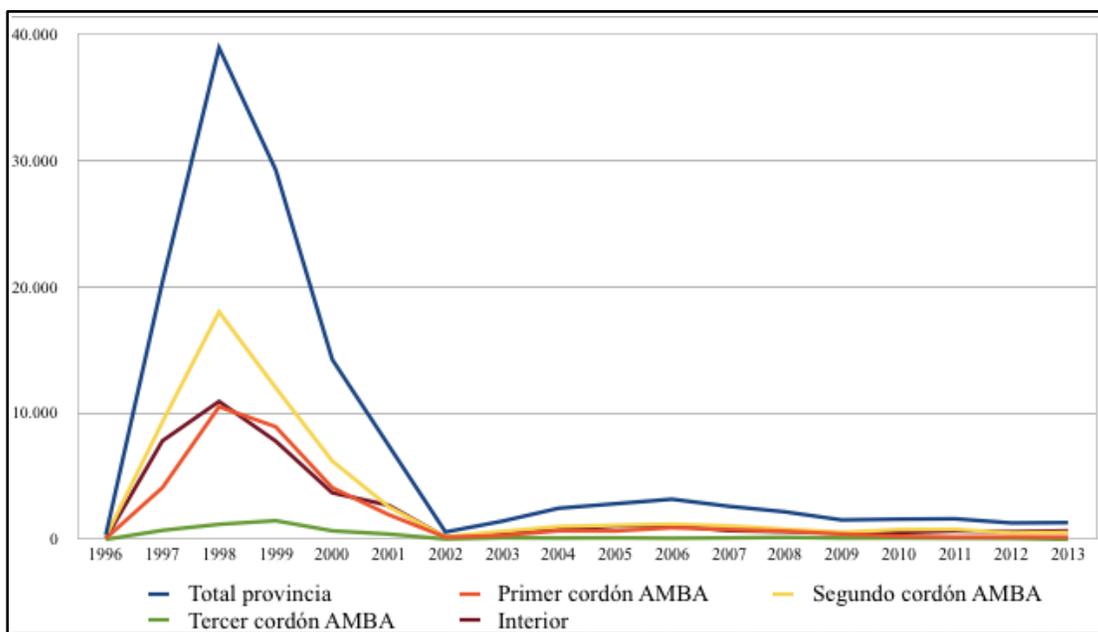
La implementación en la provincia de la LN 24.374 y la recurrencia a la sanción de leyes de expropiación fueron las líneas de trabajo protagónicas de este periodo, aunque vale insistir en la sanción de otros instrumentos de menor impacto, pero que destrabaron procedimientos en pos de la transferencia de tierra en propiedad<sup>189</sup> y mencionar también la puesta en marcha del Plan Familia Propietaria (PFP), un importante dispositivo de compra de tierra para urbanizar que, si bien no es un instrumento regularizador, intentó actuar en una de las causas del problema: la falta de oferta accesible a los sectores populares.

---

188 Ente privado en el que descansa buena parte de la ejecución de la ley en la provincia, que paga por cada trámite realizado por los RNRD. Ver capítulo 3.

189 Régimen de donación de inmuebles fiscales a los municipios y de Consolidación del dominio inmobiliario con fines de solidaridad social.

**Gráfico 4.4. Provincia de Buenos Aires. Actas de Regularización LN 24.374 entregadas entre 1996 y 2013**



Elaboración propia en base a datos del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires.

En el gráfico 4.4. se muestra la distribución en el tiempo y en el territorio provincial de las *actas de regularización* de la LN 24.374 otorgadas durante todo el periodo; allí se observa que los años inmediatamente posteriores al comienzo de la implementación de la ley fueron los de mayor ingreso de trámites de regularización: entre 1997 y 2000 se entregaron poco más de cien mil actas de regularización en la provincia, mayoritariamente en el segundo y primer cordón del AMBA (ambos reúnen el 67% de las actas a lo largo de todo el período). Si bien estos años pertenecen a lo que se ha identificado como una segunda fase en el tratamiento de la irregularidad dentro del gobierno de Duhalde, cabe comentarlo ahora puesto que la masividad de casos atendidos responde a la visibilidad del reclamo y a las decisiones políticas tomadas en la primera fase. El año 2000 muestra un punto de inflexión y caída en el número de actas entregadas, que de alguna manera habla de la saturación de la demanda movilizadora en torno a la sanción y puesta a andar de la ley, y el cumplimiento de sus objetivos: la atención al problema de la falta de títulos de propiedad de los terrenos urbanos posibilita el ingreso de la tierra en el mercado formal y de sus titulares como contribuyentes al erario público. Pero para que eso suceda deberían pasar al menos

diez años más... ya se verá que el tiempo por transcurrir será mucho mayor y que gran parte de lo/as beneficiario/as desconocía el procedimiento.

La recurrencia a la *sanción de leyes de expropiación* siguió tomándose como mecanismo cuasi automático para frenar desalojos judiciales y responder de manera urgente a las demandas de lo/as pobladore/as. Durante el primer periodo de gobierno de Duhalde se sancionaron 37 leyes de expropiación con fines de regularización, 32 de ellas para barrios localizados en el Conurbano Bonaerense (cuadro 4.1.). Además, se compraron diez predios ocupados en el Conurbano para luego transferirlos en venta a sus ocupantes, mediante el mecanismo de compra directa<sup>190</sup>.

El Plan Familia Propietaria fue diseñado como una herramienta ágil para responder “*con eficacia y eficiencia a las necesidades emergentes del relevamiento de solicitudes de tierras de los habitantes bonaerenses efectuado en 1993*” (UEC-PFP, 1994). En 1994 se creó su Unidad Ejecutora y Coordinadora (UEC-PFP) dependiendo directamente de la Gobernación, y se le asignaron fondos del presupuesto provincial<sup>191</sup>. El PFP tenía como fin la compra de terrenos en localidades de menos de 50.000 habitantes y su cesión a los municipios para transferirlos a las familias que los solicitaran. Las transferencias eran en venta a largo plazo o donación en caso de parejas de hecho aceptaran unirse en matrimonio<sup>192</sup>. En sus orígenes, el PFP se propuso incidir en el despoblamiento del Conurbano Bonaerense y apuntalar el “*crecimiento armónico de las comunidades del interior de la provincia*” facilitando el acceso a la propiedad de la tierra y a partir de los puestos de trabajo que generarían las obras de infraestructura y la construcción de viviendas en las zonas donde se implementaría el programa (UEC-PFP, 1994)<sup>193</sup>. Esta medida fue importante por su volumen, pero no incidió en las áreas más densamente pobladas y mayor concentración de la demanda.

Hacia mediados de los '90, la política vinculada al acceso a la tierra urbana y la regularización de la tenencia de la tierra alcanzó su punto más alto dentro de la estructura gubernamental de la provincia, luego de más de una década de estar presente en la agenda

---

190 Decreto 2.225/95.

191 Contó con 19 millones de pesos/dólares anuales para realizar compras directas de tierras en municipios del interior de la provincia. El PFP constituía un subsidio de la provincia a los municipios dado que las compras no requerían la devolución del importe, sino que exigían la conformación de un “Fondo Municipal de la Vivienda” que luego se destinaría a las obras de infraestructura necesarias para la producción del suelo urbano o a nuevas compras de tierras.

192 En el marco de casamientos masivos organizados desde el Consejo de la Familia (a cargo de la esposa del gobernador).

193 En los primeros años de implementación del PFP se adquirieron 28.000 parcelas en municipios del interior de la provincia.

política. El camino recorrido llegaba a posicionar a la problemática en un podio que no había tenido hasta entonces, evidenciado tanto en la jerarquía de los organismos como en la unificación de competencias para la aplicación de herramientas de regularización, en la creación de “programas” a desarrollar desde la DPT y del Plan Familia Propietaria. *"Desde allí, todo fue descender"* expresó uno de los funcionarios entrevistados, y la frase sintetiza el desplazamiento de la cuestión de las prioridades del gobierno.

### ***Segunda etapa: desplazamiento del tema dentro de la agenda política***

Durante el segundo período de gobierno de Duhalde, la STU no perdió jerarquía dentro de la estructura de gobierno, pero en su interior hubo un reacomodamiento de recursos y tareas que fueron relegando la política de regularización y de tratamiento de la urbanización popular a un plano residual.

En 1998 se transfirieron al Ministerio de Gobierno<sup>194</sup> la Secretaría de Tierras y Urbanismo y la Unidad Ejecutora y Coordinadora del Plan Familia Propietaria, en carácter de organismos descentralizados funcionales. Más allá de ese cambio, la STU continuaba en un nivel gubernamental alto dentro del Poder Ejecutivo provincial y concentraba tanto las medidas de regularización urbana y dominial como la gestión de todos los emprendimientos urbanos, especialmente los clubes de campo y barrios cerrados, que irrumpieron con fuerza dentro del negocio inmobiliario en la década del '90 y que también encontraban en el DL 8.912 un “obstáculo a sortear” para poder desarrollarse.

Habiendo apaciguado los reclamos de las organizaciones sociales por regularización de sus barrios, los recursos humanos y económicos de la STU se volcaron a atender la demanda de las empresas inmobiliarias y constructoras. *"Los grandes intereses: inmobiliarias, planificadores e inversores que veían en un organismo que regula el ordenamiento urbano y las nuevas urbanizaciones, una cuestión a quitar rápidamente de las manos del Estado"* (E 19).

Si bien no es materia de esta investigación, no se puede pasar por alto esta cuestión, sobre todo, cuando de los relatos de los mismos funcionarios públicos surge la evidencia de una pérdida de importancia de las problemáticas vinculadas al hábitat popular y una mayor atención al negocio de los clubes de campo, con medidas gestionadas desde un mismo organismo con mucho poder y llegada directa al gobernador. *"Duhalde politiza más esa estructura y pone al famoso Gorrión Jiménez, un personaje que no tenía nada que ver con el asunto, pero era tremenda*

---

194 Decreto 2.107/98.

*alianza política porque había sido el Secretario General de la Asociación Obrera Textil, un tipo de Vicente López [...] con esta idea de lo que se ve y lo que se oculta, pero donde realmente se construye, por donde pasa el poder, armó todo lo que son las normativas de los barrios cerrados, ahí fue la explosión de los barrios cerrados y el laburo del Gorrión Jiménez fue cobrar absolutamente todos los permisos y posibilitar esto que después se perfeccionó en el ciclo que sigue, que es el de Ruckauf" (E 15).*

Dentro de esta etapa cabe mencionar la creación de la Unidad Ejecutora Provincial del Programa de Mejoramiento de Barrios (UEPBA)<sup>195</sup>. El PROMEBA no fue un programa diseñado desde el gobierno provincial, éste sólo activó su implementación en la provincia, aceptando las condiciones y el formato de intervención impuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo. A través de la UEPBA se canalizan los recursos provenientes del convenio entre la Nación y el BID para intervenir en la dotación de infraestructura y equipamiento comunitario en asentamientos regulares o en vías de regularización (capítulo 3).

La UEPBA se crea en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, separada del resto del tratamiento de cuestiones territoriales, y con independencia de la STU para llevar adelante sus proyectos, los cuales respondían al monitoreo desde la oficina nacional del PROMEBA (que, a su vez, se regía por los lineamientos del BID).

Durante esos años del final del gobierno de Duhalde, la cuestión de la irregularidad perdió peso en la agenda política, al tiempo que las ocupaciones de tierras continuaban. La DPT llevaba adelante las tareas heredadas de los periodos anteriores, con poco margen para intervenir en la prevención de la irregularidad allí donde más se concentraba y aumentaba, porque la decisión política era la de no intervenir con política de tierra o habitacional en el Conurbano Bonaerense (y sí hacerlo en el interior a través del Plan Familia Propietaria), como forma de promover su despoblamiento.

Se siguió apelando a la sanción de leyes de expropiación<sup>196</sup>, mayoritariamente sin recursos para aplicarlas, y se trabajó en la toma de trámites de la LN 24.374 hasta su desaceleración debida, como ya se comentó, a la saturación de la demanda inicial y movilizaba en torno al tema, y luego a una deuda del gobierno con el Colegio de Escribanos que más tarde paralizó por un tiempo su implementación. Además, continuó la implementación del Plan Familia Propietaria sin alteraciones presupuestarias ni de apoyo político.

---

195 Decreto 2.716/98.

196 Se sancionaron 35 leyes de expropiación, 27 de ellas localizadas en el Conurbano Bonaerense.

En estos últimos años del gobierno de Duhalde es cuando se forja definitivamente el esquema de atención de la irregularidad que luego va a perdurar: tratamiento de casos a partir del binomio familia - gobierno, impronta dada por la forma de implementación de la LN 24.374 y del Plan Familia Propietaria. Esta forma de encarar el problema se alinea con el esquema de políticas sociales forjado por el duhaldismo, sobre la base de programas que *bajan* a los barrios a través de *manzaneras*<sup>197</sup> o *punteros* políticos<sup>198</sup> y que implican la asignación discrecional de recursos para dar solución a problemáticas emergentes (Herzer, Rodríguez y Lanceta 2000; López 2000). El acento puesto en la titularización -y en detrimento de iniciativas de refuerzo a procesos comunitarios, participación de organizaciones, descentralización de responsabilidades a actores municipales y efectos en mejoras materiales en los barrios- puede ser interpretado en esa clave.

#### **4.1.4. Tercer gobierno del PJ, Carlos Ruckauf, 1999-2001**

La gobernación de Carlos Ruckauf sólo duró dos años que bastaron para desmantelar gran parte de la estructura gubernamental previa, sobre todo, a partir de la sanción de la Ley de Emergencia administrativa, económica y financiera<sup>199</sup>.

La STU fue uno de los organismos afectados, y luego de un breve lapso como subsecretaría, quedó subsumida en el *Consejo Provincial de desarrollo forestal y urbano*<sup>200</sup> de la Secretaría General de la Gobernación. Este Consejo absorbió las competencias en materia de desarrollo urbano, política de vivienda y de regularización que en 1995 se le habían otorgado a la STU<sup>201</sup>, pero no activó medidas en ese sentido.

La política de compra y transferencia de tierras encarada desde el Plan Familia Propietaria quedó desfinanciada, la política de regularización reducida a la sanción de leyes de expropiación sin fondos asignados<sup>202</sup> y la implementación de la LN 24.374 detenida por la deuda con el Colegio de Escribanos. Esto último se explica tanto por el desinterés de los actores políticos como por la inexistencia de una demanda social que presionara por su reactivación.

---

197 Mujeres que participaban como distribuidoras de una canasta diaria de alimentos proveniente del Plan Más Vida entre las familias de su manzana. Este Plan fue creado en 1995 desde el Consejo Provincial de la Mujer, presidido por la esposa del gobernador, Hilda "Chiche" González de Duhalde.

198 Actores políticos barriales que cumplen funciones de *mediadores* entre el Estado (las fracciones partidarias en el poder en los distintos niveles) y lo/as habitantes de los barrios populares.

199 Ley 12.727 de 2001.

200 Decreto 2.202/00.

201 Decreto 231/95.

202 En dos años se sancionaron 18 leyes, 12 de las cuales fueron de barrios de la primera y segunda corona del Conurbano Bonaerense.

El contexto de fuerte crisis económica y política que atravesaba nuestro país a fines de los '90, producto de dos décadas de neoliberalismo, y los esfuerzos previos en 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, colaboraron en el corrimiento de las demandas sociales. En la asistencia focalizada de los emergentes de la pobreza estaba centrada “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.

Tan breve y convulsionado período de gobierno dejó como saldo una casi nula actuación en las problemáticas urbanas, más allá de la aprobación de proyectos de grandes urbanizaciones cerradas y clubes de campo, línea consolidada durante los últimos años de gobierno de Duhalde.

#### **4.1.5. Cuarto gobierno del PJ, Felipe Solá, 2001-03 y 2003-07**

En medio de la crisis política, social y económica que eclosionó en diciembre de 2001, Felipe Solá quedó a cargo de la gobernación por la renuncia de Ruckauf, de quien era su vicegobernador, y luego sería reelecto para el periodo 2004-07. En los primeros años, Solá continúa el proceso de ajuste estatal, pero, conforme avanzaba la década de 2000 y a medida que las repercusiones del cambio de modelo de desarrollo a nivel nacional se hacían sentir<sup>203</sup>, en la provincia se irán reacomodando los organismos públicos. En esos procesos también se dieron disputas entre fracciones del PJ que repercutieron en la conformación de la estructura del Poder Ejecutivo provincial.

Ni bien asume Solá, entre otros cambios, suprime el Consejo de Desarrollo Forestal y Urbano<sup>204</sup>, traslada competencias de la antigua STU a la Dirección Provincial de Tierras (DPT) y achica su estructura<sup>205</sup>. Desde allí se trabajaba también en la aprobación de las reformas a los códigos de ordenamiento urbano de los municipios de la provincia para que pudieran expandirse los clubes de campo y barrios cerrados. De las entrevistas se desprende el interés por sacar

---

203 Mayor inversión en obra pública (significativa en la construcción de viviendas), reactivación de algunos sectores de la industria, aumento del empleo y del consumo interno. Ver capítulo 2.

204 Decreto 1.827/02.

205 En el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno. Decretos 1.814/02 y 1.412/02.

adelante estos proyectos, dando continuidad a las prioridades de las gestiones anteriores, lo cual significaba afectar a estas tareas (y no a las relacionadas con el hábitat popular) los escasos recursos materiales y humanos con que contaba la DPT.

A partir de 2003, ya en el segundo mandato de Felipe Solá, con la situación política post crisis algo estabilizada, algunos organismos del gobierno provincial recuperan la jerarquía perdida en los años anteriores. Uno de ellos fue la Dirección Provincial de Tierras, convertida en Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo dentro de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno<sup>206</sup>. Pocos meses después, una nueva ley de ministerios suprime al MOSP y crea el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (MIVySP), dentro del cual se vuelve a crear la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda que reúne bajo su égida todos los organismos con incumbencias en el ordenamiento urbano, los programas de vivienda y de regularización dominial concentrando las misiones y funciones asignadas por las distintas normas específicas a los organismos o reparticiones que la precedieron<sup>207</sup>. También se le transfiere a la SSUV la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo (que estaba en el Ministerio de Gobierno), el Instituto de la Vivienda y la Unidad Ejecutora del PROMEBA. De esta manera, quedaban bajo la misma subsecretaría los organismos abocados a la vivienda, el ordenamiento urbano y territorial, la regularización y gestión del suelo, dando lugar –al menos en lo discursivo– a lo que se expresa en los fundamentos del decreto: *“Que [...] se pone en evidencia la necesidad de centralizar la elaboración y la gestión de las políticas y sus instrumentos en una unidad organizacional que atienda de manera integral la problemática”* (Decreto 2.199/04).

Pero esas intenciones se abandonan más temprano que tarde. Primero se separa de la SSUV al Instituto de la Vivienda, llevando consigo a la Unidad Ejecutora del PROMEBA, y un año más tarde se crea dentro del mismo ministerio la Subsecretaría Social de Tierras (SST), que incorpora gran parte de la estructura de la SSUV: la DPT con sus direcciones de línea y el Plan Familia Propietaria. También dentro de esta nueva SST se crean dos nuevas direcciones provinciales dignas de mención: la Dirección Provincial de Programas de Vivienda Social y la Dirección Provincial de Escrituración Social. Luego de un breve amague, vuelve a separarse la gestión de la tierra (vinculada a “lo social”) del ordenamiento urbano. Dos subsecretarías que se disputaban recursos y superponían incumbencias mostrando la importancia que para los actores políticos tenía el manejo de las herramientas y los recursos existentes para la actuación en política territorial y urbana en la provincia, en un contexto de reactivación de las inversiones en obra pública y vivienda (Plan Federal de Construcción de Viviendas) impulsadas desde el gobierno

---

206 Decreto 417/03.

207 Decreto 2.199/04.

nacional. Las diferencias entre fracciones del partido gobernante estuvieron en la base de estas divisiones y creaciones de organismos, tal como surge de las entrevistas realizadas. Solá concluye su segundo mandato dejando dos subsecretarías con competencias pisadas, ambas dentro del MIVySP, al igual que el IVBA y la Unidad Ejecutora del PROMEBA.

La política de regularización de los primeros dos años, con la DPT desmantelada, se redujo a la sanción de 19 leyes de expropiación<sup>208</sup> y de un gran número de prórrogas a las leyes que empezaban a expirar debido a la ausencia de fondos para efectivizarlas. También se trabajó en la renegociación de la deuda con el Colegio de Escribanos para destrabar el conflicto que impedía la implementación de la LN 24.374.

Entre 2004 y 2006, hay un leve repunte en la toma de trámites de la LN 24.374 luego de logrado el acuerdo con el Colegio de Escribanos de la provincia (gráfico 4.4.). También continúa -aunque a un ritmo algo desacelerado- la sanción de leyes de expropiación. En 2005 y 2007 se dictan dos decretos que plantearon el problema de la falta de tierras en el Conurbano Bonaerense. El primero<sup>209</sup> creaba el *Programa de compra de terrenos* para responder a la necesidad de los municipios de contar con suelo apto para ejecutar programas de vivienda en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas. El siguiente<sup>210</sup> creaba el *Programa Tierras* para avanzar en la concreción de los procesos de regularización vía expropiaciones, evidenciando el punto crítico al que había llegado este mecanismo con la acumulación de leyes sin solución de ejecución. Pero a pesar de los diagnósticos y las intenciones, ninguno obtuvo los fondos necesarios para ser implementado y cayeron en el olvido<sup>211</sup>.

Por otra parte, en 2005 empieza a tomar relevancia el problema de la irregularidad dominial producida en el marco de programas públicos de construcción de viviendas y se sanciona la ley que crea el Programa de Regularización dominial de Inmuebles del IVBA<sup>212</sup>. Por los motivos ya comentados en el capítulo 3, el impulso definitivo a la regularización de vivienda social se dará en la gestión posterior, pero se reconoce como antecedente la inclusión de la cuestión en la agenda de gobierno durante el mandato de Solá, quien habilitó iniciativas de funcionarios de carrera que pugnaron por ello.

---

208 De ellas, 17 fueron para barrios del Conurbano Bonaerense.

209 Decreto 778/05.

210 Decreto 188/07.

211 Una funcionaria de alto rango atribuyó la falta de recursos a la pelea entre Duhalde y Solá, puesta de manifiesto en las trabas a la aprobación del presupuesto provincial en la legislatura bonaerense por parte del bloque liderado por Osvaldo Mércuri, diputado duhaldista.

212 Ley 13.342 y Decreto 480/07.

Más allá de sus nulos resultados en este periodo de gobierno, se pueden leer estos tres movimientos como intentos de retomar la cuestión en la agenda política, en un contexto de más de una década de muy poco avance en la resolución de la problemática de la irregularidad, de expansión y densificación del hábitat popular urbano y de aparición de nuevas irregularidades. Pero cabe destacar que estas iniciativas provinieron esta vez de los funcionarios del gobierno, sin el respaldo de la movilización popular que supo tener años atrás, y en el marco de fuertes disputas internas.

#### **4.1.6. Quinto gobierno del PJ, Daniel Scioli, 2007-11 y 2011-15**

Entre los dos mandatos de Daniel Scioli se pueden observar algunas diferencias en el tratamiento de la cuestión que nos ocupa. Un comienzo con gran continuidad respecto de lo heredado de las gestiones anteriores (tanto en la estructura de gobierno como en las tareas de regularización) y un segundo mandato con cambios a destacar.

Los primeros años de gestión no difirieron en lo fundamental de los anteriores en materia de política de regularización. La continuidad de la estructura de gobierno duplicada, heredada de la gestión previa, que se había caracterizado por la superposición de competencias, quedó reflejada en el hecho de que en un mismo ministerio siguieron conviviendo sin articularse la SST, la SSUV, la UEPBA-Promeba y el IVBA.

En similar sintonía, cabe mencionar la iniciativa de funcionarios de la Escribanía General de Gobierno que empezaron a implementar acciones de regularización dominial y de captación de suelo urbano para afectarlo al planeamiento, sumando otro organismo público interviniendo en el tema. Entre 2007 y 2011, desde la EGG -organismo que lleva adelante funciones notariales en el estado provincial<sup>213</sup>- se dio impulso a la escrituración social a partir de un diagnóstico que identificaba la irregularidad con falta de recursos de las familias para afrontar los gastos notariales (trámites de escrituración y honorarios profesionales). Se salió a capacitar a los municipios para que identifiquen, organicen y orienten hacia la EGG a la demanda existente, para luego gestionar la escrituración y entrega de títulos en sendos actos *ad hoc*. También se inició un programa de incorporación de suelo a los municipios para ser afectado a obras de vivienda y regularización<sup>214</sup>. Pero a pesar del apoyo inicial recibido, cuando en 2011 cambiaron las

---

213 Ley 10.830 de 1989.

214 Capacitación a equipos técnicos municipales para el uso de los instrumentos existentes: Régimen de

autoridades de la EGG, ambas iniciativas quedaron abandonadas y el organismo continuó con sus funciones tradicionales que, por supuesto, incluyen la escrituración social, pero como tarea que se cumple en el marco de las incumbencias de la EGG, no como resultado de una política de captación de demanda encarada desde algún funcionario del organismo y su cruzada personal en torno al tema.

Durante el segundo mandato de Scioli se observan movimientos en los organismos y una mayor atención a las cuestiones del hábitat popular, alcanzando su punto más alto en la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en 2012. El reingreso de la cuestión en la agenda política en esta gestión fue resultado de iniciativas de actores políticos en cargos de gobierno (EGG, SSTUV, IVBA) que contaron con apoyo del gobernador, y de la llegada de las demandas de las organizaciones sociales que, luego de algunos años de reactivación económica y salida de la crisis, pudieron volver a centrarse en reclamos en ese sentido. El conjunto de organizaciones sociales, colectivos, académicos y militantes reunidos en el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la provincia de Buenos Aires (FOTIVBA) realizó un enorme esfuerzo de sensibilización para la instalación de estos problemas en la agenda, acompañado de movilizaciones y promoción de espacios de debate y difusión de ideas.

El nuevo respaldo al tratamiento de la problemática general de acceso al suelo y regularización del hábitat popular se plasmó en la estructura gubernamental y en algunas iniciativas que empezaron a caminar.

Luego de seis años, se reunificaron la SST y la SSUV en la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUV)<sup>215</sup> y allí se reunieron los organismos con incumbencias en construcción de viviendas sociales, ordenamiento urbano y regularización con el fin de avanzar en articulaciones, lo cual puede ser visto como una superación de lo acaecido anteriormente (reparto del aparato del Estado entre diferentes fracciones del partido gobernante) que queda opacada al observar comportamientos similares en la creación de una *Subsecretaría de Urbanismo Social y Soluciones Ya* en el Ministerio de Desarrollo Social que logró traccionar para sí al PROMEBA y sus recursos (humanos y económicos)<sup>216</sup>.

---

los inmuebles del dominio municipal y provincial, Consolidación de dominio inmobiliario con fines de solidaridad social y Prescripción adquisitiva administrativa.

215 Decreto 72/12.

216 Decreto 1.312/14.

Respecto del uso de los instrumentos de regularización, además de darle continuidad a la sanción de leyes de expropiación<sup>217</sup>, tal como se realizó en todos los periodos precedentes, se le dio un nuevo impulso a las medidas de titularización que podían concretarse con los recursos existentes y la decisión política de hacerlo:

- se incrementaron significativamente las escrituraciones de viviendas construidas por el IVBA a partir del decreto que saldó el conflicto legal con el Colegio de Agrimensores (ver capítulo 3)
- se puso en marcha la difusión y toma de trámites para concretar la segunda fase del procedimiento establecido por la LN 24.374 (consolidación de actas de regularización en escrituras).

En el cuadro 4.4. se exponen los resultados del trabajo para avanzar en la escrituración de viviendas del IVBA. Puede observarse que en 6 años se sacaron adelante 70.391 títulos, casi diez mil más que en las tres décadas anteriores, demostrando que hubo decisión política de avanzar en esa línea de trabajo. Esa decisión quedó plasmada en la solución al conflicto con el Colegio de Agrimensores y la reorganización interna de la Dirección Provincial de Inmobiliario y Social del IVBA para articular entre organismos el avance de los trámites y agilizar su expendio.

**Cuadro 4.4. Provincia de Buenos Aires. Escrituración de viviendas sociales según agrupamientos territoriales hasta 2016**

Partido	Viviendas sociales	Escriturado hasta 2009	Escriturado 2010-16	Sin escriturar
AMBA	105.253	29.513	28.440	47.300
La Plata	7.908	2.799	4.537	572
Interior	140.791	27.933	36.217	77.338
Totales	253.952	60.245	69.194	125.210
%	100	23,7	27,2	49,1

Elaboración propia en base a información de la Dirección de Inmobiliario y Social, IVBA (publicado en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/delegaciones/escrituras2011.php>, recuperado en marzo de 2016).

Se trabajó bajo la noción de entregar prontamente las escrituras (con hipoteca) para formalizar cuanto antes la tenencia, a diferencia de etapas anteriores en las que la misma normativa obligaba a escriturar habiendo superado el 75% del pago de las viviendas (mientras tanto, las familias contaban con un boleto de compraventa que, llegado el caso, se vendía en el mercado irregular). *"La idea era acortar los tiempos para que la informalidad sea cada vez*

217 Se sancionaron 19 leyes, 12 para el AMBA y 5 para La Plata.

*menor, no sé si poder cortar las irregularidades; no sé si la irregularidad en sí, pero sí, al hacer los procesos de escrituración más cortos, el tiempo de informalidad legal es menor" (E 18).*

Habiendo visualizado desde la conducción de la SSTUV que la LN 24.374 era **"una ley de regularización que no regularizaba"**(E 7) y que se había quedado a mitad de camino desde los años gloriosos de su puesta en marcha -ya que la entrega de *Actas de regularización* constituye la primera parte de la operación y no resuelve el problema de la irregularidad de dominio-, se organizaron campañas de difusión y tomas masivas de trámites de consolidación<sup>218</sup>. Según el balance de un funcionario entrevistado: *"el hallazgo más grande que tuvimos fue: 'muchachos, la gente no sabe que no tiene la escritura y cree que la tiene ¿cómo hacemos? tenemos que ir a buscarla' [...] la gente creía que tenía la escritura porque se le hacía creer que se le daba una escritura, cuando le entregaban el acta de regularización le decían que era la escritura, y la gente se iba a su casa [...] entonces había que salir a contar que no era así, salir a decir que había una mala noticia, encontrar la mejor manera de comunicar una mala noticia"* (E 7).

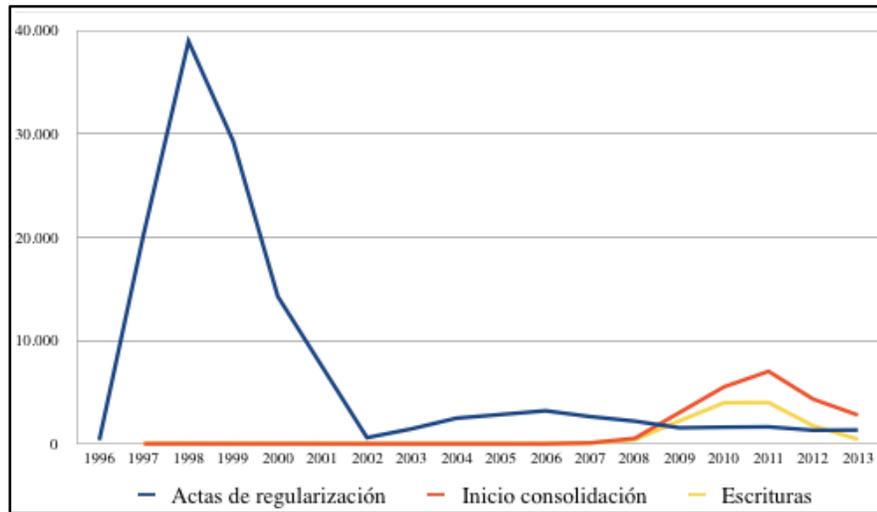
Dado que las competencias para la implementación de la ley están terciarizadas, se trabajó con el Colegio de Escribanos de la provincia para que se amplíe el número de escribanos en los Registros Notariales de Regularización Dominial y, por otro lado, desde la subsecretaría se puso personal para organizar la demanda, con el fin de agilizar el trabajo y concretar la escrituración de más casos en condiciones de ser consolidados. Se coordinaba con los municipios para hacer operativos de difusión y tomas de trámites a nivel barrial, retomando la vieja escuela de las Casas de Tierra y cambiando en parte la lógica de acercamiento individual de lo/as beneficiario/as a los RNRD, que primó durante toda la década del 2000, pero sin modificar el tratamiento general de la cuestión.

El gráfico 4.5. muestra los primeros resultados de este impulso a la finalización de la regularización, todavía incipientes si se tiene en cuenta la enorme cantidad de actas que se entregaron entre 1996 y 1999, que ya transitaron los diez años necesarios para su consolidación.

---

218 Se denomina consolidación al procedimiento que reemplaza el Acta de regularización por la escritura, luego de transcurridos los diez años que prescribe la LN 24.374.

**Gráfico 4.5. Provincia de Buenos Aires. Tres instancias en la implementación de la LN 24.374, 1996-2013**



Elaboración propia en base a datos del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires.

Pero el hito verdaderamente importante de la segunda gobernación de Scioli fue la sanción de la **Ley de Acceso Justo al Hábitat**, apoyada expresamente desde la SSTUV y cuya reglamentación fue "militada" por el subsecretario y los directores provinciales, puesto que la puja de intereses la frenaron durante más de dos años. En la confección de la LAJH participaron actores de trayectoria de trabajo en las problemáticas del hábitat popular urbano, miembros de organizaciones sociales reunidos en el FOTIVBA, referentes académicos y políticos, etc. La articulación entre movimientos sociales y universidad en la construcción de políticas públicas *"asumió la forma de un espacio asociativo flexible que permitió construir una identidad común a partir del respeto por las identidades individuales y diversas de las instituciones que la conformaban"* (Reese 2016). Se convocaron eventos abiertos y participativos -que, a nivel nacional, tenían su correlato en las acciones emprendidas por el Movimiento de Reforma Urbana<sup>219</sup>- y la presión de las organizaciones ganó la pulseada por la aprobación de la ley.

Como se presentó en el capítulo 3, el contenido de la LAJH puede considerarse de avanzada respecto de lo que existía anteriormente, pero aún no se pueden evaluar los resultados de su reciente implementación. Entre 2013 y 2015, se pusieron en marcha algunas acciones

219 El Movimiento de la Reforma Urbana agrupaba organizaciones sociales, ONG, académico/as y militantes en torno a discusiones sobre el ordenamiento territorial y el derecho a la ciudad en todo el país. Sus actividades continúan a través de la organización Habitar Argentina "Iniciativa multisectorial por el derecho a la Tierra, la Vivienda y el Hábitat". [www.habitarargentina.blogspot.com](http://www.habitarargentina.blogspot.com)

tendientes a la oferta de lotes urbanizados (Programa de generación de suelo urbano<sup>220</sup>) y de microcréditos para el mejoramiento de viviendas con afectación para ello del *fondo fiduciario* creado por la misma ley que, entre otras fuentes, se nutre de un impuesto a los terrenos baldíos. Se confeccionó el Registro Provincial Público de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) y el Registro de Organizaciones Sociales. También cabe mencionar la constitución y puesta en funcionamiento del Consejo Provincial de Hábitat que canalizó la participación de las organizaciones y demás actores de la comunidad que impulsaron la sanción de la ley. El potencial de la LAJH y sus instrumentos para captar recursos de la misma valorización inmobiliaria y direccionarlos al conjunto de la ciudad, está aún por explotarse.

En el tramo final del periodo estudiado, convivieron dentro del gobierno iniciativas que profundizan la orientación titularizadora del tratamiento de la problemática del hábitat popular con nuevos enfoques desde donde encarar la producción de ciudad como una unidad, incorporando al hábitat popular como una de las formas, fuertemente condicionada por las reconocidas como legales/formales. Este enfoque retoma, además, en el *Régimen de integración socio-urbana* de la LAJH, los planteos de fines de la década del '80 y principios de los '90 respecto de la necesidad de asumir procedimientos de regularización que comprendan las limitaciones de la producción popular de hábitat y flexibilicen los estándares urbanísticos. Ese instrumento, además del Régimen de Reconstrucción Urbana del año 1991, está vigente y a la espera de decisiones políticas para ser implementado.

#### **4.2. A modo de síntesis y rescate de la voz de los actores políticos**

Caracterizar la orientación general de la política de regularización será el desafío de estas últimas líneas. En el cuadro 4.5. (ubicado al final del capítulo) se reúnen los aspectos sobresalientes de cada gestión de gobierno respecto de la política de regularización: los organismos, las herramientas que sumó cada uno y el uso de las mismas, en un esfuerzo de síntesis ilustrativa de lo antedicho y de lo que se comentará a continuación.

El punto de partida fue una época de cuasi inexistencia de herramientas para encarar el problema de la irregularidad que, abriéndose un nuevo periodo democrático, encontraba espacio para visibilizarse, de la mano de las organizaciones de pobladore/as y de lo/as militantes

---

220 Decreto 1.062/13.

político/as y territoriales. Durante la primera década estudiada, el ingreso de la cuestión en la agenda se dio con los actores políticos que supieron escuchar la demanda de lo/as pobladore/as y darle alguna respuesta con las herramientas existentes hasta entonces (leyes de expropiación, cesión de tierras fiscales) y con otras nuevas, impulsadas desde cargos directivos medios en la estructura ministerial. Muchas de las personas que cubrieron esos cargos provenían de la militancia social y política de las décadas anteriores, en estrecha relación con lo/as referentes y las reivindicaciones de los barrios populares. La oportunidad política fue de alguna manera creada por esa militancia que ahora disputaba espacios dentro del PJ, y por las organizaciones en la calle, en un contexto de primavera democrática en el que salían a la luz las primeras consecuencias del giro neoliberal, que más tarde se profundizarían. Se estaba en presencia de un nuevo actor social de base fuertemente reivindicativa, las organizaciones sociales territoriales. *"Los asentamientos fueron también, desde cierta perspectiva y en cierto momento, un vehículo de constitución de los nuevos actores. En ese sentido no es lo mismo comprarse un lotecito o meterse en un lotecito suelto por ahí que formar parte de una experiencia colectiva"* (E 15).

La ausencia de oferta accesible de suelo era leída entonces como el factor desencadenante de las ocupaciones, a las cuales había que reconocer y asistir en tanto procesos legítimos por ser producto de la acción para la satisfacción de necesidades/derechos reconocidos. Los intentos de regularización pueden leerse como puntos de conexión entre esas experiencias colectivas y politizadas de los sectores populares con los actores políticos insertos en la gestión gubernamental provincial quienes, aun con lecturas que referían a las causas del problema, no acertaban a generar políticas que las revirtieran o no encontraron el margen para hacerlo desde adentro de la gestión pública.

Con la llegada del PJ a la gobernación de la provincia, ingresaron también ciertos actores de trayectorias militantes ligadas a las organizaciones de base territorial y se apoyaron en ellas para hacer de *la cuestión de los asentamientos y villas*, una cuestión pública:

*"Nosotros vimos que la primer demanda de la gente es la tierra; 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 que 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"* (E 11).

Entre finales de los '80 y principios de los '90 ya no cabía discusión alguna sobre los objetivos de *radicación de la población* que debería tener cualquier medida estatal, en oposición a las expulsiones ocurridas durante la dictadura. El contexto internacional (recomendaciones de organizaciones supranacionales) y nacional (creación de la CNTF-PA) colaboraba en ese sentido. Las respuestas se fundaban en el reconocimiento de derechos adquiridos por lo/as pobladore/as a partir del mismo hecho de habitar la tierra, construirla, transformarla en un hábitat:

*“Trabajábamos para consolidar el criterio de arraigo sobre la misma tierra que, por otra parte, ocupaban por años” (E 19).*

*“Si lleva 40 años ocupando una tierra, hay un derecho adquirido, nosotros sosteníamos y nos movíamos en el marco de la ley, de decir, bueno, saquémosle esta tierra al dueño, cuál es el mecanismo: si es del Estado, se transfiere, excelente, y, si no, también [...] 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 cómo transforman eso en un hábitat, con todos los déficit que tiene” (E 11).*

Y en los primeros años, además de confirmar la radicación de la población, se avanzó en aceptar que el Estado debe acompañar procesos y no imponerse desde una lógica tecnocrática:

*"primero, reconocer los derechos legítimos que tienen los habitantes de las villas y asentamientos a radicarse donde han vivido por muchos años; segundo, reconocer que es esa población, con sus esperanzas, debilidades, dificultades y contradicciones, el principal sujeto de la reconstrucción física y social de su hábitat; tercero, el papel que compete a las diferentes instancias de gobierno, apoyar y conformar un entorno que favorezca y estimule la organización y participación de los pobladores para la satisfacción de necesidades básicas[...]las soluciones técnicas deben adecuarse a la realidad de cada barrio" (SSUV 1990).*

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.

*"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 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. [...] Generar organización, que ellos fueran los protagonistas, que fueran un poco los que siguieran todo el procedimiento, pero ya después lo que ocurre es que cuando nos vamos nosotros todo eso no se mantiene como tal" (E 4).*

*"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" (E 19).*

Cabe ahora rescatar un debate interesante que tuvo lugar a principios de la década del '90, cuando Duhalde asumía la gobernación con su experiencia de trabajo en el tema, y también existían las iniciativas de la SSTU y de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales. Se observa coincidencia en los objetivos de todas esas trayectorias: *consolidar el arraigo de las familias a la tierra que habitan*, pero no en sus maneras de encarar soluciones.

El equipo que venía de la CNTF planteaba la necesidad de dar inmediata cobertura legal a los ocupantes para, una vez asegurada la tenencia, avanzar en mejoras de viviendas y entornos barriales:

*"La discusión con la gente de la gestión de Cafiero que te mencioné hoy era sobre qué era antes, si el huevo o la gallina, si primero ordenábamos el territorio y luego transferíamos, o si primero transferíamos y después ordenábamos el territorio. Con justa razón, o con razones atendibles, el equipo de provincia sostenía que primero ordenamos y después transferimos. Nosotros creíamos al revés, creíamos que una vez que nosotros entregábamos la tierra, ya tenían derechos, y ese derecho los fortalecía en la lucha por las mejoras por fuera de cualquier gestión política, esa era nuestra concepción. Acá*

*había otra respetable igual, eran los puntos de no coincidencia que teníamos nosotros, nosotros creíamos al revés, yo sigo pensando lo mismo, primero te doy el acceso a un derecho, después te siento en la mesa y te digo: ahora pelealo, pelealo con quien sea, con la derecha, con la izquierda, con el populismo, con lo que sea, nosotros somos circunstanciales” (E 11).*

La manera que encontraron para "dar acceso al derecho" fue inicialmente la transferencia de la propiedad de la tierra en macizo a cooperativas o asociaciones de pobladore/as y posteriormente se avanzaría en la subdivisión hasta llegar a la propiedad individual<sup>221</sup>.

Por su parte, el camino recorrido por el equipo que acompañó a Duhalde en Lomas de Zamora y que asumió las riendas de la STU, se emparentaba más con los planteos de la gestión anterior en la SSUV: trabajar conjuntamente las dimensiones dominial, social y habitacional, poniendo énfasis en la participación de equipos multidisciplinarios y pobladores. De acuerdo a uno de los entrevistados:

*“No es lo mismo llevar adelante políticas de urbanización haciendo énfasis en lo dominial, a mi juicio la mayoría de las acciones del Programa Arraigo, o desarrollar políticas integrando los tres ejes infaltables de nuestra política hasta 1995: lo social, lo urbano y lo legal” (E 19).*

Este posicionamiento puede verse plasmado en la creación de la UPTDU (más tarde STU) y el conjunto de atribuciones asignadas, que fueron luego muy poco (o casi nada) aprovechadas en pos de esos objetivos.

Esa discusión -que transcurridos más de 20 años se puede visualizar como una rica experiencia de debate político para dar solución a una problemática candente- no llegó a saldarse por el peso de los argumentos de los actores que, por uno u otro camino, pugnaron por hacerle un lugar a la cuestión en la agenda política, sino más bien por las oportunidades de acumulación que se fueron vislumbrando.

Avanzada la década del '90 (y cambio de conducción de la STU mediante), se consolidó un modo de proceder frente a la irregularidad del hábitat popular urbano en el que todas las medidas -con la excepción del Régimen de Reconstrucción Urbana (sancionado durante el gobierno de Cafiero y prácticamente sin aplicación efectiva)- quedaron enfocadas a resolver la cuestión dominial antes que la intervención multidimensional a nivel barrial. Primó la atención individualizada de casos a partir del binomio familia - gobierno, en sintonía con el esquema de

---

221 Esta propuesta fue puesta a andar en el marco del Programa Arraigo a nivel nacional, pero no llegó a implementarse desde el gobierno provincial por el breve lapso de este grupo en la gestión en la STU.

políticas sociales promovido por el gobierno de Duhalde, y ya sin apoyarse en lazos con las organizaciones territoriales sino con manzanas o punteros políticos. Los debates y las convocatorias a las organizaciones sociales a participar de la orientación de la política quedaron en el pasado. Primó la lógica de la celeridad para implementar medidas de fuerte impacto, evitando los "obstáculos" burocráticos o tecnocráticos que pudieran aparecer y bajo el fundamento de *la propiedad como derecho*. El Estado se define como facilitador del acceso a la propiedad a través de sus roles de mediador, vendedor y escriturador. La regularización fue cada vez más entendida como titularización, sin esfuerzos en apuntalar procesos colectivos, ni tareas sobre la dimensión urbanística del problema, y el discurso del derecho a la vivienda como derecho a la propiedad se instaló definitivamente.

La opción por la política de efectos masivos y a corto plazo empalmó sin inconvenientes con las recomendaciones de los organismos internacionales: facilitar el acceso a la propiedad plena, incorporar tierra a los circuitos mercantiles legales y sumar contribuyentes a las arcas públicas. El siguiente párrafo de los fundamentos de la LN 24.374, la protagonista de la política - al menos para los actores políticos- en todo el período, sintetiza esa amalgama: *"Esta legislación termina con **ciudadanos de segunda que no pueden tener acceso a la propiedad de su vivienda**, incorpora un enorme caudal de bienes inmuebles al comercio y, por añadidura, también beneficia a la sociedad en su conjunto, ya que, a partir de su regularización, se convertirán en contribuyentes de impuestos, tasas y demás gabelas públicas, tanto nacionales cuanto provinciales y municipales"* (resaltado propio). Paulatinamente el discurso que identifica como *ciudadanos de segunda* a quienes no son propietarios y con *dar dignidad* a través del acceso a la propiedad fue ganado terreno frente al tratamiento integral de la urbanización popular y sus problemas.

*"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 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"* (E 16).

Se afirma la noción de que la escritura es la manera más apropiada de brindar seguridad a las familias. En eso se observaron coincidencias en los discursos de lo/as entrevistados y en los fundamentos de las leyes y decretos. Entonces, la pregunta que tuvo lugar fue: ¿de qué hay que proteger a las familias que hace veinte, treinta, cuarenta años que habitan esos asentamientos? Y

las respuestas casi unánimes: 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, movidos por las expulsiones del sistema por cuestiones económicas, se van a ocupar una tierra con cuatro chapas, tienen 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"* (E 11).

*"Todas estas son líneas de acción, el [Programa] Arraigo, el Plan Familia Propietaria, la ley Pierri, son todos 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"* (E 5).

*"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"* (E 17).

*"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 humilde va siempre, no le interesa"* (E 16).

En similar sintonía se expresan los fundamentos de otras leyes y decretos, aquí se citan sólo cuatro a modo ilustrativo de esa identificación ineludible en la absoluta mayoría de los instrumentos y de las leyes de expropiación para regularizar:

*"La presente ley encuentra su principal fundamento en el derecho de toda familia a una vivienda digna, concepto universalmente aceptado y recogido por nuestra Carta Magna. Este derecho únicamente puede materializarse para los sectores obreros, mediante el acceso previo a la propiedad de la tierra [...] Es deber del Estado y de la sociedad, implantar un estado de justicia social y resolver el problema de la tierra; esto significa eliminar precariedad jurídica que genera una situación de inestabilidad en los actuales ocupan-*

*tes, transformando las condiciones actuales de vida en algo potencialmente nuevo, podrán ejercer en otros niveles las acciones reivindicativas que correspondan" (Transferencia de tierra de dominio público en Vte. López, Fundamentos Ley 10.903/90).*

*"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" (Expropiación en La Plata, Fundamentos Ley 12.018/97).*

*"... es un compromiso ineludible garantizar la seguridad jurídica de sus adjudicatarios y o ocupantes para llegar a contar con el título de propiedad de los inmuebles que habitan. Esta seguridad jurídica también les permite a los ciudadanos garantizar operaciones con respaldo hipotecario, como también estar conforme a derecho con sus obligaciones tributarias, con el fisco de la Provincia como con el respectivo municipio. [...] El acceso a una vivienda digna tiene en nuestro ordenamiento jurídico, como ya se expresara, el rango constitucional, sumado a ello el resguardo que la ley le otorga al titular del dominio en vastos aspectos, tales como acceso al crédito, reconocimiento social, seguridad familiar, en definitiva un mejoramiento ostensible en su calidad de vida, generando para el erario público un ingreso por contribuciones que hasta la sanción de la ley resultaba imposible percibir" (Fundamentos Ley 13.342/05 de Regularización de inmuebles financiados por el IVBA)*

*"Si queremos que aquellos que hoy están excluidos puedan formar su propio patrimonio familiar (es decir: que tengan sus bienes propios) son fundamentales las propuestas concretas, desde el acceso a la tierra, el respeto por la identidad y la familia. Asimismo, es objetivo del Estado nacional, provincial y municipal facilitar el acceso a la tierra, y en este sentido ese acceso debe ser entendido como un derecho social" (Expropiación en Lomas de Zamora, Fundamentos Ley 14.660/15).*

Lo que se instaura inicialmente a modo de respuesta ante la problemática de la irregularidad se fue consolidando en el tiempo. La acción del Estado en su papel de facilitador y protector de la propiedad privada no fue puesta en cuestión y, cuando las dimensiones urbanística

o ambiental fueron un impedimento, se trabajó por la vía de la excepción, haciendo caso omiso de las posibilidades brindadas por los instrumentos que habilitan un tratamiento integral de la irregularidad, paridos al calor de las discusiones de principios de los '90 frente al problema y sus dimensiones.

Habiendo pasado la etapa que se señala como la más importante en cuanto a medidas, recursos y jerarquización de la acción dentro de los organismos públicos, desde mediados de los '90 hasta fines de la década de 2000, la política dejó de ser proactiva y se redujo a dar continuidad a los procedimientos en curso, gestionar la sanción de nuevas leyes de expropiación y de postergación de la vigencia de las existentes sin resolver verdaderamente la regularización por falta de recursos asignados a eso, negociar con organizaciones/punteros políticos ante nuevas tomas de tierras, orientar individualmente a las familias que se acercaban con 'su caso'.

Así transcurrieron años en los que el país atravesó una de sus peores crisis económicas y políticas, y salió adelante con un cambio de rumbo en la política económica. El modelo neodesarrollista impactó sobre algunos indicadores: creció el empleo, bajó el desempleo, se redujo la pobreza, pero no repercutió en las posibilidades de acceso formal al suelo y la vivienda, más bien todo lo contrario (Baer 2011; Del Río, Langard y Arturi 2014; Del Río y Langard 2016). En ese contexto, la política de regularización creada ante las situaciones que se presentaban a fines de los años '80 y principios de los '90, se enfrentaba, entrada la década de 2000, a la ininterrumpida producción de hábitat irregular, a su densificación y a la emergencia de nuevas irregularidades, éstas últimas generadas también por el mismo accionar del Estado y del mercado informal. En ese sentido, la regularización vía sanción de leyes de expropiación es interpretada como una de las causas de la producción de urbanización en la irregularidad, puesto que se asume como parte de la incorporación de suelo a la ciudad comandada por loteadores clandestinos y apoyada en los mecanismos creados para regularizar.

*"Hubo una avanzada muy importante de lo que nosotros llamábamos la industria de la ocupación, que era alguna asociación entre un propietario y un abogado inescrupuloso que motivaban una ocupación porque de esa manera se sentaban a negociar con el Estado provincial para poder vender una tierra que, si le ponían un cartel, no se la podían vender a nadie, en eso hubo connivencia de estos sectores que digo, de algunos punteros políticos con demanda cautiva de gente que necesitaba lugares para vivir" (E 11).*

*"Es también el mecanismo que ha servido para que muchos propietarios del suelo de muy mala calidad, inundable, ellos mismos favorezcan la ocupación para luego lograr la expropiación, porque era un suelo que, si lo iban a urbanizar o colocar bajo formas de*

*mercado, les iba a llevar un laburo, tenían que hacer mucho saneamiento, y en determinado momento muchos se empiezan a dar cuenta de que es mejor que se ocupe y que lo compre el Estado" (E 31).*

Instalados esos mecanismos y ya formando parte de la producción de suelo urbano, la regularización pasó a contribuir al ciclo de la irregularidad. Pero, las expresiones de lo/as funcionario/as políticos de entonces parecen desconocer el contexto en el que se desenvolvían y siguen poniendo el acento en la ocupación como causa:

*"Frente a ocupaciones ilegales preestablecidas cuya situación por el tiempo que se habían producido no se podían 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[...]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 encauzar, era la responsabilidad del Estado reencauzar esa demanda desde el punto de vista de la legalidad, no de la ilegalidad" (E 5).*

*"Esa errónea cultura o creencia de la gente de que sobran tierras fiscales y que todo lo que ellos ven baldío es fiscal, no hay educación sobre la temática y hay una confusión muy grande no sólo en la gente, sino también en los funcionarios de todo nivel [...] nosotros veníamos haciendo un trabajo donde no fomentábamos la ocupación, todo lo contrario, porque la verdad es que soy muy sensible a la necesidad de vivienda y en general el gobierno de Solá también lo era y todos los intendentes, pero la lógica de la ocupación porque sí, sin saber dónde, cómo, sin límites, todos sabemos que es más perjudicial que otra cosa. Yo creo que D'Elia<sup>222</sup> fue un gran problema" (E 17).*

La ausencia de estudio, conocimiento profundo y debate acerca de la problemática surge como una característica de estos años de mucha disputa interna de los aparatos institucionales, poca convocatoria a las organizaciones sociales y poco provecho de los instrumentos para regularizar y, sobre todo, para impedir la reproducción de las formas irregulares de urbanización. Fueron años de energías puestas en disputas internas entre fracciones del PJ, que tuvieron a los organismos de tierras entre sus botines, por el lado de los actores políticos, y de reivindicaciones

---

222 Se refiere a Luis D'Elía, referente de la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), organización social que emprendió tomas de tierras y construcción de asentamientos desde la década del '80.

por los graves emergentes de la crisis económica y política (empleo, pobreza, hambre), desde el lado de las organizaciones sociales.

Años después, ya en la última gestión estudiada, desde el gobierno se empieza a visualizar la acumulación de casos de irregularidad y la generación de nuevas irregularidades: se amontonaban las leyes de expropiación sin presupuesto y las viviendas sociales sin escriturar (y que circulaban por el mercado de compraventas y alquileres irregulares). Además, la gran movilización que significó la sanción e implementación de la primera etapa de la LN 24.374 no había redundado en verdadera regularización, puesto que -habiendo pasado ya los diez años que prescribe la ley- no estaban llegando solicitudes de consolidación<sup>223</sup>. La identificación de esas tres problemáticas se convirtió en tres líneas de trabajo surgidas de la iniciativa de los actores políticos que, cuando las oportunidades lo permitieron, decidieron abandonar un rol pasivo. Primero se intentaron programas de compra de tierras expropiadas que no prosperaron por falta de asignación de recursos<sup>224</sup>. Posteriormente, se avanzó en la titularización de viviendas sociales y en la etapa de consolidación en escrituras de la LN 24.374. Estas dos últimas vías implicaron más gestión y decisión política que recursos económicos, y se transformaron en las *vedettes* de la última gestión de gobierno estudiada. En ellas, el objetivo de generar propietarios se evidencia con claridad y se alcanza sin alterar la distribución de recursos económicos al interior del Estado provincial (puesto que se apoyan en la salida a la búsqueda de beneficiario/as en condiciones de acceder al título y en decisiones de admisión de casos que antes no estaban contemplados en procedimientos de regularización), pero no accionan directamente sobre condiciones materiales de los barrios.

Cabe mencionar también el esfuerzo puesto en la sanción de la LAJH que, si bien no presenta soluciones opuestas a lo existente, le da un tratamiento a la urbanización popular como parte de la producción general de la ciudad y ofrece herramientas que, siempre que haya decisión política, podrían incidir en las causas de la irregularidad: *"De manera novedosa, este proyecto apuntó a brindarle al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la «producción del suelo», esto es generar lugares nuevos o que estén ociosos que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales"* (Fundamentos ley 14.449). Su creación fue un logro producto del retorno del debate político y técnico a la órbita gubernamental, presionado por las organizaciones sociales, colectivos, ONGs, trabajador/as del Estado y académico/as que la militaron. Pero su análisis será materia de otras investigaciones...

---

223 Lo cual, por otra parte, evidencia la importancia relativa acerca de la *necesidad de tener escrituras* que desde los actores políticos suele atribuirse a lo/as poblador/as.

224 Decretos 778/05 y 188/07.

**Cuadro 4.5. Provincia de Buenos Aires. Treinta años de política de regularización del hábitat popular urbano**

Gobierno	Organismos públicos	Herramientas de regularización	Usos de las herramientas de regularización	Características sobresalientes
<b>Armendáriz UCR</b>	Sin experiencia previa. Creación de la DRPV.	Primeras expropiaciones para regularizar. Adhesión a LN 23.073: lotes indexados.	Se inician procesos de regularización por expropiación. Intento infructuoso de mediación entre intereses por efectos de la Circular 1.050 del Banco Central.	Se da lugar a problema en la agenda política y se actúa en pos de la <i>radicación</i> (vs. erradicación). Perfil técnico y administrativo.
<b>Cafiero PJ</b>	Creación de la DPRD en la órbita de la <i>acción social</i> . Iniciativas desde dos organismos pertenecientes a ministerios diferentes, con enfoques coincidentes: DPRD (Min. Acción Social) y SSUV (MOSP).	D 4.217/91, frena desalojos. D 3.736/91 y otras medidas para el hábitat popular: oferta de suelo, programas alternativos de vivienda.	Se consolida la sanción de leyes de expropiación como mecanismo para frenar desalojos. Se crea el Régimen de Reconstrucción Urbana para atender la dimensión urbanística. Enfoque novedoso con escasos resultados.	Se afianza la noción de <i>radicación</i> . Enfoque político antes que técnico. Regularización como acción social. Tratamiento integral de la problemática del acceso a la tierra urbana, la regularización y el mejoramiento habitacional y barrial. Fortalecimiento de equipos municipales; apertura a la participación de entidades civiles y organizaciones sociales.
<b>Duhalde PJ</b>	Creación de la STU. Unificación y jerarquización de organismos públicos de gestión de la política urbana y la tierra. La regularización sale de la acción social.	L 11.199/92 y 11.926/96: lotes indexados. L 11.418/93: inmuebles fiscales. D 3.991/94 y D 2.815/94: LN 24.374. L 11.622/95: canje deudas. D 2.225/95: compra de tierras.	Mediación frente a conflicto con empresas loteadoras con perfil muy favorable a éstas. Fuerte impulso a la sanción de la LN 24.374 e implementación en la provincia. Sanción sistemática de leyes de expropiación, escaso presupuesto para ejecutar. Enajenación de tierras fiscales en beneficio de ocupantes.	Mirada integral del acceso al hábitat y el mejoramiento. "Consolidar el arraigo". Se afianza el rol mediador del Estado: responder demandas sociales sin tocar intereses privados. Oferta de suelo en el interior: PFP. Luego vuelco hacia la regularización como titularización de tierra.
	STU asume tareas vinculadas a nuevos emprendimientos inmobiliarios y relega la política de regularización. Creación UEPBA PROMEBA.	D 2.716/98: UEPBA PROMEBA.	Adhesión a PROMEBA, implementación.	Tratamiento individual que reemplaza las intervenciones a nivel barrial (excepto PROMEBA). Impronta fuerte que perdura.

**Cuadro 4.5. Continuación**

<b>Gobierno</b>	<b>Organismos públicos</b>	<b>Herramientas de regularización</b>	<b>Usos de las herramientas de regularización</b>	<b>Características sobresalientes</b>
<b>Ruckauf PJ</b>	Desmantelamiento de los organismos públicos, pérdida de jerarquía y recursos para atender problemática de irregularidad.	----	Expropiaciones sin presupuesto asignado.	No hay política, siguen los pasos administrativos de los procesos que se habían iniciado en gestiones anteriores.
<b>Solá PJ</b>	Se repone la jerarquía de los organismos. Duplicación de organismos, descoordinación, competencias pisadas: organismos como botín político.	D 778/05 y 188/07: compras de tierras para vivienda y expropiadas. L 13.342 y D 480/07: regularización de viviendas del IVBA.	Expropiaciones sin presupuesto asignado. Intento de compra de tierras expropiadas, no prosperó. Trabas en la atención a la irregularidad de viviendas IVBA.	Algunas cuestiones reingresan en la agenda política, iniciativas de los actores políticos y político-técnicos. Resultados ínfimos.
<b>Scioli PJ</b>	Primera etapa de mantenimiento de las estructuras duplicadas y divorciadas. EGG con iniciativa propia.  Creación de la SSTUV: agrupamiento de organismos y competencias.	D 699/10 para regularización de viviendas del IVBA. Ley de Acceso Justo al Hábitat.	Impulso a la titularización de inmuebles IVBA. Nuevo impulso a la implementación de la LN 24.374 (fase consolidación). Incipiente implementación de la LAJH: programa de generación de suelo urbano, microcréditos para mejoramiento habitacional.	Iniciativa y decisión política de avanzar en la regularización (titularización). Titularización como eje de acumulación política: ley 24.374 e inmuebles IVBA.  Retorno de los debates. Oportunidad política para sancionar la LAJH. Tensiones en torno a su sanción e implementación.

L: Ley provincial; LN: Ley Nacional; D: Decreto; DL: Decreto-ley  
Elaboración propia.

## Capítulo 5.

### Gestión urbana y regularización del hábitat popular en La Plata: las contradicciones de las políticas con efectos territoriales

#### Introducción

Retomando las inquietudes iniciales, las preguntas que guían este tramo de la investigación son: cómo ha sido tratada desde el municipio la problemática de la irregularidad del hábitat popular urbano y si ha habido diálogo entre la política urbana municipal y las medidas de regularización implementadas en el municipio de La Plata. Con sus 654.324 habitantes (CNPHyV 2010) y 926 kilómetros cuadrados de superficie, La Plata es una de las ciudades más importantes de la provincia por ser asiento de las dependencias del gobierno provincial y por su oferta educativa, sanitaria, recreativa, cultural, comercial, presencia industrial y de producción intensiva de flores y hortalizas.

Será el momento de observar a los distintos niveles de gobierno en acción frente a la cuestión, sabiendo de antemano que las competencias en materia de regularización están repartidas entre diferentes instituciones, mayoritariamente del nivel provincial. Con el estudio de caso se busca observar a la política de regularización en su fase de implementación, la bajada al territorio de los instrumentos para regularizar casos concretos que lograron entrar en la agenda local de distintas maneras: por demandas de lo/as pobladore/as o por sus reacciones defensivas frente a riesgos de ser desalojado/as, por propuestas de actores políticos territoriales que ofrecen la posibilidad de regularizar -asumiendo el rol de *mediadores* entre el barrio y los organismos provinciales y municipales- o por iniciativas emanadas desde dichos organismos.

El capítulo se organiza en cuatro partes: la primera, de repaso de las orientaciones generales de la política urbana tomando como elementos destacables las funciones de la Dirección de Planeamiento Urbano (DPU)<sup>225</sup> y los lineamientos generales de los Códigos de Ordenamiento Urbano (COU) que rigieron durante el período, para observar los posicionamientos de las gestiones municipales frente a los actores que producen la ciudad. Asimismo, se presentan los organismos desde los que se dio tratamiento a la irregularidad del

---

225 Este organismo se denominó Dirección de Planeamiento Urbano (gobiernos UCR), Dirección de Planeamiento Urbano y Regional (gobierno de Alak), Dirección de Planeamiento Urbano y Obras Particulares (gobierno de Bruera). En este capítulo se lo llamará DPU para agilizar la lectura.

hábitat popular urbano, nacidos y sostenidos por fuera de la DPU. En un segundo momento, se presenta la dinámica que ha tenido el hábitat popular urbano en el partido de La Plata y las expresiones concretas de su irregularidad para dar paso, en un tercer apartado, al tratamiento dado a dichas manifestaciones y los resultados de los procedimientos. En la implementación de instrumentos estuvo involucrado principalmente el nivel provincial de gobierno, en ocasiones condicionando decisiones del gobierno local; pero la observación del rol asumido por las gestiones municipales respecto del tratamiento diferencial de la producción de ciudad formal e informal, no lo exime de responsabilidades dado la elección de medidas correctivas que no alteran las causas de la irregularidad, tal como se concluye en el apartado cuatro.

### **5.1. La Plata: Gestión municipal y política urbana. El municipio como agente activo en la definición del rumbo de la ciudad**

La ciudad de La Plata, fundada para ser capital de la provincia de Buenos Aires en el año 1882, es una ciudad planificada desde el origen, con un trazado que intentó responder a los lineamientos del higienismo imperante en los ámbitos vinculados con el urbanismo y la arquitectura a fines del siglo XIX. Pero, según algunas miradas que apuestan a la planificación como actividad ordenadora del territorio, *"la única decisión de planificación, integrando el sistema productivo y reproductivo en la región, fue el acto de fundación de La Plata, el puerto y su área de producción, abandonada casi al momento de empezar"* (López 1992: 69).

Los agentes de las decisiones políticas y los propietarios de la tierra fueron quienes determinaron la composición de la población del casco fundacional y su periferia desde los inicios de la ciudad. El acceso al suelo se dio predominantemente a través de la compra de lotes cuya oferta fue determinando el perfil de habitantes de cada sector de la ciudad: el casco fundacional reservado para sectores de mayor poder adquisitivo, las localidades del eje norte para segundas residencias, mientras que en el resto de la periferia operaba el mercado de loteos populares.

Las subdivisiones de la periferia se dieron básicamente de dos maneras: hasta 1930, siguiendo el trazado del ferrocarril y conforme se iban fundando pueblos en torno a las estaciones<sup>226</sup>, y posteriormente -hasta 1970, cuando se concretó la primera ordenanza de

---

226 La Ley 3.487 de 'Fundación de Pueblos' del año 1913 establece porcentajes de suelo para

subdivisión de suelo según usos en La Plata<sup>227</sup>- mediante los parcelamientos de quintas y chacras, sin ningún requerimiento de servicios, que se dieron de manera indiscriminada y facilitados por las vías de acceso al casco orientadas hacia el transporte automotor. Esta lógica de subdivisión del suelo se fue plasmando en loteos dispersos, generando una periferia de "urbanizaciones artificiales" (López 1992), cuestión que algunas décadas después será crucial en procedimientos de regularización, como se mostrará más adelante.

La sanción del DL 8.912 de Ordenamiento territorial y usos del suelo en 1977 significó un vuelco radical en lo que hace a la producción de suelo urbano debido a los requisitos impuestos para que la subdivisión de suelo sea aceptada. La planificación prescriptiva y basada en normas que responden a diagnósticos y lineamientos técnicos llegaba a la provincia y sus municipios de la mano de un decreto-ley que -a cuarenta años de su sanción, con numerosas críticas desde diferentes ámbitos<sup>228</sup>, fundamentalmente, de las corporaciones que representan intereses inmobiliarios- no se ha derogado. En este DL, a los municipios de la provincia se les asignó la función de visar y controlar la producción de ciudad a partir de ordenanzas locales de adecuación al mismo y de la conformación de oficinas técnicas de planeamiento que serán las encargadas de la aplicación de la norma.

En La Plata, la Dirección de Planeamiento Urbano fue la entidad encargada de tales tareas y, durante los sucesivos gobiernos desde la restitución democrática, ha estado dirigida por arquitecto/as, quienes, aun con algunas diferencias según los periodos, han ostentado un perfil técnico y enmarcado en los preceptos del DL. En poco más de tres décadas de sucesivos gobiernos democráticos, se han identificado fases en la gestión territorial de la ciudad que se caracterizarán a continuación, con la única intención de contextualizar los procesos de urbanización popular sobre los cuales intentará actuar *a posteriori* la política de regularización.

El mapa 5.1. tiene la finalidad de mostrar la extensión del municipio y su emplazamiento respecto de Berisso y Ensenada (con quienes constituye el Aglomerado Gran La Plata), las localidades que lo conforman y la expansión sostenida del tejido urbano presentada en cortes temporales entre 1892 y 2011, para apoyar la lectura de los apartados siguientes.

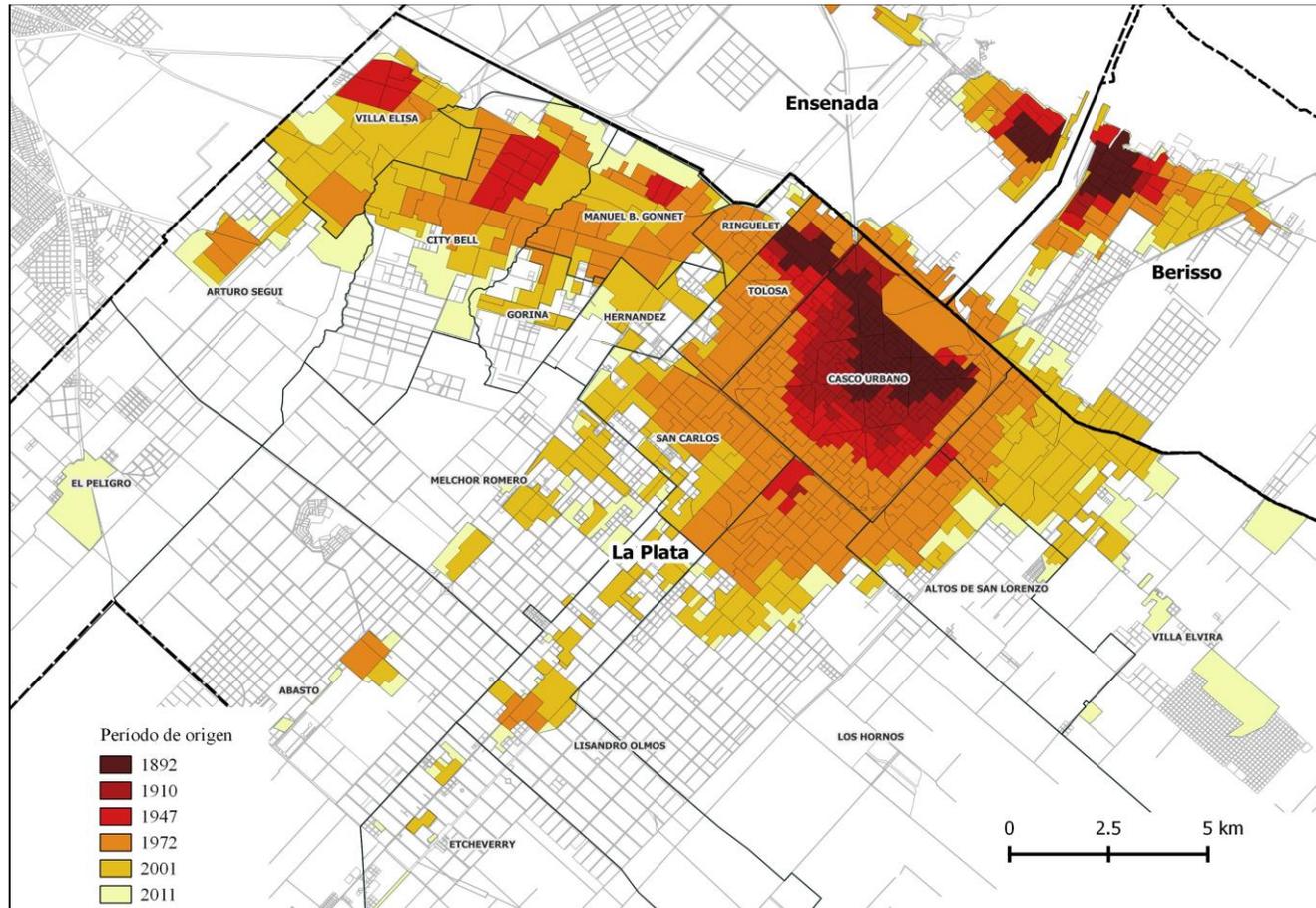
---

equipamiento, anchos y orientación de calles, exige certificación de agua en napas, no servicios.

227 Isabel López (1992) menciona al Plan URBIS de 1962 como el estudio antecedente que derivó en recomendaciones que luego se plasmaron en la ordenanza.

228 En el digesto legislativo se encuentran 25 leyes y decretos que la modifican.

Mapa 5.1. La Plata. Crecimiento del tejido urbano por cortes temporales, 1892-2011



Elaboración propia en base a *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana*, Subsecretaría de Urbanismo y Viviendas (2007) y fotointerpretación de imágenes de Google Earth (2013).

### **5.1.a. Intendencias de Juan C. Albertí y Pablo Pinto (1983-1991): el municipio se inicia en las tareas de ordenamiento territorial, la irregularidad no es un tema de agenda estatal**

Al asumir el gobierno democrático y durante los dos primeros mandatos, la DPU era una oficina marginal del municipio, con muy poco personal capacitado en planeamiento, escaso presupuesto y con tareas acotadas al visado de expedientes de solicitudes de subdivisión de suelo o aprobación de diferentes usos, de acuerdo con lo establecido en el DL 8.912 y su adecuación municipal de entonces, la ordenanza 4.495/78, que llevaba poco más de un lustro vigente.

Fueron años de continuidades en la transformación del casco fundacional, iniciada décadas atrás (Sessa 1992; Garnier 1992), con reemplazos de viviendas originales por edificios y viviendas modernas, extensión de las vías comerciales en el área central y adaptación de la circulación al tránsito vehicular particular, con el consiguiente retroceso de los espacios públicos en tanto espacios de encuentro (Sessa 1992). Asimismo, la periferia siguió creciendo a partir de la ocupación de tierra previamente subdividida, consolidando la superposición de diferentes usos (productivo primario, industrial, residencial, extractivo, etc.) y generando áreas de "tensiones ambientales" (Resa 1995).

Uno de los grandes temas a resolver por la DPU fue heredado de las gestiones anteriores: la tierra transferida por la provincia de Buenos Aires a los municipios, producto de los porcentajes de suelo destinados a equipamiento en subdivisiones de tierra. El decreto 9533 de 1980 establecía dichas transferencias, pero omitiendo el detalle de que, sobre todo en municipios del AMBA y La Plata, mucho de ese suelo estaba ocupado irregularmente. El problema era, entonces, que el gobierno municipal debía gestionar una cantidad incierta de parcelas dispersas por el partido y habitadas de manera irregular (sin títulos). La decisión municipal fue transferir esos lotes en venta a los ocupantes<sup>229</sup> y a la DPU se le legó la tarea de gestionar la subdivisión y certificar la existencia de viviendas consolidadas en dichas tierras para proceder a su venta, tal como lo exigía el procedimiento.

Más allá de las ocupaciones puntuales mencionadas, la problemática de la irregularidad del hábitat popular urbano en La Plata era por entonces muy incipiente y restringida a algunas villas y asentamientos de escasa población. Es decir, el municipio no tenía frente a sí el fenómeno masivo que se observaba en otras ciudades latinoamericanas y, también por eso, las tareas de la DPU quedaron orientadas desde el vamos a la función técnica de habilitar y ordenar el desempeño de los agentes inmobiliarios y propietarios del suelo.

---

229 Posibilitado por el decreto 2.210/78.

### **5.1.b. Intendencias de Julio Alak (1991-2007): las dos ventanillas. Apuesta a la planificación como herramienta de gestión territorial y tratamiento diferenciado de la irregularidad del hábitat popular**

La asunción del PJ en 1991, con Julio Alak como intendente -quien ocupará ese cargo por cuatro periodos sucesivos y dará continuidad a algunos funcionarios, como el Director de la DPU<sup>230</sup>- dio la posibilidad de posicionar a la Dirección como un organismo con presencia fuerte en la gestión del ordenamiento territorial. En 16 años, la DPU fue ampliando sus competencias y consolidando equipos con recursos humanos y tecnológicos<sup>231</sup>; fue el periodo en el que se expresó con más fuerza la apuesta por la planificación del territorio, con un perfil técnico que introdujo elementos progresistas novedosos.

Durante los primeros años, los esfuerzos se concentraron en producir estudios que identificaran los problemas en el territorio y en asociar la planificación a la gestión urbana y a la gestión directa de la obra pública<sup>232</sup>. Desde la DPU se elaboró un documento<sup>233</sup> de diagnóstico territorial y propuestas para la modificación de la ordenanza de adhesión al DL 8.912, incorporando no sólo la acción sobre los problemas identificados, sino también medidas para enfrentarlos desde la planificación. Los problemas más relevantes que se detallaban entonces eran: inadecuaciones de los hechos existentes a la letra de la ordenanza 4.495/78<sup>234</sup>, expansión periférica "*de baja calidad estética y constructiva de la edificación*" y acompañada de un nulo crecimiento demográfico del casco fundacional debido a "*altos costos de los terrenos, las viviendas y los alquileres, combinados con la terciarización del casco*", retracción del suelo productivo, superposiciones de usos y *tensiones ambientales* en la periferia, entre otros (Resa 1995).

Una de las decisiones más importantes de los primeros años de gestión fue la creación del Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT)<sup>235</sup>, conformado por representantes del Concejo Deliberante, de la UNLP y de los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos de la provincia. Con perfil técnico, esta entidad llegó a erigirse en actor de consulta obligatoria y a dar su opinión ante todas las acciones que fueran a modificar el territorio; logró gran

---

230 Denominada Dirección de Planeamiento Urbano y Regional, se mantiene la sigla DPU con el fin de evitar confusiones en la lectura.

231 Se armaron tres departamentos: Ordenamiento territorial, Planeamiento y Diseño urbano, más la secretaria técnica del COUT, desde su creación en 1997.

232 Se generaron mecanismos de licitación que agilizaban los tiempos para la ejecución presupuestaria de las partidas para obras públicas, mejorando su implementación. Entrevista al Director de la DPU.

233 "Ideas para un nuevo Régimen Legal de Planeamiento Urbano" de 1995.

234 A la cual, también, se le encontraban problemas 'de forma', 'de aplicación' y 'de gestión y control' que hacían muy complicada su implementación efectiva (Resa 1995).

235 Decreto 647/97.

legitimidad dentro del Concejo Deliberante y del Poder Ejecutivo municipal, al punto de que nunca fueron rechazadas o desoídas sus recomendaciones.

Por su parte, la propuesta -que luego derivó en el Código de Ordenamiento Urbano del año 2000<sup>236</sup>- se organizó para superar los problemas encontrados en la normativa anterior, pero además pretendió trascender lo meramente técnico e introducir mecanismos de planificación estratégica, participación ciudadana e información pública. Sin salirse del rol de agente orientador de las acciones de otros actores de la ciudad -sobre todo, los privados- la nueva gestión abría la puerta a la participación ciudadana, al menos como intención<sup>237</sup>.

Una vez en vigencia el nuevo Código de Ordenamiento Urbano, se trabajó en lineamientos de acción territorial que en la actualidad -y a la luz de lo que sucedió posteriormente- se pueden calificar como decisiones progresistas, incluso de avanzada, en el campo del ordenamiento territorial. Se mencionan a modo de ejemplos:

- la expresa prohibición de crear barrios cerrados cercanos al tejido urbano y su colocación periférica sobre la Ruta Nacional 2, puesto que se los asociaba con la dinámica de expansión del AMBA más que con una demanda local de residencia en barrios privados y clubes de campo y que, además, se los leía como factores de modificación del precio del suelo en la periferia;
- el relevamiento del patrimonio arquitectónico existente y la conformación de un *Catálogo de Inmuebles Protegidos*;
- la utilización del instrumento de *transferencia de indicadores* como mecanismo para la protección del patrimonio arquitectónico, sin afectar intereses de privados;
- la generación de *convenios urbanísticos* que implicaron la aprobación de cambios de usos en determinadas zonas sujetos al financiamiento de obras públicas<sup>238</sup>.

También, dentro de esta misma lógica técnico-política de gestión territorial, hubo iniciativas que no prosperaron puesto que se enfrentaron con las limitaciones propias de la producción de ciudad en el capitalismo y los intereses que la sustentan:

- propuesta de implementar una *tasa municipal por mejoras* que pretendía capturar parte de la valorización de los inmuebles generada a partir de actos administrativos municipales tales como los cambios en la calificación de usos;

---

236 Ordenanza 9.231/00.

237 El Régimen de información pública obligaba al municipio a abrir un registro con lo aprobado bajo el Código de Planeamiento Urbano y mantenerlo 15 días abierto para que se tome vista del expediente y se expresen las disconformidades, las cuales debían ser respondidas antes de que la acción pueda tener efectos jurídicos.

238 Por ejemplo, la instalación de hipermercados que financiaron la construcción de espacios públicos como la Plaza Islas Malvinas y la recuperación edilicia del Pasaje Dardo Rocha.

- propuesta de promover la movilización de suelo en espera especulativa a partir de un *mecanismo de caducidad progresiva de los loteos* que pusiera plazos a los propietarios de loteos preexistentes para que invirtieran en urbanizarlos.

Por aquellos años, la llamada "planificación estratégica" entraba con fuerza en los discursos técnicos como alternativa a la acción (en apariencia) rígida y centralizada del Estado. El municipio de La Plata avanzó en tres intentos de elaboración de planes de acción bajo esa lógica flexible y de pretendido consenso entre intereses: un primer convenio con la Fundación CEPA, otro con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP) y uno último con la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP. Pero ninguno de ellos prosperó más allá de algunos anuncios para su formulación. La planificación estratégica entra a escena en el momento en que la recuperación de la actividad planificadora desde el Estado ingresa en una fase de declive. Esto no es casual, coincide con la deslegitimación del Estado a partir de su "reestructuración" y la búsqueda de legitimidad en las decisiones en consensos construidos con otros actores.

Mientras se generaban estas iniciativas desde el planeamiento urbano, a la progresiva expansión de la urbanización popular -de gran crecimiento durante la década del '90, como se verá en el siguiente apartado- se la intentó canalizar desde la preocupación por la expansión periférica y la consolidación de la ciudad difusa. Desde la DPU se realizó un trabajo de identificación de lotes vacantes (dentro del tejido periférico, cercanos a asentamientos y villas existentes, y con facilidades de acceso al centro a través de la red vial) con el fin de adquirirlos para ejecutar en ellos la construcción de 5000 viviendas en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas, propuesta nacional que se ponía en marcha hacia 2003-04, últimos años de esta gestión municipal. Se convocó a los propietarios del suelo, se llegó a acuerdos de precios en varios casos, pero el fin del mandato de Alak dejó inconclusos los procedimientos. Si bien esta iniciativa no prosperó, ilustra el modo en el que la problemática del hábitat popular entraba en la agenda de los planificadores urbanos del municipio: movilización de suelo, completamiento de vacíos urbanos, freno a la expansión periférica de la ciudad sobre tierras hortícolas, aprovechamiento de la infraestructura existente. Hasta ahí. Porque la gestión de la irregularidad del hábitat popular estuvo durante esta gestión en el ámbito de la Casa de Tierras, organismo sin diálogo con la DPU encuadrado en la Subsecretaría de Desarrollo Social del municipio.

Las Casas de Tierras fueron creadas en el marco de la implementación de la Ley Nacional

de Titularización de Inmuebles en la provincia de Buenos Aires<sup>239</sup>, como organismos híbridos en los que los municipios sostenían el espacio físico y la provincia financiaba al personal técnico y administrativo para la ejecución de la ley. Cabe recordar que esta ley se implementó de manera terciarizada, mediante un convenio con el Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires y la creación de Registros Notariales de Regularización Dominial en todo el territorio provincial, y desde las Casas de Tierras sólo se brindaba apoyo e información.

En La Plata, la Casa de Tierras se creó en 1996 y hasta 2003 tuvo al frente a una escribana con trayectoria militante dentro de peronismo y en los barrios periféricos de la ciudad. Por el perfil de su directora y gracias al apoyo que recibió del intendente, la Casa de Tierras fue sumando a su misión central otras tareas que no estaban contempladas inicialmente: la regularización mediante la implementación de otros instrumentos y la gestión con organismos provinciales para ello. Desde allí se trabajaron varios casos a partir de pobladore/as que acercaban la preocupación por la regularización y/o que respondían a la difusión que la misma Casa de Tierras realizaba por los barrios: *"a nosotros nos quedó la parte política, la parte técnica le quedó a los escribanos, así que nosotros recibíamos la demanda y derivábamos a los registrosy en el barrio ayudábamos a la gente a juntar los papeles (...) íbamos a los barrios, por nuestra condición militante, se organizaban reuniones informativas, nos manejábamos con los delegados comunales, el delegado tiene un equipo de compañeros, hacíamos publicidad, era la militancia puerta a puerta, a la gente les decían, traiga lo que tenga que la escribana les va a decir si sirve o no sirve"* (E 27).

Desde la Casa de Tierras se fueron ensayando procedimientos de regularización apelando a la *caja de herramientas* existente (prescripción administrativa, expropiaciones, transferencias de tierras públicas a través de distintos instrumentos) y excediendo los fines para los que había sido creada, convirtiéndose en una suerte de "consultorio" de problemáticas de irregularidad de la tenencia de la tierra. Sin relaciones con la DPU, las acciones emprendidas desde la Casa de Tierras sostuvieron en jurisdicción municipal la lógica con la que se fueron concibiendo en el ámbito de la provincia a lo largo de los años y conforme aumentaba la irregularidad del hábitat popular: la definición del problema se centraba en la dimensión dominial de la irregularidad y las acciones procuraban radicar a la población mediante actos de intermediación pública y financiamiento subvencionado de la adquisición de la tierra ya habitada. A la dimensión urbanística se la concebía casi en la totalidad de los casos como obstáculos a sortear.

Los conflictos con los actores públicos de perfil técnico no tardaron en manifestarse,

---

239 Decretos provinciales 3.991/94 y 2.815/96.

puesto que lo que se encaraba desde la Casa de Tierras eran medidas que se salen de la lógica de la planificación territorial y que suelen ir en contra de ella: se legalizan situaciones de hecho que han surgido fuera de la norma y de las prescripciones técnicas que pretenden direccionar el rumbo de la ciudad. Las urbanizaciones populares suelen darse sobre suelo vacante periférico, es decir, aquellos vacíos cuyos propietarios no movilizan (por presentar problemas ambientales que requieren inversiones fuertes para habilitar, por mantenerlos en espera especulativa, por problemas de titularidad, etc.) y se presentan a las familias como oportunidades de acceso al suelo (a través de la participación en una ocupación o de compraventas en loteos producidos por agentes ilegales). La regularización va a ir *a posteriori* -y en nombre de los derechos de los/as habitantes- a incluir dentro de la norma lo producido violándola. He aquí el conflicto (o uno de ellos, porque el choque de personalidades, liderazgos y maneras de concebir la acción política dentro de la gestión pública también explican la conformación de dos vías paralelas y sin vínculos en la gestión territorial de *lo formal* y de *lo informal*). El intendente Alak hizo lugar a la convivencia de ambas lógicas, puesto que fue parejo el apoyo brindado a las iniciativas de la DPU y de la Casa de Tierras.

Según palabras de su directora, la Casa de Tierras era "un botín político" para capitalizar, si se sabía cómo: "[el Secretario de Desarrollo Social] es un militante de alma, de corazón, no tiene los conocimientos técnicos, pero tiene una garra bárbara para la política, cuando me pusieron ahí, él fue inteligente y dijo, ¿por qué yo me voy a enfrentar con ella, que es la que trae los votos de los barrios? yo me voy a aprovechar de ese caudal de laburo de ella. Hasta donde yo lo dejé, yo entendí cómo era" (E 27). Durante los primeros años de trabajo, la relación con la Dirección de Regularización provincial pasó por la Casa de Tierras; en su doble rol de entidad municipal y provincial, sin competencias de actuación propias, la Casa de Tierras armó una estrategia de acumulación política apoyada en: las trayectorias de militancia barrial de sus integrantes, las relaciones con los delegados municipales en los barrios periféricos, la lectura acerca de la magnitud creciente del problema y la formación técnica-administrativa para encontrar (o intentar) soluciones específicas frente a cada caso mediante el uso de los instrumentos existentes. Y desde la jefatura de gobierno se supo ver y dar lugar a ese conjunto de elementos: "Yo iba a la secretaría privada de Alak y les decía que los de Tierras [de provincia] van a poner el 5 de abril la firma de escrituras, y el intendente, o le hace lugar, o se pierde los votos. Alak estuvo todo el tiempo, era el que más apostó y sacó mucho provecho de eso es un dirigente que tiene una visión política bien moderna, **él vio que esto era algo que venía ya a instalarse**, vio la importancia que tenía para la gente" (E 27 resaltado propio).

El trabajo fuerte de la Casa de Tierras coincidió con la etapa inicial de implementación de

la LN 24374 y la vigencia del problema del acceso a la tierra en la agenda de gobierno. Pero ya a principios de la década de 2000 perdió peso, al igual que a nivel provincial. En 2003 fue absorbida enteramente por el municipio convirtiéndose en Subsecretaría de Tierras y cambió de integrantes. La convergencia de reducción de recursos y pérdida de jerarquía de los organismos a nivel provincial, más el corrimiento hacia otros ejes de las demandas organizadas por parte de lo/as pobladore/as de barrios irregulares (trabajo, alimentos) en un contexto de crisis aguda, repercutieron en la reducción de las iniciativas de los actores políticos locales en la regularización de la urbanización popular.

### **5.1.c. Intendencias de Pablo Bruera (2007-2015): la ciudad entregada al *lobby* inmobiliario**

Las últimas dos gestiones de gobierno dentro del periodo estudiado tuvieron a Pablo Bruera al frente del municipio, perteneciente a una corriente opuesta a la de la gestión anterior dentro del PJ. De su mano entraron a operar violentamente en la producción de ciudad los intereses de los agentes inmobiliarios -los existentes y otros nuevos<sup>240</sup>- ya sin intentos de orientación de sus acciones por parte del municipio, que los habilitó, primero, gestionando con decretos de excepción al COU y, desde 2010, bajo un nuevo Código de Planeamiento Urbano<sup>241</sup>, planteado a la medida de los intereses privados. La ciudad fue entregada al mercado, con fuertes consecuencias en la ampliación de la brecha urbana: cada vez fue más difícil para el bolsillo de las familias trabajadoras acceder legalmente a la vivienda mediante compra o alquiler.

Respecto de los movimientos institucionales realizados a partir del cambio de gobierno, cabe comentar que la estructura de la DPU fue desmantelada y quedó en poco tiempo reducida a una dirección administrativa con muy poco personal y sin margen para emprender estudios y/o propuestas propias de gestión del territorio. En entrevistas al personal técnico, se expresaba la

---

240 Desde mediados de los '90 y en los primeros años del 2000, en La Plata surgieron nuevos actores de fuerte peso en los segmentos de producción y comercialización de inmuebles, con gran poder de lobby a nivel local, que consolidaron una posición central en el mercado inmobiliario y son responsables de gran parte de los cambios en la fisonomía de la ciudad. Se observó una concentración de la intermediación inmobiliaria, la cual responde en buena medida a actores que se desempeñan en distintos eslabones del negocio (subdivisión de la tierra, intermediación financiera, construcción, comercialización, entre otros). Esta estrategia de integración vertical intrasectorial -que combina formas de especulación inmobiliaria pasiva e inductiva- junto con estrategias de integración horizontal tendientes a diversificar inversiones, explica en buena medida a los agentes que se encuentran en una posición hegemónica en el mercado inmobiliario plantense. A ellos se suman más de un centenar de empresas de menor porte, beneficiadas por los procesos abiertos gracias a la permeabilidad del gobierno a las demandas de los grandes desarrolladores (Del Río y Relli 2013).

241 Ordenanza 10.703/10.

impotencia por no ser tenidos en cuenta para opinar respecto de la localización de actividades que contrariaban lo establecido en el Código, puesto que sus aprobaciones salían por decreto del intendente, evitando de esta manera a la DPU, al Concejo Deliberante<sup>242</sup> y al COUT que, como se verá a continuación, también fue disuelto por considerarlo un obstáculo a la política pro mercado.

En 2010, y luego de un proceso oscuro y muy denunciado<sup>243</sup>, el Poder Ejecutivo logró la aprobación de un nuevo Código de Ordenamiento Urbano<sup>244</sup> que vino a poner dentro de la normativa las estrategias de maximización de ganancias de agentes inmobiliarios y propietarios de suelo. Los cambios se orientaron hacia una liberalización de las condiciones de acceso al suelo y una reducción de las exigencias urbanísticas a los promotores inmobiliarios. Estos lineamientos configuraron un modelo de gestión urbana que tiende a maximizar las rentas de los desarrolladores en detrimento de beneficios sociales y ambientales en el proceso de urbanización. Las concesiones al sector inmobiliario-constructor que incluye el CPU de 2010 se hacen evidentes en:

- extensión del área urbana en un 54%;
- aumento generalizado de las densidades constructivas<sup>245</sup>;
- habilitación de emprendimientos inmobiliarios a través de la figura de Propiedad Horizontal en zonas periféricas<sup>246</sup>, dando legalidad a un procedimiento irregular instalado previamente por los desarrolladores (loteo y venta de partes indivisas);

---

242 Se necesita la aprobación del Concejo Deliberante cuando se plantean excepciones al Código, en cambio los decretos del intendente salen adelante sin lugar a objeciones.

243 Se denunció la falta de discusión sobre la reforma del COU y la elusión de los mecanismos previstos en ordenanzas anteriores: la elaboración del proyecto se realizó en un domicilio particular al que se accedía por invitación, la documentación que apoyaba la reforma no se discutió en el Concejo Deliberante ni se trató en las comisiones, y el proyecto se presentó sobre tablas minutos antes de la votación, fue avalado por 15 ediles (oficialismo y aliados), rechazado por otros 3 y no debatido por los 24 restantes, quienes se ausentaron del recinto, posibilitando su aprobación. La desprolijidad en el procedimiento puso en evidencia el descrédito de lo/as concejales para la discusión pública y plural de una normativa que iba a afectar tan fuertemente a la ciudad, así como la seguridad con la que obraron los actores políticos oficialistas que, aun procediendo de esta manera, no vieron afectada su legitimidad (Del Río y Relli 2013).

244 Código que fue convalidado en la instancia provincial (Decreto 466/11) con más de 30 artículos observados debido a su desacople respecto del DL 8.912/77.

245 A partir de exceptuar la restricción de ocupar la totalidad de la parcela con edificación en áreas centrales, proponer un cálculo especial del Factor de Ocupación del Suelo (FOT) para lotes de dimensiones reducidas, aumentar niveles constructivos, eliminar la correspondencia en metros de las alturas máximas por nivel o planta, otorgar premios a Tipos Arquitectónicos Singulares, entre otras concesiones.

246 Desaparecen las cantidades de unidades funcionales máximas y mínimas por unidad de superficie (CUF/m<sup>2</sup>) factibles de subdividirse según la Ley de Propiedad Horizontal (LN 13512).

- flexibilización de las dimensiones para subdivisión en las áreas Rural y Complementaria;
- introducción de la figura de *Proyectos Especiales o Particulares*, emprendimientos de gran porte mediante los que se busca introducir nuevos usos rentables a las áreas rurales y, además, anular las restricciones de localización para los clubes de campo;
- aceptación de subdivisiones de suelo sin servicios esenciales en determinadas Zonas Residenciales.

Todo lo expuesto repercutió en el volumen del negocio inmobiliario y, por lo tanto, en las ganancias del sector. Pero además, el nuevo CPU aseguró la permanencia de este modelo de gestión con la anulación del Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial y su reemplazo por el Consejo Único de Ordenamiento Territorial (CUOT) integrado por actores del sector de la construcción y del propio municipio<sup>247</sup>, y sin la presencia de la UNLP ni de ninguna otra entidad pública o ciudadana sin intereses sectoriales directos. También aumentó las atribuciones al Departamento Ejecutivo municipal para tomar decisiones en materia urbanística que excedan o contradigan lo establecido en los marcos normativos provinciales (Del Río y Relli 2013). Así, queda puesta de manifiesto la alianza entre la gestión municipal encabezada por P. Bruera y el sector inmobiliario-constructor que no sólo estuvo representado por el pequeño grupo de grandes empresas promotoras que concentran el mercado, sino también por otros actores (constructores, agentes inmobiliarios, profesionales, técnicos) que, aún sin obtener las rentabilidades de los más grandes, han sacado provecho de esta lógica de producción de ciudad en un contexto macroeconómico favorable a la expansión de la actividad de la construcción.

Por último, se destaca que las reformas al Código fueron posibles tanto por la debilidad y la superficialidad de los argumentos opositores<sup>248</sup>, como por la fortaleza de los promotores inmobiliarios y sus aliados políticos y mediáticos, los cuales supieron operar muy bien en el plano del sentido común, asociando crecimiento económico y desarrollo inmobiliario con oportunidades, empleo y bienestar para el conjunto de la población, y como expresiones opuestas a la 'tecnocracia', los 'formalismos teóricos' y los 'obstáculos' impuestos por los

---

247 Cinco miembros en representación del Concejo Deliberante, cinco del Departamento Ejecutivo y cuatro de colegios profesionales de la provincia de Buenos Aires: Ingenieros, Arquitectos, Agrimensores y Técnicos (Art. 340, Ord. 10703).

248 El Colegio de Arquitectos inicialmente esbozó algunas críticas ante la posibilidad de que se vea afectado el patrimonio arquitectónico, pero luego se sumó a los cambios como un interesado más. Las escasas organizaciones de la sociedad civil que se expresaron con preocupación frente a la reforma, como la Asamblea Defendamos La Plata, centraron su argumentación en la preservación del patrimonio como sello de identidad de la ciudad, pero sin capacidad para profundizar en las cuestiones estructurales que operan como causalidades del fenómeno de destrucción del patrimonio y con casi nula repercusión en los medios periodísticos.

procedimientos públicos (Del Río y Relli 2013). Al respecto es importante señalar el rol del principal grupo empresarial mediático de la ciudad, que colaboró en la configuración de un sentido común afín (o, al menos, apático) a los cambios en la normativa<sup>249</sup>. Y también cabe destacar la debilidad y complicidad de la oposición política para denunciar tanto el descalabro de los negociados inmobiliarios como las acciones públicas que los hicieron posibles.

Se puede afirmar con Vértiz (2015) que durante esta gestión de gobierno "*se produjo un amalgamiento entre retracción de capacidades técnicas, anulación de dispositivos de participación y hechos de inusitada discrecionalidad en ciertas decisiones de gestión urbana local*" mientras que se acrecentaban las imposibilidades de acceso al suelo y la vivienda por parte de los sectores de ingresos medios y bajos. Las consecuencias de este accionar de agentes inmobiliarios y constructores, en complicidad con los actores políticos, y en un contexto de disponibilidad de capital para inversiones en ladrillo -por la intensificación de la función de activo financiero adquirida por el suelo urbano en detrimento de otras formas de ahorro- no tardaron en repercutir en el aumento generalizado de los precios del suelo en La Plata<sup>250</sup>. Esta situación, sumada al mercado de alquileres desregulados e inaccesibles para sectores de ingresos bajos y la casi inexistente oferta de vivienda pública, explica la expansión de los asentamientos irregulares en simultáneo con el *boom* de la construcción posterior a la crisis de 2001 y la salida de la convertibilidad. Asimismo, explica la aparición de compraventas en macizo con fines habitacionales dentro de las zonas de uso rural, protagonizadas por sectores de ingresos medios y medios-bajos, en su mayoría inquilinos, que ven en esta forma la única opción de acceder a la tierra en propiedad y escapar de los abusos de inmobiliarias y locadores<sup>251</sup>.

En las áreas de uso rural de La Plata, las parcelas deben ser mayores a una hectárea y en ellas se puede edificar una unidad funcional, justamente, porque el fin es preservar el uso productivo agrícola del suelo. La actividad fraudulenta de propietarios y agentes inmobiliarios está ocasionando el reemplazo de la actividad agrícola por el uso residencial desprovisto de todo equipamiento, infraestructura y servicios, subdividiendo y vendiendo porcentajes indivisos en macizos emplazados en zonas a las que se les ha asignado otra función. Esta modalidad de

---

249 Grupo Diario El Día que, por ejemplo, previo a la reforma del COU publicaba notas "informativas" en las que exponía la preocupación de anónimos propietarios de inmuebles protegidos, que veían sus intereses afectados por la normativa y reclamaban su revisión.

250 Que fue el municipio que más habilitó superficie para construir entre 2003 y 2008 de toda la Región Metropolitana de Buenos Aires (Baer 2011).

251 Compras de fracciones indivisas por parte de familias que se reúnen para ello y/o por intermedio de ventas promovidas por inmobiliarias en fraccionamientos ilegales, tal como lo relata un funcionario municipal: "Que una persona compre indiviso sin saber que no va a poder escriturar, yo lo creo, pero que una persona venda indiviso sin saber que el tipo que compra no va a poder escriturar, no lo creo, y menos si es una inmobiliaria. Vimos mucho de eso, muchísima venta indivisa" (E 27).

acceso al suelo se ha extendido en la última década y es una de las responsables de la expansión del área urbana sobre terrenos de uso agrícola intensivo, sobre todo, en la zona sur del partido (Frediani 2013). Si bien la oferta está destinada a sectores sociales con alguna capacidad de pago, aparecen ventas de esta naturaleza a grupos de desigual poder adquisitivo, con agentes inmobiliarios que apuntan a los distintos sectores. Las diferencias de precios respecto de la tierra subdividida, urbanizada y vendida en el mercado regular son tan grandes, que esta modalidad de acceso al suelo para residencia se ha convertido en una de las más visibles en los últimos años<sup>252</sup>.

Por otro lado, el tratamiento de la irregularidad del hábitat popular siguió en la órbita de la Dirección de Regularización<sup>253</sup>, cuyos integrantes buscaron encarar líneas de trabajo a partir de la relación con la SSTUV de la provincia y sus incipientes intentos por reposicionar la cuestión en la agenda de gobierno. Con el personal reducido y sin la formación técnica que tenían lo/as de la gestión anterior, la Dirección de Regularización anunció en el año 2008 un *Programa Municipal de Regularización Dominial* que pretendía crear una Agencia de Regulación de Suelo Urbano que, de aprobarse, echaría mano de instrumentos de captación de valorización inmobiliaria inducida por el Estado. Esa propuesta no prosperó, sino todo lo contrario, el municipio cambió el COU favoreciendo a los agentes inmobiliarios y dejó para la Dirección únicamente tareas de informar y orientar a las familias interesadas en regularizar la posesión de sus inmuebles.

El último tramo de la gestión, y más por iniciativas personales de lo/as miembros de la Dirección de Regularización que por una verdadera vocación del Poder Ejecutivo (que, como vimos, no ahorra en decisiones que producían mayor irregularidad), se tuvo una actitud proactiva en torno a identificar posibles beneficiario/as de la regularización con los instrumentos que se impulsaban desde la SSTUV: implementación de la LN 24.374, escrituración social por ley 10.830 y regularización de viviendas construidas por el IVBA. Además, durante esta gestión se sancionaron 6 leyes de expropiación para regularizar y, aunque no se trata de iniciativas del ámbito municipal, arriban a la Dirección de Regularización como casos que requieren su intervención.

---

252 La aparición del crédito Pro.Cre.Ar. en el año 2013, con sus líneas de financiamiento a la construcción sobre lote propio, puso en evidencia la existencia de estas compras en macizo, puesto que varios grupos de propietario/as en condominio y beneficiario/as del crédito, se organizaron para pedir al municipio ordenanzas de cambio de uso que permitieran la subdivisión y escrituración individual de los lotes, requisito excluyente del Pro.Cre.Ar. (Del Río 2016).

253 Creada en esta etapa dentro de la Dirección General de Tierra y Vivienda del municipio.

Respecto de la implementación de la LN 24.374 (tanto en su fase de consolidación como en su aplicación a casos de ocupaciones o compraventas irregulares en terrenos cuyos propietarios no reclaman), desde la Dirección de Regularización se salió nuevamente a "buscar" interesado/as por los barrios periféricos; de igual modo, se colaboró en los procedimientos de escrituración de viviendas del IVBA, mostrando una actitud alineada con el impulso dado desde la SSTUV y con buen diálogo con sus representantes. Pero estas iniciativas chocaron con la falta de recursos para hacer frente, sobre todo, a la confección de planos de mensura y subdivisión, lo cual fue un emergente del desinterés de la gestión de gobierno en la cuestión, tal como lo expresa un funcionario entrevistado: *"A nosotros lo que nos importaba era que las familias logren incorporarse a la ley, después si yo le hago un favor al escribano facilitándole la mensura, mejor para él, la postura que tenía yo con el equipo era esa, tenemos 40 familias, tenemos que lograr que las 40 lleguen. Nosotros empezamos a notificar, pero después **no tuvimos un fondo como para arrancar, una mínima caja como para hacer un convenio chiquito**, no tienen que ser 500 parcelas, hago un convenio de 10, hablo con el Colegio de Agrimensores, cuánto me sale, 50 mil pesos, bueno, hago eso, con la firma del boleto las familias empiezan a pagar y recupero algo, **pero hay una cuestión de que, como La Plata es una ciudad grande, todo tiene que ser grande**, a mi me parece una boludez, no queríamos regularizar toda la ciudad de La Plata, sí empezar por algo, **pero al final no hicimos nada**, quedó a mitad de camino por querer hacer algo que tenga una notoriedad [...] teníamos que juntar 300 escrituras para hacer el acto en el Pasaje Dardo Rocha [...] hacer un convenio por 5 parcelas a nadie le interesó y nadie me dijo 'te doy 20 mil pesos, administrálos, rendímelos', se podría haber hecho"* (E 30, resaltado propio).

Y respecto de la regularización de viviendas del IVBA, se observa una convergencia de iniciativas desde la Dirección de Inmobiliario y Social del IVBA y la Dirección de Regularización del municipio, lo cual, como se verá más adelante, tuvo relativo éxito, a pesar de las resistencias de muchas familias cansadas de la manipulación política sufrida sistemáticamente: *"cuando la familia tiene tantos años viviendo en la casa, no reconoce ningún riesgo de que los vayan a sacar. Algunos habían terminado de pagar, tenían la chequera o le faltaban 10 cuotas. Las familias nos decían: 'flaco, me censaron 4 veces en los últimos 10 años, cada 2 años me vienen a censar, cuando hay elecciones', pero para el barrio no quedaba nada, las familias decían: 'cuando me vengán a intimar, veo qué hago'"* (E 30).

Se observa, entonces, que la opción por la regularización tuvo, por un lado, un fuerte componente de iniciativas de funcionarios de líneas medias en un contexto de despojo de la ciudad conducido por el partido gobernante y sus aliados en el sector inmobiliario/constructor.

Pero por el otro, no se le daba el apoyo necesario si no se estaba frente a casos de alta repercusión mediática, en clara demostración del uso propagandístico de una política de bajo costo para el municipio.

Este repaso breve por las gestiones de gobierno municipal y sus orientaciones de política urbana se verá completado con lo expuesto en el siguiente apartado: las consecuencias de dichas decisiones en el alejamiento de las posibilidades de acceso al suelo por parte de los sectores de menos recursos y el consecuente aumento de la urbanización popular.

## **5.2. La Plata: hábitat popular y situaciones de irregularidad**

### **5.2.a. Periferia: el emplazamiento asignado históricamente a los sectores populares**

Desde fines del siglo XIX, fue necesaria una gran cantidad de mano de obra para la construcción de los edificios de la ciudad que serían sedes del gobierno local y provincial, así como para el puerto y las incipientes redes vial y ferroviaria. Esa masa de trabajador/as y sus familias no accedieron a localizaciones próximas al futuro centro urbano y fueron ocupando su aún imaginaria periferia<sup>254</sup>. La especulación urbana en el casco fundacional de la ciudad y algunos preceptos higienistas que guiaron el trazado planificado de La Plata, son las causas mencionadas por Vallejos (2015) como expulsoras de los sectores populares a la periferia de entonces: localidades de Tolosa y Los Hornos y la zona costera (hoy municipios de Berisso y Ensenada), donde se estaba construyendo el puerto. Esos sectores populares estaban compuestos por trabajador/as de escasa calificación (sobre todo constructores) atraídos por la oferta laboral en las obras públicas y privadas de las primeras décadas desde la fundación de La Plata.

Avanzado el siglo XX y ya entrado nuestro país en un proceso de sustitución de importaciones de productos manufacturados, la expansión de la industria -primero próxima a los centros urbanos y, posteriormente, en sus áreas periféricas- demandó mano de obra que provino, principalmente, de los movimientos campo-ciudad, de migraciones internas y de países limítrofes. Ese aumento de población trabajadora en los centros urbanos coincidió con el ciclo de loteos populares emplazados en las periferias urbanas en los que se ofrecían terrenos en venta a los sectores asalariados, con largos plazos de pago y cuotas bajas. La producción de suelo

---

254 Dado que el trazado del casco fundacional estaba todavía concretándose, la periferia de entonces refería a los terrenos por fuera de dicho trazado y donde se estaban implantando las extracciones de suelo para los hornos de ladrillo y las quintas.

subdividido con muy malas o nulas condiciones urbanas, distanciado del tejido urbano, pero accesible en propiedad debido al financiamiento que ofrecían las empresas, se constituyó en la única oportunidad de acceso formal de los sectores trabajadores a la tierra. El transporte público altamente subsidiado, las posibilidades de acceso al crédito para construcción a través del BHN y la apelación a la autoconstrucción de viviendas, completan el cuadro que explica la expansión periférica de los sectores asalariados (Clichevsky 1975, 1990).

Con dinámicas similares a las del AMBA, en La Plata la periferia desprovista de todo atributo urbano fue el lugar asignado a los sectores de escasa capacidad de pago, mientras que los sectores medios y altos ocuparon el casco fundacional y las centralidades secundarias de las localidades del eje norte (Gonnet, City Bell y Villa Elisa). Las familias de menos ingresos accedieron la periferia hasta mediados de la década del '70 mediante la compra de tierra en loteos populares y la posterior construcción de viviendas (autoconstrucción, producción por encargo o combinaciones de ambas). También, cierta franja de familias trabajadoras accedió a la vivienda en el marco de programas habitacionales públicos, en conjuntos localizados mayoritariamente en la periferia, pero su acceso estuvo restringido a un sector de asalariados formales con capacidad de incorporarse como beneficiarios y no tuvo un impacto realmente significativo en la reducción del déficit, en un contexto de creciente y sostenida demanda de vivienda.

La sanción del DL 8912/77 en la provincia de Buenos Aires vino a poner fin definitivo a la producción legal de tierra subdividida de muy baja calidad urbanística y desprovista de infraestructura, lo cual, sumado al desempleo y el deterioro de los salarios, por un lado, y el encarecimiento de la tierra ofertada, por otro, desató un proceso de distanciamiento -una brecha casi insalvable- entre la capacidad de pago de los sectores trabajadores y los precios del suelo, que se ha seguido profundizando hasta la actualidad. La existencia durante más de tres décadas de oferta de tierra accesible al bolsillo de los sectores de bajos ingresos explica la baja incidencia (o la expansión más tardía respecto de otros países de la región) de la irregularidad producto de las ocupaciones de tierra y de las compraventas en loteos clandestinos<sup>255</sup>. El fin del ciclo del loteo popular significó el fin del acceso al suelo de estos sectores a través del mercado formal.

En la década del '70 se estiman sólo dos ocupaciones emplazadas en tierra periférica vacante<sup>256</sup> y sobre vías del ferrocarril desactivadas<sup>257</sup>. En la década del '80 se dieron

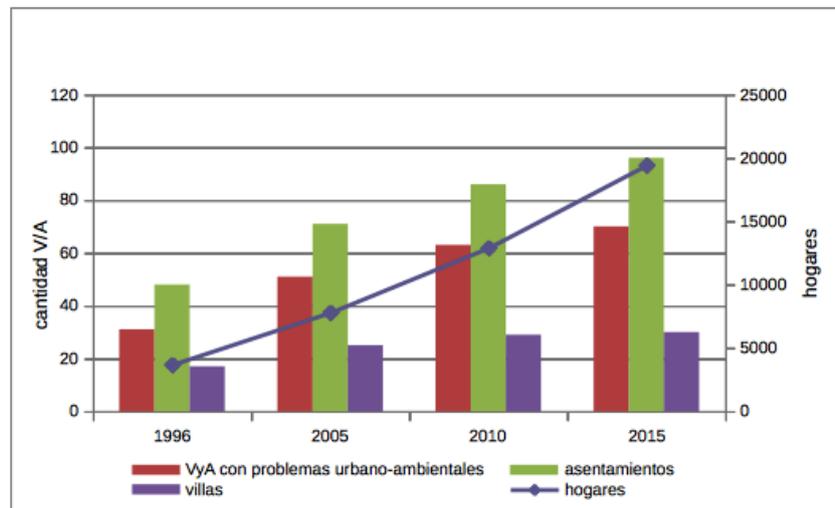
---

255 Producidos bajo la lógica capitalista, pero por fuera de los parámetros legales.

256 Tierra vacante de distinta procedencia: terrenos desocupados (lotes particulares y con destino a equipamiento) en loteos aprobados antes del DL 8.912 y terrenos lineales de vías del ferrocarril en

ocupaciones en espacios urbanos intersticiales en zonas cercanas al casco fundacional, sobre todo en las localidades de Ringuet, Tolosa, Los Hornos y Melchor Romero. Del Río y González (2017) reconocen 16 casos (7 villas y 9 asentamientos) formados durante la década del '80 en el término municipal de La Plata.

**Gráfico 5.1. La Plata. Villas, asentamientos y densidad de hogares en cuatro cortes temporales**



Elaboración propia en base a RPPVAP, Del Río y González (2017) y fotolectura de Pablo González (2017).

Entrada la década del '90, se extendió el fenómeno de las ocupaciones de predios en desuso (tierra vacante), en general linderos a usos rurales y extractivos, no obstante, las villas y asentamientos emplazados en suelos degradados (canteras y áreas inundables) eran todavía fenómenos puntuales en las localidades de Tolosa y Ringuet: barrios Nini, La Unión y La Laguna. Pero a partir de la década del 2000 se fueron agravando las condiciones de emplazamiento al tiempo que aumentaba el ritmo de las ocupaciones. El trabajo citado muestra la presencia de 13 villas y 50 asentamientos formados entre 2001 y 2015, en su mayoría sobre áreas inundables y suelo degradado, que se sumaron a los preexistentes, dando un total de 31 villas y 96 asentamientos al año 2015<sup>258</sup>. En el Mapa 5.2. se presentan las villas y asentamientos

desuso.

257 En las localidades de City Bell y Los Hornos (RPPVAP).

258 Hasta septiembre de 2015. Los autores aclaran que entre octubre y diciembre de 2015 ocurrieron tomas de tierras en las localidades de Abasto, El Peligro, M. Romero, San Carlos y Villa Elvira, que, por lo recientes, no están contabilizadas en su trabajo.

de La Plata con su extensión actual y diferenciándolas según sus períodos de formación. Puede verse a simple vista la expansión del fenómeno en los últimos años.

Una parte importante de los asentamientos se emplazó en el cinturón periurbano, las cuencas de los arroyos El Gato y Maldonado han sido receptoras de nuevas ocupaciones con altísimo grado de vulnerabilidad (barrios Los Pinos, Las Rosas, Villa Montoro, La Esperanza, La Favela), y desde 2004 se formó un barrio de más de 1000 hogares en una antigua cantera de 60 hectáreas en la localidad de Altos de San Lorenzo (Barrio Bibiloni). El gráfico 5.1. muestra, en cuatro cortes temporales de los últimos 20 años, el crecimiento sostenido de las villas y asentamientos en el partido de La Plata, el empeoramiento de las condiciones de emplazamiento y el aumento de los hogares que en ellos habitan.

Esta información se ve en parte corroborada por los datos que arrojan los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 2001 y 2010: en La Plata aumentó el porcentaje de hogares con *tenencia irregular del terreno*<sup>259</sup> en ese periodo intercensal. Además, dichos hogares tuvieron un crecimiento mayor al del conjunto de los hogares del distrito (Del Río y González 2017).

---

259 Se consideran hogares con tenencia irregular a los que surgen de las categorías: "propietario solo de la vivienda y no del terreno", "ocupante por préstamo" y "otra situación". Los autores aclaran que el relevamiento del régimen de tenencia tiene un considerable subregistro debido a la complejidad de la problemática.

**Mapa 5.2. La Plata. Villas y asentamientos según períodos de formación**



Elaboración propia en base a RPPVAP (2015).

### **5.2.b. Formas en las que se manifiesta la irregularidad en La Plata**

La observación de la dinámica del hábitat de los sectores populares en el partido de La Plata permitió identificar las situaciones específicas de irregularidad dominial y urbanística-ambiental que se observan en el municipio. A partir del cruce de información de distintas fuentes, se intentó reconstruir el cuadro de situaciones a resolver distinguiendo dos subperíodos: 1) cuando la problemática se instaló en la agenda estatal local, a mediados de la década del '90 y de la mano de las iniciativas dadas en el nivel provincial, y 2) las irregularidades que fueron suscitándose en la segunda mitad del periodo estudiado, cuando la política de regularización llevaba ya un tiempo implementándose.

En el cuadro 5.1. se exponen las diferentes manifestaciones de irregularidad que se han intentado abordar desde la política pública, acudiendo a los instrumentos ya caracterizados. Lo destacable ahora es la manifestación de nuevas y numerosas situaciones de irregularidad que se fueron sumando a las preexistentes, incrementando las tareas de los organismos con competencias en la materia y que, paradójicamente (o no tanto), se creaban para "resolver" un conjunto de casos a modo de política correctiva.

Hasta mediados/fines de la década del '90 el cuadro de la irregularidad estaba conformado por los ya comentados casos de compraventas en loteos populares que no habían llegado a escriturarse y que, por su magnitud, suscitaron el interés de los actores políticos que sancionaron la LN 24374. Mucho de ese suelo, subdividido legalmente y sin ocupación efectiva, se ofrecía como oportunidad frente a las necesidades de las familias imposibilitadas de acceder de manera regular, dando lugar a ocupaciones de distinta intensidad en parcelas dispersas y fracciones subdivididas. Se suman a dichas ocupaciones las acaecidas sobre terrenos de reserva destinados a equipamientos que nunca se concretaron.

También cabe mencionar los casos de cesión de lotes de dominio público mediante pago de canon de ocupación y la adjudicación de viviendas en el marco de programas habitacionales públicos. Ambos, si bien no eran ocupaciones irregulares, tuvieron tratamiento desde la política de regularización para efectivizar su transferencia en venta y escrituración.

**Cuadro 5.1. La Plata. Tipos de irregularidad del hábitat popular urbano según formas de acceso al suelo y etapas de aparición**

Tipos de irregularidad		
Acceso	Hasta mediados/fines de la década del '90	Desde mediados/fines de la década del '90
<b>Adquisición regular</b>	· Parcelas de dominio público cedidas mediante pago de canon de ocupación	· Compraventas de macizos rurales con fines de futura subdivisión legal <sup>260</sup>
<b>Adquisición regular e interrupción del circuito mercantil formal o de registración</b>	· Compraventas en loteos populares previos al DL 8912/77 que no llegaron a escriturarse: parcelas dispersas en localidades periféricas al casco fundacional · Posesión a la que se accedió en el marco de un programa público: viviendas en conjuntos	· Posesión a la que se accedió en el marco de un programa habitacional público: viviendas en conjuntos
<b>Ocupación</b>	Dominio público:	
	· Suelo de reserva para equipamientos: parcelas dispersas en áreas de expansión residencial	· Viviendas de programas habitacionales públicos
	Dominio privado:	
	· Parcelas en loteos: dispersas en localidades periféricas	· Parcelas en loteos: dispersas en localidades periféricas · Fracciones periféricas subdivididas vacantes · Fracciones rurales vacantes
<b>Adquisición mercantil irregular</b>		· Compraventas de terrenos en fraccionamientos ilegales sobre tierra vacante subdividida (loteos) · Compraventas de terrenos en fraccionamientos ilegales de macizos (loteos pirata) · Compraventas de viviendas construidas en el marco de programas habitacionales públicos

Elaboración propia.

Durante la segunda mitad de los años '90 pero, sobre todo, ya entrada la primera década del 2000, la contracara del agravamiento de las condiciones de acceso al suelo y la vivienda producto del accionar desregulado de los submercados de suelo, viviendas y alquileres, complejizó aquel panorama inicial a partir de dos elementos centrales:

- la extensión de las ocupaciones de suelo vacante y viviendas públicas (muchas de ellas inconclusas)
- la introducción de las relaciones mercantiles en la producción de urbanización popular.

Entonces, a los casos ya comentados, se sumaron las irregularidades producto de transferencias de inmuebles sin registrar, el fraccionamiento irregular de suelo de uso rural, las compraventas

<sup>260</sup> Estos casos no corresponden estrictamente a situaciones de urbanización popular puesto que están siendo protagonizados por sectores de ingresos medios, pero se mencionan por lo ilustrativos respecto de las imposibilidades de acceso regular al suelo y la vivienda, y porque en el futuro cercano constituirán casos a regularizar.

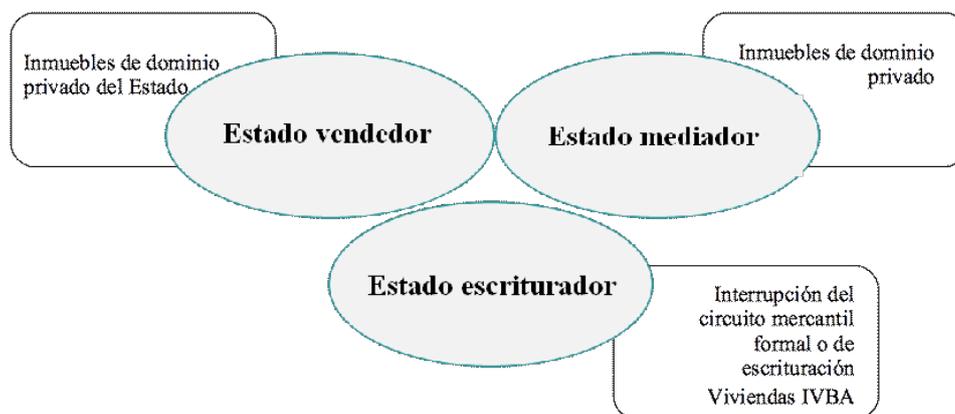
de suelo ocupado o fraccionado ilegalmente y la densificación y extensión de las ocupaciones preexistentes, incluso de las que estaban en procesos de regularización. También cabe resaltar la producción de irregularidad por parte del mismo Estado en la implementación de programas habitacionales, tal como se expondrá a continuación.

### 5.3. El tratamiento de la irregularidad del hábitat popular urbano en La Plata

Tomando como criterio ordenador los calificativos asignados al Estado frente a las distintas aristas de la irregularidad (capítulo 3), se expondrá ahora la implementación de los diferentes instrumentos frente a los casos de La Plata que suscitaron la atención pública. El gráfico 5.2. ilustra de una manera sintética los tipos de irregularidad y los roles estatales (según instrumentos utilizados para regularizar), mientras que el mapa 5.3. los localiza en el territorio platense.

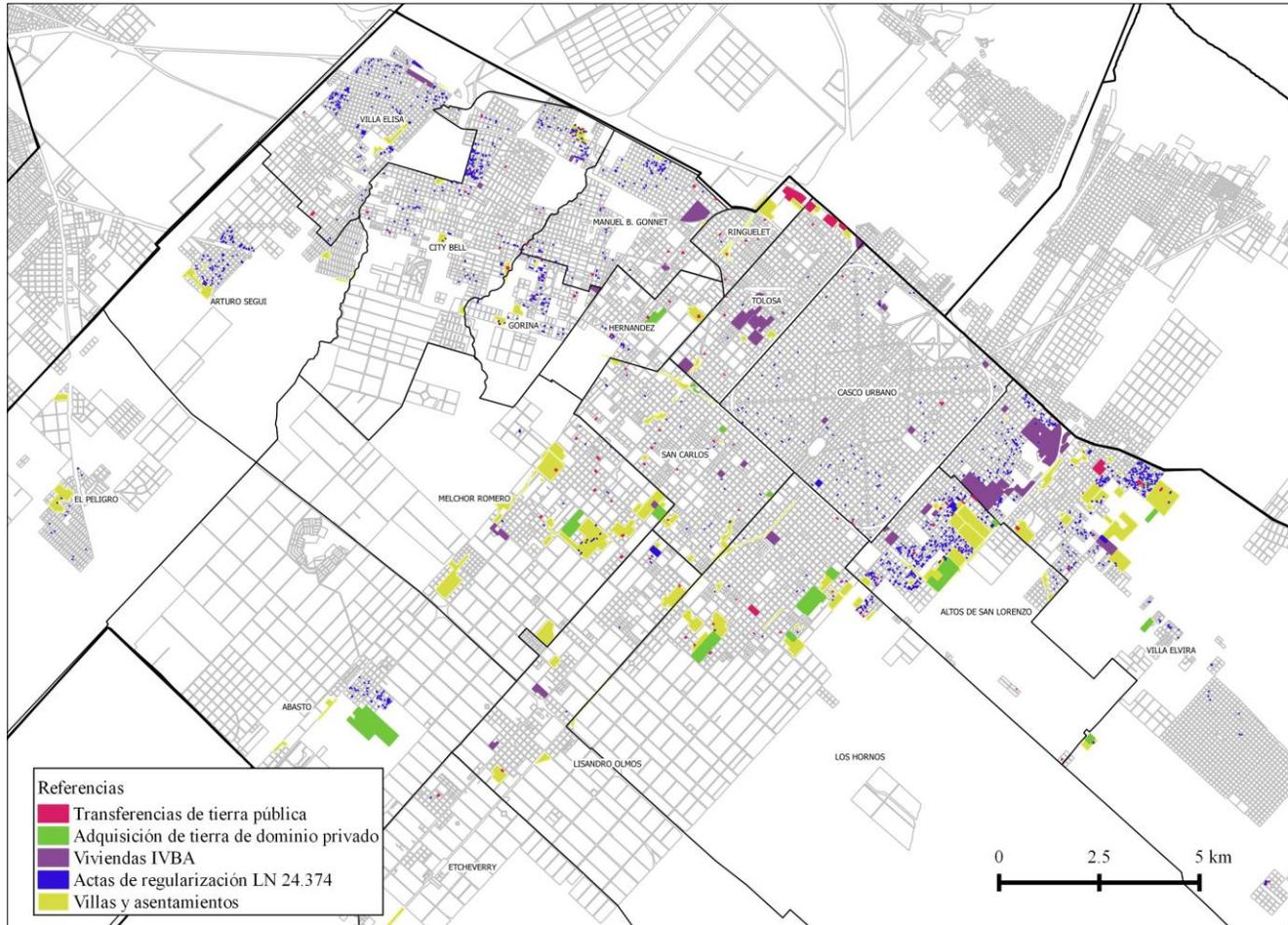
Se verá a continuación, cuando se exponga el tratamiento particularizado de las diferentes situaciones, que el inicio de la implementación de los instrumentos no necesariamente está indicando el éxito y conclusión de los procedimientos.

**Gráfico 5.2. El Estado provincial y la irregularidad del hábitat popular urbano**



Elaboración propia.

**Mapa 5.3. La Plata. Instrumentos de regularización y su anclaje territorial**



Elaboración propia en base al RPPVAP (2015), información del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires, revisión de leyes, decretos y documentos oficiales, entrevistas propias.

### 5.3.a. Estado vendedor

Las posesiones irregulares de tierra pública en La Plata se han abordado en todos los casos mediante la transferencia en venta de los lotes, para ello, se utilizaron los instrumentos que se mencionan en el cuadro 5.2.

**Cuadro 5.2. La Plata. Tierra de dominio privado del Estado y procedimientos de regularización**

Acceso	Barrio / Localidad	Dominio	Encuadre regularización	Inicio	Resultados
Ocupación	Lotes de reserva vendidos a ocupantes. Parcelas periféricas dispersas	municipal	DL 9.533/80 y dec. 2.210/80 Ley 13.148/04 (exime normativa urbanística, cerrada a 2 anexos)	fines década del '80	A 1 (48 familias): finalizado A 2 (68 familias): inconcluso
	Barrio sin nombre (calles 80, 81, 14, 16) Altos de San Lorenzo	provincial	Ley 10.862 (de transferencia a sus ocupantes)	1989	finalizado
	La Bajada/Autopista Ringuelet	municipal	Subprograma Villas y Asentamientos - PFV	2004	inconcluso
	La Laguna Ringuelet	provincial	Subprograma Villas y Asentamientos - PFV	2004	inconcluso
	La Unión Ringuelet	municipal	Subprograma Villas y Asentamientos - PFV	2004	inconcluso
Cesión con pago de canon	Barrio Hipódromo (manzanas 35, 36, 79) Casco	provincial	Ley 11.418	2000	finalizado 2004

Elaboración propia en base a entrevistas y revisión de leyes y documentos públicos.

Cabe destacar como particularidad del municipio de La Plata la herencia de lotes de reserva para equipamientos, fueron ocupados y cedidos en primera instancia por la provincia al municipio (durante la dictadura cívico-militar) y, posteriormente, transferidos en venta por éste a sus ocupantes. Debido a problemas urbanísticos y ambientales que imposibilitaban la concreción del plano de mensura y subdivisión, estas parcelas fueron objeto de una ley específica que las eximía del cumplimiento de esa normativa<sup>261</sup>. Se trata del procedimiento de regularización más antiguo del municipio, pero aún no se ha culminado; entre los motivos se mencionan, por un lado, enemistades entre fracciones del PJ (nivel provincial y municipal) que frenaron durante años la actividad en este procedimiento y, por otro, consecuencias en lo dominial de los ciclos de vida de las familias (divorcios, fallecimientos, compraventas

<sup>261</sup> La ley 13.148, conocida como "Ley Bonicatto" por el diputado provincial que presentó el proyecto, exime a las parcelas indicadas en sus dos anexos del cumplimiento del DL 8.912 y las leyes 6.253 y 6.254.

irregulares), con cambios en lo/as beneficiario/as de la ley que implican nuevos trámites y gastos que muchas veces no pueden ser afrontados por las familias<sup>262</sup>.

Otro caso singular es el de la ocupación de tierra de dominio provincial en la localidad de Altos de San Lorenzo, que fue transferida mediante una ley *ad hoc* sancionada en 1989. De este caso llama la atención que en los *fundamentos de la ley* se detallan los grandes inconvenientes ambientales producto del emplazamiento de viviendas sobre el lecho de un curso de agua (afluente del Arroyo Maldonado, uno de los más importantes y caudalosos de la zona), se menciona la necesidad de rectificar el arroyo con obras de infraestructura, pero éstas no están contempladas en la ley; sí, en cambio, tiene un artículo que exime el cumplimiento de la normativa urbanística y ambiental a los fines de facilitar la regularización<sup>263</sup>.

Por último, cabe aquí comentar el caso de la intervención del Subprograma de Villas y Asentamientos del PFV para la construcción viviendas con destino a las familias ya radicadas en cuatro villas contiguas de la localidad de Ringuelet: La Unión, La Laguna, La Bajada/Autopista y El Mercadito. Tanto la provincia como el municipio afectaron tierras al subprograma, la mayoría de las viviendas se construyeron<sup>264</sup>, pero se entregaron sin concretar los planos de subdivisión de los macizos. Esto generó tenencias irregulares desde el vamos, tal como lo expresa un funcionario municipal involucrado en el tema: "[En La Unión] *Las casas se construyeron, tienen gente adentro que no tienen títulos, no pagan las casas, no paga nadie, si le cortan la luz, no tienen adónde reclamar porque son todas conexiones provisorias.* [En El Mercadito] *se hizo la preadjudicación en asamblea, se hizo el listado, estuvo perfecto, pasa que después no avanzás con el plano, no podés continuar, la preadjudicación se hizo con un croquis, porque geodesia no tiene conocimiento de la existencia de ese barrio, ni catastro del municipio, ni ARBA. Es una sola partida donde debería haber 250"* (E 30).

### 5.3.b. Estado mediador

Frente a ocupaciones de tierra de dominio privado, los instrumentos utilizados han sido tres: la sanción de leyes de expropiación, la prescripción administrativa y la condonación de deuda inmobiliaria a cambio de tierra con fines de utilidad social. En los tres procedimientos, el

---

262 Por ejemplo, en sucesiones producto del fallecimiento de alguno de lo/as titulares.

263 Artículo 3, ley 10.862.

264 Viviendas anunciadas: 798. Viviendas terminadas entre 2007 y 2011: 128 en La Bajada/Autopista, 106 en La Laguna, 176 en La Unión y 114 en El Mercadito. Viviendas inconclusas (desde 2010): 68 en El Mercadito. Información del IVBA.

gobierno provincial asume un rol mediador entre familias ocupantes y propietarios del suelo: se hace de la titularidad del bien para luego transferirlo en venta financiada a largo plazo a sus ocupantes.

El instrumento más utilizado para enfrentar las ocupaciones de tierra privada ha sido la sanción de leyes de expropiación. En el cuadro 5.3. se sistematiza la información acerca de la situación de las 16 leyes de expropiación para regularización del partido de La Plata sancionadas entre 1995 y 2015.

La sanción de leyes de expropiación para evitar desalojos de familias ocupantes de tierras en litigios judiciales ha sido uno de los mecanismos más usados. El amparo del decreto de Reglamentación de erradicación de villas y asentamientos<sup>265</sup> proporciona el tiempo necesario para gestionar en el Poder Legislativo la elaboración de los proyectos de ley y su aprobación para que, una vez promulgadas, estas leyes frenen toda acción judicial. En adelante, las discusiones versarán en torno al monto a pagar en concepto de indemnización, pero ya sin riesgos de acciones judiciales para desalojar a los ocupantes, al menos durante el periodo de vigencia de la ley.

Hasta aquí lo que hace a los aspectos dominiales de la irregularidad, punto crucial a resolver para que se pueda avanzar en aspectos urbanísticos, puesto que el Estado no puede tomar posesión de las tierras e intervenir en ellas hasta que exista avenimiento o sentencia judicial que lo habilite<sup>266</sup>.

A diciembre de 2016, cinco de las leyes sancionadas en estos años llegaron a escriturarse a nombre de la provincia y en un caso se tomó posesión<sup>267</sup>, dando paso a los procedimientos de subdivisión y transferencia a lo/as ocupantes de los inmuebles: barrios Circunvalación, Puente

---

265 Decreto 4.217/91: estipula un plazo de 180 días desde que un juez ordena un desalojo hasta su sustanciación con el fin de que desde los organismos públicos se generen alternativas para las familias a las que se va a desalojar. Desde la reglamentación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en 2013, se aplica su Artículo 70 en el mismo sentido: aplazar la sustanciación del desalojo. En 2015, en La Plata, este artículo se utilizó en cuatro barrios: Villa Aburridita, Villa Montoro I y II (Villa Elvira) y Las Palmeras (Los Hornos).

266 La Ley general de expropiaciones de la provincia (Ley 5.708 de 1952) habilita al Estado a tomar posesión del inmueble cuando es abonado el valor de la tasación fiscal, pero en la práctica, la decisión de la Fiscalía General de Gobierno generalmente ha sido no aceptar dicha facultad hasta tanto sea resuelto el juicio y depositado el monto de la totalidad de la expropiación según lo dicte la sentencia judicial.

267 Una ocupación masiva en la localidad de Abasto en el año 2015. La presión de las organizaciones sociales que participan de la toma logró que se sancione la ley (en año electoral, cuando la ocupación estaba recién iniciada y sin signos de consolidación) y que la provincia deposite rápidamente el monto correspondiente a la valuación fiscal para tomar posesión de la tierra antes de que finalice el extenso proceso de negociación (o juicio) por la discusión del monto a indemnizar. Se trata de una expropiación que prosperó a partir del pago de la valuación fiscal, a contramano del resto de los casos.

de Fierro, Malvinas II, Mercosur, La Cantera, Barrio Alegre y Abasto, respectivamente. Se hace imperioso comentar que dos de estas leyes llevan más de 20 años desde su sanción, una 15, otra 11 y las dos restantes, 8 y 2.

En los demás casos se está frente a situaciones de tenencia irregular pero con cierta calma para sus pobladores/as debido a la imposibilidad de que se dicten desalojos (ya que la existencia de una ley de expropiación vigente frena esas iniciativas) o por el desinterés en promoverlo (tal es el caso de los inmuebles cuyas leyes han prescrito).

**Cuadro 5.3. La Plata. Estado de avance de los procedimientos de regularización (barrio y localidad) a partir de leyes de expropiación (\*)**

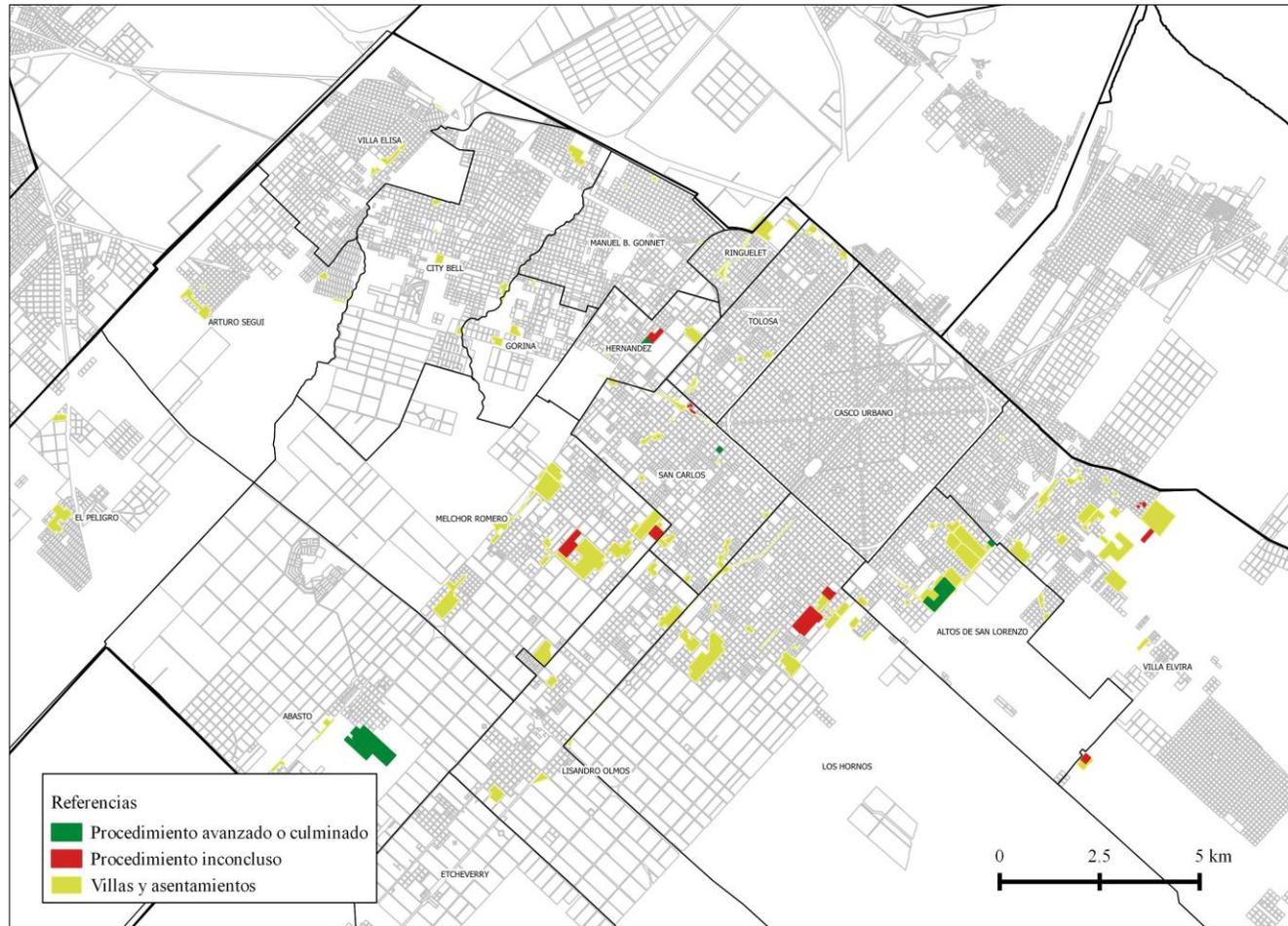
Período en el que fueron sancionadas (**)	Procedimiento avanzado	Procedimiento inconcluso				Total
	avenimiento expropiatorio o sentencia judicial positiva	en juicio o sentencia judicial negativa	problemas urbanísticos	declarada en abandono	sin movimiento	
1995-1999	La cumbre (San Carlos) Circunvalación (Altos de San Lorenzo)	Sin nombre (San Carlos)		Sin nombre (Villa Elvira)		<b>4</b>
2000-2009	Puente de Fierro, L 12.851 (Altos de San Lorenzo) Mercosur (Hernández)	La Aceitera (Arana) La Esperanza (Los Hornos), Leyes 13.148 y 13.726	Malvinas II (M. Romero)			<b>6</b>
2010-15	Puente de Fierro, L 14.287 (Altos de San Lorenzo) Sin nombre (Abasto)	La Cantera (Hernández) San Cayetano (M. Romero)	Villa Alegre (Villa Elvira)		La Palmeras (Los Hornos)	<b>6</b>
<b>Totales</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>

Elaboración propia en base a información de la Fiscalía de Estado, la SSTUV y entrevistas.

(\*) A diciembre de 2016.

(\*\*) No se registran leyes de expropiación para regularización previas a 1995.

**Mapa 5.4. La Plata. Leyes de expropiación para regularización, villas y asentamientos**



Elaboración propia en base a revisión de leyes, información de la SSTUV y del RPPVAP (2015).

La prescripción administrativa<sup>268</sup> es otro mecanismo implementado para regularizar ocupaciones de tierra de propietarios ausentes; este instrumento se ha utilizado en La Plata en tres casos, tal como se muestra en el cuadro 5.4. También se utilizó en un caso la ley 11.622, que permite condonar deudas impositivas de los propietarios a cambio de la cesión de inmuebles a la provincia, que luego se destinarán con fines de solidaridad social. En los cuatro casos los procedimientos han quedado inconclusos.

El barrio Gambier fue trabajado desde los '90 con dos instrumentos: mediante una prescripción administrativa, que colocó la tierra bajo el dominio municipal para luego ser transferida, y mediante la implementación del Régimen de Reconstrucción Urbana<sup>269</sup> para encarar el proceso de ordenamiento parcelario y dotación de servicios. Luego de años de esfuerzo, el proceso quedó inconcluso debido a que un ocupante se negó a derribar la parte de su vivienda que ocupaba el trazado de una calle -aún después de haber firmado un acuerdo y recibido materiales de construcción para rehacerla<sup>270</sup>- perjudicando a las 55 familias de toda la manzana. Su resultado, a más de dos décadas de iniciado, ilustra la debilidad del Estado provincial y municipal frente a dinámicas barriales que escapan a lo previsible y la falta de atención a la dimensión social-comunitaria en el proceso. También ilustra la debilidad de la organización vecinal para enfrentar el problema, pero, sobre todo, el desinterés por formalizar la tenencia irregular cuando no se corren riesgos de ser desalojados.

Los otros tres casos están inconclusos por falta de recursos para efectuar los planos de mensura y subdivisión, cuestión que se comentó anteriormente.

#### **Cuadro 5.4. La Plata. Regularización por prescripción administrativa y ley 11.622**

<b>Barrio/localidad</b>	<b>Características</b>	<b>Encaadre regularización</b>	<b>Inicio</b>	<b>Resultados</b>
Gambier Los Hornos	Una manzana atravesada por vías del ffcc.	Prescripción administrativa y transf. en venta financiada Ordenamiento parcelario mediante decreto 3.736/91	Década 1990	inconcluso plano sin aprobar por invasión de calle
Padre Cajade Arana	Fracción rural en 7 y 630	Prescripción administrativa y transf. en venta financiada	Década 2010	inconcluso falta plano
Cavalero Los Hornos	Venta irregular de terrenos en macizo (12 ha.)	Prescripción administrativa y transf. en venta financiada	Década 2010	inconcluso falta plano
La Piedad Los Hornos	Propietarios con deudas municipales y provinciales	Ley 11.622 y transf. en venta financiada	Década 2010	inconcluso falta plano

Elaboración propia en base a entrevistas y revisión de leyes y documentos públicos.

268 LN 24.320/94.

269 Decreto 3.736/91. Se trata de uno de los pocos casos en la provincia en los que se implementó esta normativa que contempla la dotación progresiva de servicios y medidas especiales para los lotes en procesos de regularización.

270 Resolución 56/2006, SSTUV.

### 5.3.c. Estado escriturador

El instrumento que se presenta como principal protagonista de la política de regularización en la provincia es la implementación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles, dirigida a regularizar dominialmente la situación de posesiones de terrenos sin posibilidades de escriturar debido a la ausencia del propietario. Se implementa en dos momentos: la entrega de un *acta de regularización* y, pasados diez años, la consolidación del acta en *escritura*<sup>271</sup>. La tramitación en cualquiera de las dos instancias se realiza de manera individual/personal y a través de los Registros Notariales de Regularización Dominial de cada municipio.

Pero como ya se ha comentado, desde la SSTUV (y sus antecesoras) hubo etapas en las que se le dio impulso a la implementación de la ley a través de salidas a los barrios para brindar información, visar documentación, etc. en definitiva, darle el impulso político a un instrumento que, cuando se puso en marcha, terciarizó su ejecución. En La Plata, los periodos de mayor actividad fueron: 1996-2000, desde la Casa de Tierras, y 2011-15, desde la Dirección de Regularización del municipio (gráfico 5.3).

El desconocimiento de la cantidad inicial de parcelas en condiciones de escriturar mediante la ley 24374 hace imposible estimar el impacto de su implementación. Además, esta ley fue elaborada como respuesta a la problemática concreta de los loteos populares cuyos procesos de escrituración habían quedado inconclusos, pero, a través de los años, se fue utilizando para regularizar casos de ocupaciones de inmuebles de titulares ausentes (o no demandantes o que vendieron ilegalmente). Este uso del instrumento quedó amparado por la reforma de la ley en 2009, cuando se modificó el plazo de ocupación de la tierra, pasando del año 1989 al 2006<sup>272</sup>.

Al respecto, cabe aclarar que no en todos los casos de propietarios ausentes o favorables a la escrituración es posible regularizar con la LN 24.374, sobre todo, cuando las ocupaciones se dieron sobre fracciones no subdivididas y lo/as habitantes no tienen recursos para la confección del plano de subdivisión, de allí la frase de un funcionario municipal, muy ilustrativa: *"A la familia que tuvo la suerte de ocupar un lote que estaba dividido, le llevará 10 años, pero llegará a tener un título; en cambio, el que vive en un macizo, sea de un privado o del Estado, está en la lona, tiene que tener un plano"* (E 30).

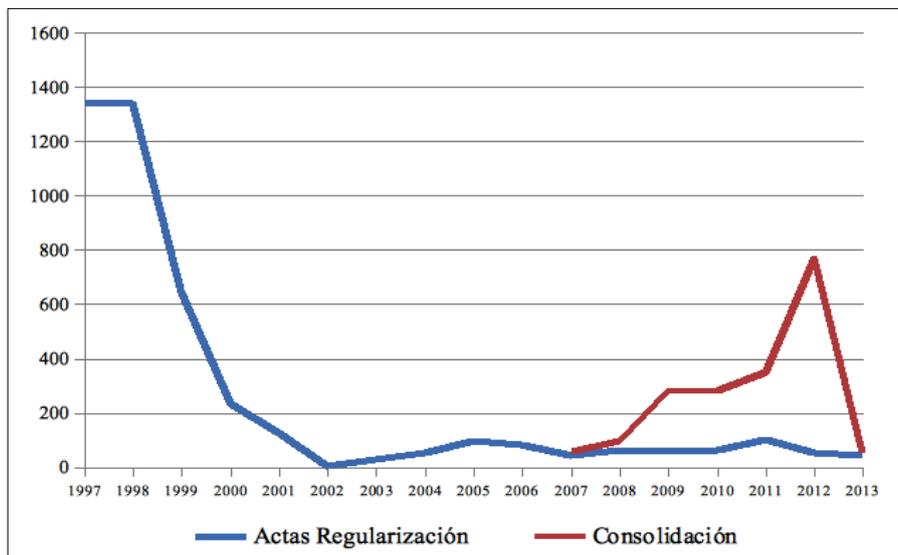
---

271 A su vez, la consolidación presenta tres fases: inicio del trámite, firma de escritura e inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad.

272 Fecha en la que hacía más de tres décadas que se había frenado el mercado de loteos populares.

A pesar de las dificultades para evaluar el impacto de la medida, podemos citar algunas cifras provenientes del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires<sup>273</sup> (gráfico 5.3.) y localizar los casos atendidos (mapa 5.5.) para hacer alguna lectura de su implementación en La Plata. En este municipio se entregaron 4385 actas de regularización entre 1996 y 2013, el 85% de ellas antes de 2001, en los primeros años de implementación de la ley. El 18,6% del total de actas entró en proceso de consolidación y el 11,5% lo había finalizado a mediados de 2013.

**Gráfico 5.3. La Plata. Fases de implementación de la LN 24.374, 1996-2013(\*)**

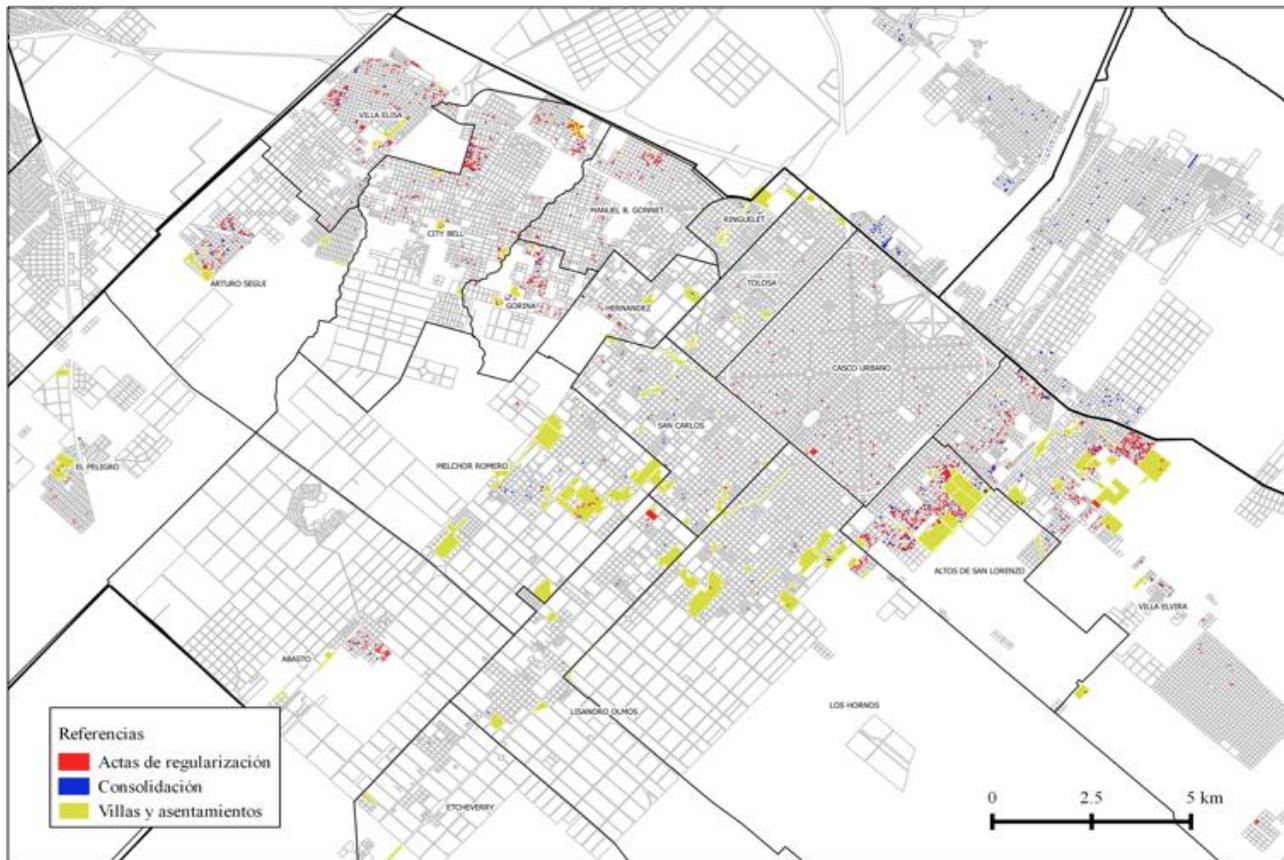


Elaboración propia en base a información del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires.

(\*) Los datos llegan hasta julio de 2013, aclaraciones en Anexo metodológico.

273 Ver anexo metodológico (procedencia y características de los datos).

**Mapa 5.5. La Plata. Implementación de la LN 24.374, 1996-2013**



Elaboración propia en base a información del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires.

Se identifican al menos dos problemas que dan como resultado *"una ley de regularización que no regulariza"*, según la definió un alto funcionario provincial. Por un lado, el uso clientelar dado al inicio de la implementación de la ley y la falta de información de la gente *"que creía que ya tenía la escritura"* cuando solamente tenía un acta de regularización, situación que fue comentada en el capítulo 4 y que ocasionó una línea de trabajo de la SSTUV de "búsqueda" de potenciales beneficiario/as de la etapa de consolidación de actas en escrituras.

Esta confusión podría hacerse extensiva a los mismos ejecutores de la política, tal como lo expresa la ex-directora de la Casa de Tierras de La Plata: *"Y después, cuando la gente empezó a ocupar, sin boleto, sin haber comprado, con la Pierri saneamos todo, con la Pierri corregimos todo. El Estado no es sonso cuando hace eso, porque cuando se regulariza, incorpora al padrón de contribuyentes, paga impuestos, cuando no está regularizado no paga nada, se engancha a la luz, nadie quiere ser un marginal"* (E 27, resaltado propio). Evidentemente, no se saneó casi nada, puesto que la entrega del acta de regularización no redundaba automáticamente en propietario/as pagadores de impuestos o servicios, y sólo el 11,5% de las actas platenses llegaron a inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Las personas que *creían tener la escritura*, cumplidos los diez años, no se acercaban a los RNRD para comenzar la etapa de consolidación porque desconocían que tenían que hacerlo. La identificación de este problema por funcionarios de la SSTUV de la última gestión de Scioli, llevó a emprender una línea de trabajo de "búsqueda" de posibles beneficiario/as para que retomen el trámite y accedan a la escritura, tareas a las que se sumó la Dirección de Regularización, aportando en las charlas informativas dadas en los barrios y en la orientación a las familias.

Una vez convocados los potenciales beneficiarios de la consolidación de actas en escrituras, se hacía visible el otro problema comentado que, además, atraviesa a la mayoría de los procedimientos de regularización: la no coincidencia entre los/as poseedores/as del acta de regularización y los/as titulares de las mismas, debido a los posibles cambios en la composición de las familias y las compraventas irregulares. Como se vio, esta situación impide o, en el mejor de los casos, aplaza la culminación del procedimiento.

### 5.3.d. Estado escriturador de viviendas sociales

En La Plata se observa un porcentaje elevado de viviendas sociales escrituradas, de las cuales, el 57% lo fueron en el marco del impulso a la escrituración dado desde el IVBA en el periodo 2009-2015.

El municipio tuvo una primera iniciativa al respecto en el año 1999, cuando firmó un convenio con el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia para efectuar las tareas pendientes en pos de la escrituración de 1.033 viviendas en 7 conjuntos levantados por diferentes programas del IVBA<sup>274</sup>. El flamante Sistema Federal de Vivienda<sup>275</sup> habilitaba la escrituración con hipoteca y en ese marco se planteaba el procedimiento, pero el impulso quedó trunco y la tenencia de las viviendas, irregular<sup>276</sup>.

La sanción en 2010 del Decreto 699 que reglamenta la ley 13.342 permitió destrabar uno de los principales problemas que se enfrentaban: la movilidad y los cambios de composición de las familias y las compraventas irregulares de viviendas sociales. La posibilidad de aceptar como beneficiarios de la titularización a quienes habiten la vivienda al momento del censo *ad hoc* (más allá de la forma en la que hubieran accedido a ella, de quiénes fueran los beneficiarios originales o de quién/es hubieran abonado las cuotas en el pasado) llevó el porcentaje de viviendas escrituradas desde el 35 al 93% entre 2010 y 2016 en La Plata. Para ello fue necesaria la adhesión municipal al Plan de Escrituración de Viviendas del IVBA<sup>277</sup> y la intervención conjunta del municipio y de la provincia (Dirección de Regularización y Dirección Provincial de Inmobiliario y Social del IVBA, respectivamente). De esta manera, casi la totalidad de las viviendas construidas en el marco del FONAVI y FOPROVI fueron escrituradas, quedando pendientes las más recientemente producidas por el Plan Federal de Viviendas, entre 2004 y 2007. Mientras que el gobierno provincial impulsaba el programa de escrituración de viviendas del IVBA, desde el mismo organismo, en la implementación del PFV en Ringuelet se generaban conjuntos habitacionales que no contaron nunca con las certificaciones y avales requeridos, es decir, "nacidos irregulares" tal como los denominó una técnica del IVBA.

Este panorama muestra las contradicciones del accionar público, puesto que se observan esfuerzos en regularizar y, simultáneamente, se producen viviendas con problemas de

---

274 Ordenanzas 9.080/99 y 9.507/02.

275 LN 24.464 de 1995.

276 Posesiones de lo/as beneficiario/as originales o sus heredero/as y de comprador/as irregulares, con distintos niveles de deuda.

277 Ordenanza 10.003/05, que a su vez deroga las anteriores.

irregularidad que deberán ser atendidos en el futuro. Por un lado, el ya comentado conjunto de barrios de Ringuelet que entraron en el Subprograma de Villas y Asentamientos del PFV, y por otro, la culminación de un antiguo y abandonado conjunto de viviendas en la localidad de Tolosa (Av. 19 y 526). Ambos casos estuvieron atravesados por apuros electorales, disputas políticas entre fracciones del partido gobernante a nivel municipal y situaciones de violencia.

#### **Cuadro 5.5. La Plata. Escrituración de viviendas del IVBA**

<b>Viviendas sociales</b>	<b>Escrituradas hasta 2009</b>	<b>Escrituradas 2010-16</b>	<b>Total escriturado</b>
7.908	2.799	4.537	7.336
100%	35%	57%	93%

Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Inmobiliario y Social, IVBA.

En los barrios de Ringuelet, desde 2004 se trabajó en el ordenamiento urbano y la construcción de viviendas en las cuatro villas preexistentes, pero en todos ellos la regularización está inconclusa porque no se realizaron los planos de final de obra y, por lo tanto, no se puede avanzar en su regularización dominial. Un funcionario municipal detalló en una entrevista que hubo intentos de confeccionar los planos una vez habitadas las viviendas, pero quedaron trancos por los elevados niveles de violencia en estos barrios y los riesgos que corre el personal encargado de hacer las mensuras.

El conjunto de viviendas de Tolosa resultó de la rehabilitación con fondos del PFV de una obra del IVBA que llevaba más de dos décadas abandonada. El problema se suscitó en el plano social debido manejos clientelares de los funcionarios públicos<sup>278</sup>; aquella obra tenía asignadas las viviendas desde la década del '80 y, ante su reactivación, se generaron beneficiario/as nuevo/as, hubo superposición de listas, ocupación violenta de parte de las viviendas antes de su terminación y compraventas irregulares. Hoy el barrio está habitado, pero su regularización quedó paralizada debido a las dificultades para llevar adelante los procedimientos en un clima de hostilidad y violencia intrabarrial del que, en gran parte, fue responsable la gestión municipal.

---

278 Al culminar su mandato en 2007, el intendente Alak desconoció la lista de familias beneficiarias del programa original de viviendas y permitió el armado de un listado paralelo, desconociendo derechos de personas que, en algunos casos, hasta tenían pagas las viviendas que no se habían concluido. La gestión siguiente se encontró con esta situación, sumada a la violenta ocupación de algunas viviendas, y prefirió no intervenir en el asunto, dejando una vez más el proceso inconcluso.

### **5.3.e. Resultados**

La presentación de la información reconstruida para conocer los procedimientos encarados en La Plata y sus resultados ya fue dando una idea de los bajos niveles de conclusión de los procedimientos. Aun los que *a priori* pueden aparecer como los casos más sencillos de resolver, como las transferencias de tierras de dominio privado del Estado, han tenido que enfrentarse con obstáculos que han retrasado su concreción y, como consecuencia de ello, sumado nuevas irregularidades producto de las modificaciones en la composición de las familias, su movilidad y las compraventas irregulares que suelen acompañarla.

Las líneas de trabajo que desde el ámbito provincial se presentan como las protagonistas de la regularización también muestran en La Plata niveles muy bajos de conclusión: 6 de 16 leyes de expropiación han superado la etapa de cambio de titularidad (expropiación propiamente dicha) y están en condiciones de avanzar en la transferencia a ocupantes, lo cual no habla por sí mismo de la culminación del procedimiento; menos de un quinto de las actas de regularización entregadas durante 20 años entró en proceso de consolidación en escritura y, por último, la escrituración de viviendas del IVBA, de éxito evidente en los últimos años, se vio contrarrestada por la misma producción irregular de viviendas sociales, problema que el mismo Estado tendrá que resolver en el futuro.

### **5.4. La Plata formal y La Plata irregular: consolidación de gestiones paralelas y sin diálogo**

La juventud relativa del partido de La Plata así como la tardía aparición del problema de la irregularidad del hábitat popular urbano, invita a pensar que las gestiones municipales desde la recomposición de la democracia en 1983 podrían haber intentado medidas preventivas que apunten a la oferta accesible de suelo de buena calidad urbanística, incluso a tratamientos particularizados en situaciones que, hasta entrados los años '90, aparecían a modo de casos puntuales y reducidos. El problema ingresa en la agenda municipal una vez consolidada la ausencia de política sectorial que facilite el acceso al suelo urbano de los sectores populares, cuestión que se presenta con crudeza porque La Plata ha sido un municipio con los recursos económicos y humanos (políticos y técnicos) para encauzar de otro modo el proceso e incluso ha mantenido una fuerte connotación discursiva que valoriza el nacimiento planificado de la

ciudad, destacando de ese modo la importancia del rol del Estado y sus actores técnico-políticos. Pero, como se ha intentado mostrar, las elecciones en la orientación del tratamiento de la irregularidad se empalmaron con las que se iban perfilando en el nivel provincial de gobierno, bajo la lógica de la acumulación política.

Los organismos con competencias en regularización de la urbanización popular son provinciales, el rol de los municipios queda reducido a dar información a quienes la requieren, hacer o apoyar gestiones en organismos provinciales, visar planos cuando avanzan los procesos de regularización urbanística, organizar actos públicos de firma o entrega de actas y escrituras, etc. En ocasiones, la actividad desplegada en territorio municipal por organismos provinciales condiciona y encorseta las decisiones de la gestión local, por ejemplo, cuando se sanciona una ley de expropiación para transferir tierra a sus ocupantes, se le asigna de hecho un uso residencial a esa porción de suelo y el municipio pierde la capacidad de oponerse, sobre todo, por el costo político que podría significarle el no otorgar el cambio de uso para ello. Es decir, en procesos correctivos es poco lo que el municipio puede hacer (aunque, como vimos, muchas veces los obstáculos podrían salvarse con una *caja chica*<sup>279</sup> municipal), pero sí podría actuar con medidas *ex ante*, reguladoras del funcionamiento del mercado de suelo y de los comportamientos especulativos, principales causas de la brecha urbana y la irregularidad.

En La Plata, a la porción formal de la ciudad la fue configurando fundamentalmente el mercado inmobiliario, bajo la supervisión del municipio, con mayor o menor intensidad. Se observó a lo largo de las gestiones el pasaje desde la acción meramente técnica (con funciones de inspección de las iniciativas privadas y públicas) a una actitud proactiva respecto de la planificación urbana y sus posibilidades de orientación del crecimiento de la ciudad formal, pero que se desarrolló en forma paralela y hasta divorciada de la gestión de un hábitat popular que se incrementaba sostenidamente. La extensión de los asentamientos irregulares no llegó a posicionarse en la agenda estatal local como un fenómeno a atender desde sus causas y desde su relación con el funcionamiento general de los submercados de suelo, vivienda y alquiler -ahí el pequeño margen de acción que podría haber tenido el municipio- sino únicamente asumiendo un rol pasivo y de apoyo a las iniciativas construidas en el nivel provincial. Hacia el final del período, cuando la entrega de la ciudad a los intereses privados se profundizó (junto al desmantelamiento de funciones de supervisión y orientación de los agentes productores de

---

279 Usando la expresión del funcionario entrevistado, referida a una pequeña partida especial que podría haberse asignado en el presupuesto municipal.

ciudad), también se consolidó ese rol municipal de acompañamiento a las medidas correctivas, sin cabida a iniciativas de intervención *ex ante*.

La política de regularización es un ejemplo de política de Estado que ha trascendido gobiernos y cuya orientación se ha profundizado, pero a pesar de la continuidad y sus intenciones manifiestas de *corregir* lo que se ha producido por fuera de la normativa (aspectos dominiales y urbanísticos), la producción de ciudad en la irregularidad ha sido más veloz y ha opacado los resultados de las acciones *ex post*. A ello han contribuido la consolidación de la hegemonía del mercado de suelo como mecanismo coordinador del crecimiento urbano y la insistencia en las recetas correctivas que no logran tocar las causas de la producción de ciudad en la irregularidad.

## **Reflexiones finales.**

### **Política de regularización: tres décadas de implementación de instrumentos y persistencia del problema**

Durante esta investigación fueron identificadas tres etapas en el derrotero de la política de regularización de la provincia de Buenos Aires: una inicial, que se puede ubicar entre fines de la década del '80 y mediados de la del '90, en la que el problema de la irregularidad ingresó en la agenda pública como cuestión a atender desde la política, y en la que se concentra la creación de la mayor parte de los instrumentos para regularizar (también, cabe recordarlo, donde se dieron discusiones profundas respecto del modo de abordar el problema y sus causas); una larga etapa de amesetamiento de la relevancia de la cuestión, que ronda los años 1996 a 2011, aproximadamente, con tareas reducidas a dar continuidad a los procedimientos heredados, con escaso presupuesto asignado y sin iniciativas para enfrentar el incremento de la irregularidad; y una última, de cierto despertar del interés por la problemática desde los actores políticos (traducido en decisiones de gestión que prosperaron como líneas de trabajo con relativo éxito) y en la que fue posible la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que recoge demandas de las organizaciones sociales por un tratamiento integral de la urbanización popular como parte del proceso de urbanización.

La política de regularización de la provincia de Buenos Aires ha trascendido modelos de desarrollo, cambios de gobierno y de fracciones políticas al frente de la gobernación y de sus reparticiones, constituyéndose en una política de Estado. En estos treinta años, su orientación general no sufrió cambios de rumbo destacables, sino que se fue consolidando un camino uniforme para el tratamiento de la irregularidad a través de los sucesivos gobiernos, basado en una fuerte identificación entre regularización y titularización o acceso a la propiedad como característica central. Esa orientación estuvo siempre en sintonía con las formas de dar tratamiento al problema desde las gobernaciones nacionales y con las recomendaciones de los organismos supranacionales que intervinieron en decisiones de política en los países dependientes como la Argentina.

Se consolidó una manera de atender la cuestión de la irregularidad del hábitat popular y se dejaron de lado otras, que podrían haberse ensayado, puesto que también se contó con instrumentos para ello. De la variedad de posibilidades de tratamiento del hábitat popular en términos de *radicación*, primaron las acciones correctivas, renovadas con el correr del tiempo a causa de

sus limitaciones y debido también a la misma expansión de la irregularidad. Si bien se han identificado algunas tensiones a lo largo del ciclo de la política de regularización, el patrón de actuación respecto del hábitat popular irregular que se ha ido consolidando es el que le asigna al Estado los roles de *vendedor*, *mediador* y *escriturador* sobre la concepción de que *su obligación* es facilitar el acceso a la propiedad registrada a quienes no tienen los medios para hacerlo por la vía del mercado, subordinando a la dimensión dominial otros aspectos de la irregularidad.

Los problemas urbanísticos y ambientales no han sido materia prioritaria de la política de regularización, pero su existencia sí ha ralentizado procedimientos regularizadores, sobre todo, cuando se ha tratado de ocupaciones muy desordenadas (esto es, sin o con pocos rasgos del urbanismo formal incorporados) o sobre tierras con riesgos de inundación, contaminación, etc. Frente a la imposibilidad de dar cumplimiento a los parámetros urbanísticos de la ciudad formal, la excepción ha sido el modo principal de proceder, dejando en manos de lo/as pobladore/as (sobre su esfuerzo, su tiempo y sus recursos) el mejoramiento de las condiciones materiales de las viviendas y los barrios. En este punto, cabe distinguir entre *exceptuar situaciones* para desatrar procesos de regularización dominial (tal lo que prima en la implementación de instrumentos en la provincia) y *contemplar las particularidades* de los procesos de urbanización popular, sus tiempos y dificultades, para traducirlos en procedimientos adecuados. Esto último fue incorporado en algún instrumento de principios de los años '90 y se reeditó en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, dos décadas después, pero su implementación efectiva no ha encontrado el camino, ni los recursos, ni el compromiso político de todos los actores involucrados, elementos necesarios para alcanzar resultados tangibles.

En la reconstrucción de los resultados de las medidas implementadas, se observan fuertes limitaciones de la política de regularización. A tres décadas de comenzado el tratamiento del problema, algunos instrumentos creados para solucionar situaciones que se presentaban como excepcionales, han debido ser periódicamente actualizados y/o ampliadas sus posibilidades de aplicación, todo ello para atender viejas y nuevas formas de irregularidad. Como se ha mostrado en los capítulos 3 y 4, la vía de la expropiación y la implementación de la LN 24.374 fueron las dos grandes protagonistas de la regularización, pero más por los dispositivos puestos en función de ellas y por los discursos de los actores políticos, técnicos y académicos que las enarbolan de ese modo, que por sus resultados medibles en términos de finalización de procedimientos o de escrituraciones efectivamente realizadas; el resto de los instrumentos tampoco ha mostrado re-

sultados contundentes. El estudio de caso sobre La Plata muestra inconvenientes de todo tipo que ralentizan o paralizan procesos, aun sobre tierras de dominio privado del Estado, señaladas en la literatura como las de más fácil regularización, dado que el 'propietario' es el mismo Estado que dice querer regularizar.

Algunos de los obstáculos se encontraron en los mismos procedimientos generados para la actuación sobre el problema. Se ha observado un accionar público que simultáneamente produce vivienda social, implementa políticas de regularización y genera irregularidad. En la producción de nuevas irregularidades se conjuntan: los largos periodos de implementación de los procedimientos de regularización en los que acaecen cambios en la composición de lo/as habitantes de las viviendas -por las mismas dinámicas familiares o por la introducción de los inmuebles en circuitos mercantiles irregulares- que modifican las condiciones de tenencia; los intereses corporativos que entorpecen los procedimientos (como el conflicto con el Consejo Profesional de Agrimensura de la provincia, comentado en el capítulo 3) y la construcción y entrega de vivienda pública con problemas urbanísticos y sin planos aprobados, acciones atravesadas por los tiempos electorales y sus réditos políticos.

Pero la vigencia de la política de regularización de ninguna manera podría atribuirse sólo a sus inconvenientes procedimentales. Las limitaciones de las acciones *ex post* son limitaciones de las lecturas sectoriales de la problemática de la urbanización popular. Se ha encarado a la irregularidad como un *fenómeno a corregir* (como si fuera una situación estática) y no a atender desde sus causas, es decir, desde su relación con el funcionamiento general de los submercados de suelo, vivienda y alquiler. No ha habido política proactiva para frenar la producción de hábitat irregular anteponiéndose a ella con oferta regulada y accesible de suelo (a excepción del Programa PROTIERRA, de muy bajo impacto, y el Plan Familia Propietaria, que actúa por fuera de las grandes concentraciones urbanas), control de alquileres, oferta de vivienda pública en alquiler u otras posibilidades. Tampoco se ha operado en el ámbito de la producción formal del espacio residencial, ignorando las relaciones existentes entre el funcionamiento desregulado del mercado de suelo (con sus prácticas especulativas o de concentración de la propiedad, capitalización privada de plusvalías generadas en el proceso de urbanización, etc.) y el distanciamiento de las posibilidades de acceso de los sectores de menores ingresos.

El recorrido por los tres niveles de gobierno y sus formas de intervención frente a la problemática permite afirmar que ha existido un divorcio pronunciado entre la política urbana y la regularización. Ese divorcio se evidencia más en los niveles provincial y local, por sus incum-

bencias respecto del dictado de normas para el ordenamiento territorial y para adaptarse a ellas y utilizar sus instrumentos, respectivamente. El estudio sobre La Plata muestra que la ciudad formal aparece como forma propia y casi excluyente de la esfera técnica (el planeamiento urbano, los códigos de ordenamiento y la zonificación de usos), mientras que la ciudad informal queda reservada a la esfera de la gestión política -con todos los atributos que el hacer político tiene en Argentina y en la provincia de Buenos Aires-, relegando las consecuencias territoriales de sus actuaciones.

La desvinculación entre la política de regularización y la política urbana es una cuestión estudiada por diferentes investigadore/as del tema (para Argentina y Latinoamérica, los textos de Nora Clichevsky son de referencia obligada). Con este trabajo se ha aportado una evidencia más a las consecuencias negativas de la prevalencia del sostenido accionar de las políticas territoriales que disocian la complejidad urbana y actúan a través de "dos ventanillas": la de la producción de la ciudad formal y la de la regularización de lo producido informalmente, como si ambos procesos no estuvieran vinculados. En La Plata, el primer organismo creado para la atención de la problemática, la Casa de Tierras, se fundó por fuera de la Dirección de Planeamiento Urbano, inaugurando una ventanilla propia de atención de la problemática del hábitat popular que persiste hasta hoy. Las Direcciones municipales de Regularización y de Planeamiento Urbano nunca trabajaron juntas, aun en los muchos años en los que desde la DPU hubo una actitud proactiva respecto de la planificación urbana y sus posibilidades de orientación del crecimiento de la ciudad (1991-2007), sus incumbencias se restringieron a los agentes formales del mercado inmobiliario y no se lograron identificar las relaciones de causalidad entre la producción del espacio residencial bajo lógicas de acumulación de ganancias y el alejamiento de las posibilidades de satisfacción de necesidades de los sectores de ingresos bajos. El hecho de alojar ambas formas de tratamiento de la producción de ciudad incurre en una fuerte contradicción que hasta hoy se paga con la sostenida expansión del hábitat irregular, producto de una demanda de vivienda creciente e insatisfecha.

La extensión de la propiedad privada vía la titularización de tierra que está fuera del mercado regular, no altera en absoluto el patrón de valorización del capital en procesos de urbanización. En la medida en que no se inserte en decisiones de política que modifiquen la distribución de rentas en el espacio urbano, la regularización no tendrá resultados preventivos, sino meramente paliativos y hasta reproductores de la irregularidad. El caso de La Plata muestra que, a pesar del trabajo realizado en el marco de las distintas operatorias de regularización, la irregula-

riedad del hábitat popular urbano aumentó al ritmo de la consolidación de la actividad inmobiliaria como refugio de ahorros y ámbito de reproducción del capital, sobre todo, cuando la *ciudad-banco* se constituyó en una opción interesante de inversión, de la mano de un mercado desregulado y decisiones de política urbana que flexibilizaron normativas urbanísticas.

Los resultados y la misma vigencia de la política de regularización hablan de sus limitaciones como forma adecuada de dar tratamiento a la irregularidad del hábitat popular. Cabe preguntarse, entonces, en qué pilares se ha sostenido esta orientación de la política de regularización a lo largo de tanto tiempo, a qué atribuirle el afán por nadar en contra de los mismos resultados de su implementación. Para aportar al conocimiento en torno a esta cuestión, se presentan aquí algunos posibles elementos explicativos: los antecedentes de la política habitacional que, desde que se forjó con cierta masividad, asimiló derecho a la vivienda con derecho a la propiedad de la vivienda y fue la que constituyó el marco en el que se insertaron las medidas de regularización; y el protagonismo de un Estado altamente burocratizado cuyas dinámicas internas, movidas por lógicas de acumulación política y disputas de poder, atentan contra la concreción de las mismas medidas y reclaman su ampliación.

### ***Sociedad patrimonialista, valoración de la propiedad, afianzamiento de un único discurso***

En la Constitución Nacional de 1949 (derogada por la dictadura militar en 1956), el peronismo consagró el *derecho a la vivienda* como uno de los pilares del *derecho al bienestar* y, en el campo de la política pública, ese posicionamiento se tradujo en medidas que beneficiaron tanto el ascenso social de la clase obrera (mediante la construcción directa de *viviendas para el pueblo*) como las aspiraciones de las clases medias (control de alquileres y facilitación del acceso a la propiedad a través de créditos del BHN y de la Ley de Propiedad Horizontal).

El tratamiento del déficit habitacional del peronismo estuvo atravesado por discusiones que podrían calificarse de tipológicas, pero con fuerte carga ideológica, que Rosa Aboy (2005) logra desentrañar y exponer con claridad. La opción por la promoción de la vivienda individual (barrios de chalets individuales) versus la opción por el conjunto habitacional (barrio obrero de monoblocs) estaban secundadas respectivamente por el ideario de ascenso social de la familia católica tradicional (afianzando el rol de la mujer como ama de casa, sin limitaciones espaciales para engendrar hijo/as) y por postulados de igualdad y promoción de espacios que facilitarían el encuentro y los lazos comunitarios. Ambas opciones convivieron durante la primera etapa del

gobierno peronista, que supo encauzar modelos contradictorios "*incorporando a la vez los postulados de igualdad y los de ascenso social, y reivindicando indistintamente los valores de las obras donde uno y otro cristalizaban*" (Aboy 2005: 168). Pero a pesar de sus diferencias y de los actores que los secundaban, estos modelos promovían el acceso a la vivienda en propiedad, sentando las bases de *lo que debe hacer* la acción pública en materia habitacional, tome el camino que tome, sea para concretar la alternativa del barrio de chalets o la del monobloc: la construcción directa, el financiamiento público de la producción de viviendas a través de empresas privadas o el incentivo a la demanda a través del crédito subsidiado. El ingreso de la intervención masiva del Estado en el problema de la vivienda en nuestro país estuvo signado por la identificación del *derecho a la vivienda con derecho a la propiedad* de la vivienda y así se ha mantenido y reforzado hasta la actualidad, atravesando gobiernos democráticos y dictaduras. Los barrios financiados por el FONAVI desde la década del '70, los del Plan Federal de Viviendas en la primera década del siglo XXI, el Crédito Pro.Cre.Ar. y, en jurisdicción bonaerense, los programas concebidos como alternativos al modelo centralizado a fines de los '80 y los del Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda del IVBA de la segunda mitad de los '90, el PROTIERRA y el Plan Familia Propietaria... toda la política habitacional ha girado en torno a esa matriz ideológica que encuentra en la promoción del acceso a la propiedad elementos de *justicia social*.

Y, como se mostró en este trabajo, tanto a nivel nacional como provincial las medidas de regularización nacieron en el marco de las reformas del sistema público de vivienda y de las críticas por derecha y por izquierda al modelo centralizado y de producción masiva de unidades, pero no a la solución final de vivienda en propiedad.

La orientación de todas las intervenciones públicas (construcción de vivienda y regularización) identifica *derecho a la vivienda con derecho a la propiedad de la vivienda*, y a su efectivización le añade atributos importantes: la propiedad como aliciente para la salida de la pobreza, la propiedad como indispensable para el acceso a la urbanización, las mejoras de las viviendas y la introducción de servicios públicos. La retórica que acompaña las acciones -y que ha perdurado a pesar de otros cambios (en las políticas y en las retóricas)- coloca al Estado en un rol de garante de derechos de propiedad mediante la facilitación del *acceso a la titularidad del inmueble* que se posee y del *acceso a la justicia* abordando los costos de la escrituración. En todo el período se encuentra continuidad en la expresión de la responsabilidad del Estado para actuar frente a la problemática de la irregularidad, con visos más o menos redistributivos, pero

en definitiva para la concreción de la legalización a través de la propiedad como reconocimiento máximo.

La titularización (que es registrar y legalizar situaciones y poner la tierra legalmente dentro del mercado) ha protagonizado los objetivos de todas las medidas estudiadas y se ha presentado como único modo de resguardar derechos de los sectores populares e, incluso, de apoyarlos para hacerse de un capital que no estarían en condiciones de conseguir de otra manera, ni por la vía del mejoramiento de las condiciones macroeconómicas ('derrame' que mejore su inserción laboral, ingresos y capacidad de ahorro), ni por la vía de la extensión del crédito hipotecario y/o la extensión de la oferta adaptada a sus condiciones de pago.

Por otro lado, existe una relación dialéctica entre las demandas por el reconocimiento -en términos de escrituración y hasta de *pagar por el terreno* ocupado (Van Gelder 2009)- y las propuestas que desde el sector público se erigieron sobre ese andamiaje previo de la política habitacional: *“Vivir y luchar en el campo del hábitat en Argentina significa experimentar el peso de una sociedad donde el poder ha estado asentado históricamente en la propiedad de la tierra, donde los modos violentos de ‘apropiación’ de la tierra y un sistema jurídico elitista, han santificado la ‘propiedad’ privada individual, al punto que hasta quienes sufren diferentes grados de ‘desposesión’, soportan y reivindican la propiedad como factor de seguridad, de inclusión social y ciudadanía”* (Fernandez Wagner 2012). La insistente y persistente atención del problema con una sola solución, alimenta a su vez las demandas de las organizaciones sociales en ese mismo sentido, dificultando aún más la entrada en agenda de otras opciones tales como la propiedad colectiva o cooperativa (reivindicación histórica del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la CABA, pero no de la mayoría de las organizaciones sociales), la regulación del mercado de alquileres, la penalización y compulsión a poner en circulación la vivienda ociosa, el control de prácticas especulativas, la creación de sistemas de alquiler de vivienda pública, la concesión de derechos de uso, entre otras opciones que contemplen lo habitacional en sentido amplio y no impliquen la privatización permanente de recursos públicos. Lo que en palabras de Edésio Fernandes sería *“garantizar el acceso a la tierra y garantizar que la tierra urbanizada se mantenga como área destinada al ejercicio de la función de vivienda social”* (2008: 12).

El afianzamiento del discurso de la sociedad patrimonialista supo erigirse como discurso hegemónico e impregnar las demandas de los sectores populares. El discurso de las clases dominantes se convierte en el discurso extendido que atraviesa al resto clases sociales: las deman-

das por el reconocimiento de la urbanización popular (presentadas inicialmente en términos de freno a la represión y de integración de las villas y asentamientos a la ciudad) penetran en el Estado -en tanto relación social-, van a formar parte de una agenda política en la que se juegan distintos intereses y resultan en propuestas de acción surgidas de la correlación de fuerzas sociales y que van a contener las demandas, el discurso hegemónico y las maniobras de los actores políticos para atribuirse logros en el corto plazo, entre otros elementos.

### ***Hacer como si... mantenimiento de la iniciativa desde el sector público y oportunidades de acumulación política***

El discurso de la única solución posible respecto del tratamiento del hábitat popular está también imbricado en el quehacer burocrático y es funcional a las lógicas de acumulación política. En este punto, cabe comentar algunas aristas de la cuestión:

Un Estado burocratizado cuyos procedimientos (decisiones políticas traducidas en tareas técnicas y administrativas) se enquistan y suelen ser poco revisados o evaluados, puesto que su vigencia no depende del éxito de sus resultados, como tampoco depende de ellos la permanencia de los actores políticos y técnicos en sus cargos, sostenidos por otras lógicas.

A lo anterior se suman las disputas de poder al interior de las fracciones políticas al frente de las gestiones gubernamentales, que también cristalizan en modificaciones o ampliaciones de organismos públicos para asignarlos a uno u otro grupo para que, desde allí, construyan o refuercen su base electoral. La creación de la SSST en paralelo a la SSUV en el año 2005, con direcciones de nombres similares y competencias pisadas, y la creación en 2015 de una Subsecretaría de Urbanismo Social y Soluciones Ya en paralelo a la SSTUV que, entre otras cosas, disputó la Unidad Ejecutora del PROMEBA, son ejemplos de lo antedicho. Cada decisión que modifica la estructura de gobierno implica nombramientos de funcionario/as y colaboradore/as, así como distribuciones de presupuesto de acuerdo a los resultados de las pujas internas. Mucha energía y recursos humanos puestos allí, mientras los problemas que dicen que van a resolver, no se rigen por los tiempos electorales.

Esta investigación mostró la importancia de la iniciativa de los actores políticos para echar a andar la política y para reactivarla en distintos momentos. Conforme avanza el periodo de estudio, se observa menos la incidencia de las demandas de las organizaciones de pobladore/as de los asentamientos y más la de las acciones desde los organismos (provincial y municipi-

pal) a partir de iniciativas personales. En tal sentido hablan los operativos para *salir a buscar a la gente sin escritura* comentados, sobre todo, por los funcionarios de la última etapa estudiada, pero no sólo por ellos.

El estudio de caso mostró que los actores políticos locales también apoyan sus procesos de acumulación en la implementación a su modo de la política que baja al territorio desde el nivel provincial y coloca al gobierno municipal como ejecutor directo. El estímulo inicial a la Casa de Tierras como organismo desvinculado de la Dirección de Planeamiento Urbano y con un despliegue territorial totalmente diferente al de ésta, sentó bases para el tratamiento de la irregularidad a partir de demandas puntuales (familiares, barriales) a atender y solucionar con la implementación de las herramientas existentes, la interpretación forzada de la legislación y/o la sanción de instrumentos *ad hoc* para que se destraben procedimientos, siempre en diálogo directo con la responsable del organismo, erigida en intermediaria entre lo/as pobladore/as y las posibilidades de solución de la irregularidad de la tenencia de la tierra. Hacia el final del período, cuando el interés por la cuestión fue reflatado –también como eco de la iniciativa emanada desde el gobierno provincial-, el perfil de la actuación no mostró cambios, tal como lo ilustra la implementación del Subprograma de Villas del PFV (y sus problemas hasta hoy no resueltos) y el desinterés por apoyar procedimientos que no mostraran resultados masivos.

Este tema se impuso durante el proceso de investigación y deja planteados algunos interrogantes respecto del impacto de las lógicas de poder internas en los resultados de la implementación de la política de regularización, acerca de las posibilidades de discutir, evaluar, reencauzar las políticas en función de sus objetivos explícitos, es decir, respecto de los resultados frente al problema que se quiere resolver, y sobre la no concreción de resultados "esperados" (la *titularización* finalizada) como fuente de perpetuación de actores políticos en sus lugares de poder, reciclando promesas frente a sus potenciales clientelas.

La investigación mostró, una vez más, la necesidad de que la producción de ciudad se encare integralmente, acercando al ámbito de las decisiones de política pública las conclusiones de los estudios académicos y sus propuestas de superación de la problemática. Claro que, asumir como única causa esta distancia entre producción de conocimiento y hacer político, sería muy ingenuo, dado que en Argentina, las iniciativas de regulación del mercado de suelo o de mínimas alteraciones a la institución de la propiedad privada han chocado siempre con los límites de la defensa del *statu quo*, tal como lo muestran las peripecias para que sea aprobada y luego reglamentada la Ley de Acceso Justo al Hábitat y las resistencias a su implementación.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aboy, R. (2005). *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Universidad San Andrés.
- Abramo, P. (Org.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Zette Letras, FAPERJ, LILP.
- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Ecuador: OLACCHI-FLACSO.
- Alfonsín, B. (2006). Legalidad e ilegalidad en la producción del espacio urbano: nuevas sendas para superar viejos caminos. Porto Alegre y el Urbanizador Social. LILP, Programa de Educación a Distancia.
- Arqueros, M.S. y Canestraro, M.L. (2017). Procesos sociales y dinámicas urbanas: debates sobre el abordaje de la informalidad. *Cardinalis*, 5, 9.
- Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Azuela, A. (1990). El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular de América Latina. *Sociológica*, 5, 12.
- Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 3.
- Azuela, A. y Thomas, F. (Coords.) (1997). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: UNAM.
- Azuela, A., Herrera, C. y Saavedra, C. (2009). La expropiación y la transformación del estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 3.
- Azuela, A. (Coord.) (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: UNAM/IIS - LILP.
- Baer, L. (2011). El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Tesis de Doctorado, FFyL, UBA.
- Banco Mundial (1993). *Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/878771468343734154/Vivienda-un-entorno-propicio-para-el-mercado-habitacional>.
- Barreto, M. (2011). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 5, 9.
- Brakarz, J.; Rojas, E.; Greene, M. (2002). *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington DC: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/418?locale-attribute=es&>
- Burgess, R. (1988). Algunas falacias respecto a las políticas de autoconstrucción en los países en desarrollo. *Estudios Demográficos y Urbanos*, (8), 3, 2.

- Burgess, R.; Carmona, M. y Kolstee, T. (1998). *Neoliberalismo y estrategias urbanas: países en desarrollo*. San José: Flacso.
- Calderón, J. (2003). *Formalización de la propiedad, cultura registral y crédito en Perú*. En Abramo, P. (Org.). op.cit.
- Calderón, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: LILP/Sinco Editores.
- Calderón, J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *EURE*, 37, 111.
- Canestraro, M.L. (2012). ¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios. En Bolívar, T. y Erazo, J. (Coords.). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano II*. Quito: CLACSO, FLACSO Ecuador, Instituto de la Ciudad.
- Canestraro, M.L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas, Numero Especial América Latina*.
- Caria, A. (2008). *Títulos Sin Desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima: DESCO, Programa Urbano.
- Castel, R. (2004). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (Coord.) (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Chena, P. (2010). La heterogeneidad estructural desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina. *Comercio Exterior*, 60, 2, 99-115.
- Clichevsky, N. (1975). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*. Buenos Aires: CEUR-ITDT.
- Clichevsky, N.; Prévot Schapira, M. F. y Schneier, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del municipio de Moreno*. Buenos Aires: CEUR-CREDAL.
- Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clichevsky, N. (2001). Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. *Territorios*, 6, 15-30.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clichevsky, N. (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Massachusetts: LILP.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clichevsky, N. (2006). *Previniendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco legal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clichevsky, N. (2007). Informalidad urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. Seminario Latinoamericano *Teoría y política sobre asentamientos informales*, Los Polvorines, UNGS.

- Clichevsky, N. (2016). ¿La regularización de los asentamientos informales es idónea para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre? En Fernandes, E. y Alfonsín, B. (Orgs.). *A Construção do Direito Urbanístico na América Latina*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, Cultura e Meio Ambiente.
- COHRE (2005). *El derecho a la vivienda en Argentina. Informe de misión de investigación*. Buenos Aires: Autor.
- Connolly, P. (1990). Dos décadas de sector informal. *Sociológica*, 5, 12.
- Connolly, P. (2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Ramirez, B. y Pradilla, E. (Comps.). *Teoría sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM, 505-562.
- Coulomb, R. y Scheingart, M. (Coords.) (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: UAM-A y Porrúa.
- Cravino, M.C.; Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. *Urbared* (edición digital).
- Cravino, M.C. (2003). Mercados informales de tierra y redes sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Abramo, P. (Org.) op.cit.
- Cravino, M.C. (2004). El *barrio concebido como* comunidad: reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. *Cuaderno Urbano*, 4.
- Cravino, M.C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.
- Cravino, M.C. (2007). Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires. *Café de las Ciudades Revista digital*, 6, 6.
- Cravino, M.C. (2008). Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del AMBA. *Territorios*, 18/19.
- Cravino, M.C. (Org.) (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Cravino, M.C. (Org.) (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. UNGS: Los Polvorines.
- Cross, C. (2002). Why the urban poor cannot secure tenure: South African tenure policy under pressure. En Durand-Lasserve, A. y Royston, L. (comps.). *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Londres: Earthscan Publications.
- Cuenya, B.; Pastrana, E. y Yujnovsky, O. (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires: CEUR.
- Cuenya, B. (1990). Hábitat popular en el Gran Buenos Aires y políticas alternativas. *Medioambiente y urbanización*, 32.
- Cuenya, B.; Rofman, A. (1992). Proyectos alternativos de hábitat popular. *Informes de investigación del CEUR*, 11. Buenos Aires: CEUR.
- Cuenya, B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. En Cuenya y Falú (Comps.). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CEA-CBC.

- Cuenya, B. (2000). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *Urbared* (publicación digital).
- Cuenya, B. (2000). Globalización y políticas urbanas. Transformaciones de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires. *Sociológica*, 15, 42, 37-57.
- Cuenya, B. (2007). Política de vivienda social en Argentina, modelos y resultados. *Revista Centro-H*. Quito: OLACCHI.
- Cuenya, B. (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno urbano*, 8, 8.
- Danani, C.; Chiara, M.; Filc, J. (1996). El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación macroinstitucional. Informe de Investigación n° 2, UNGS.
- De Mattos, C. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En Córdoba Montúfar, M. (Coord.). *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO.
- De Soto, H. (1992). *El otro sendero: La revolución informal*. Buenos Aires: Sudamericana.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Del Río, J.P. y Duarte, J.I. (2011). Gestión del suelo, localización y distribución de la ciudad. Un análisis del Plan Federal de Viviendas en el Conurbano Bonaerense, 2003-2009. En Di Virgilio, M.; Herzer, H.; Merlinsky, G. y Rodríguez, M.C. (Comps.). *La Cuestión urbana Interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Del Río, J.P., Relli, M., Langard, F., Correa, A., Marichelar, G. y Pedersoli, F. (2011). Apuntes sobre la apropiación y el derecho a la ciudad. *Herramienta*, 48. Dossier La Cuestión Urbana.
- Del Río, J.P. (2012). El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de Doctorado, FaHCE, UNLP.
- Del Río, J.P. y Relli, M. (2013). Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. Actas IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía, Mendoza, octubre, formato digital.
- Del Río, J.P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10, 2.
- Del Río, J.P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad Económica*, 283.
- Del Río, J.P., Langard, F. y Relli, M. (2014). Mercado inmobiliario y acceso a la ciudad: ¿por qué no bajan los precios como anunció el sector inmobiliario-constructor platense?. Actas Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, Tandil, mayo, formato digital.
- Del Río, J.P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*, 19.

- Del Río, J.P. y Langard, F. (2016). Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del “boom” inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados. En Féliz, M.; López, E. y García, M. (Coords.). *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Del Río, J.P. y González, P. (2017). Los asentamientos informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia. En Cravino, M.C. (Comp.). *La ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas*. Los Polvorines: UNGS.
- De Schutter, O. (2015). The Role of Property Rights in the Debate on Large-Scale Land Acquisitions. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2668521>
- Di Virgilio, M.; Herzer, H.; Merlinsky, G. y Rodríguez, M.C. (Comps.) (2011). *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2011). Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio*, XLIII, 167.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.C. (2013). Buenos Aires, una ciudad sin techo. *Voces del Fénix*, 23. Disponible en [www.vocesdelfenix.com](http://www.vocesdelfenix.com)
- Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *INVI*, 29, 80.
- Duarte, J.I. y Oyhandy, A. (2013). Políticas urbanas y expropiación en Argentina. Los casos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires (1976-2007). En Azuela, A. (Coord.). op.cit.
- Duhau, E. (1995). Estado benefactor, política social y pobreza. *Sociológica*, 10, 29.
- Duhau, E. (1997). El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas. En Schteingart, M. (Org.). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat y política urbana*. México: UAM.
- Duhau, E. (2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina. LILP.
- Duhau, E. y Cruz, M.S. (2006). Suelo para vivienda. En Coulomb, R. y Schteingart (Coords.). op.cit.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: UAM-A y Siglo XXI.
- Durand-Lasserve, A. (2003). La propiedad del suelo: el debate y las perspectivas. En Balbo, M. y otros (comp). *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 88.
- Durand-Lasserve, A.; Fernandes, E.; Payne, G. and Rakodi, C. (2007). Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of the literature. Ministry of Foreign Affairs, Government of Norway.

- Echevarría, A. (2011). Acceso a servicios básicos y focalización de las intervenciones. En Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. (Comps.), op.cit.
- EGG (2008). Manual de servicios para el ciudadano. La Plata: Autor.
- Facciolo, A.M. (1998). Estrategias habitacionales en el área de Buenos Aires (mimeo).
- Féiz, M. (2005). La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los '90. En Álvarez Leguizamón, S. (Comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO - CROP.
- Féiz, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis ¿está agotado el proyecto hegemónico en Argentina. En Féiz, M.; López, E. y García, M. (Coords.). op.cit.
- Féiz, M. y López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina: ¿proyecto nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?*. Buenos Aires: Herramienta y El Colectivo.
- Fernandes, E. y Varley, A. (Eds.) (1998). *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books.
- Fernandes, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Vivienda Popular*, 12.
- Fernandes, E. y Smolka, M. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. *Land Lines*, 16, 3.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, XXXIV, 102.
- Fernandes, E. (2008). Del código civil al Estatuto de la Ciudad. En Morales Valença, M. (edit./Org.). *Cidade (i)legal*. Río de Janeiro: Mauad X.
- Fernandes, E. (2012). Una lectura crítica de Hernando de Soto. En Salazar, C. (Coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Fernández Durán, R. (2006). *El Tsunami urbanizador español y mundial*. Barcelona: Virus.
- Fernández Wagner, R. (s/f). Teorías en Hábitat y Vivienda. Módulo I, Maestría en Hábitat y Vivienda, FAUD, UNMdP.
- Fernández Wagner, R. y Sepúlveda Ocampo, R. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José, C.R.: Centro Cooperativo Sueco.
- Fernández Wagner, R. (2008). Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates. En Cravino, M.C. (Org.). op.cit.
- 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*. Trilce: Montevideo.
- Fernández Wagner, R. (2014). La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y de la región. En AAVV. *La vivienda, entre el derecho y la mercadería*. Trilce: Montevideo.
- Frediani, J. (2010). Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. La Plata: FaHCE/UNLP.

- Frediani, J. (2013). La problemática del hábitat informal en áreas periurbanas del partido de La Plata. *Revista Universitaria de Geografía*, 22, 1-2.
- Galiani, S. y Schargrotsky, E. (2009). Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling (mimeo).
- Garnier, A. (1994). *El cuadrado roto: sueños y realidades de La Plata*. La Plata: Municipalidad de La Plata.
- Garnier, A. (1995). Los espacios públicos de La Plata: de la tradición a la modernidad. En AA.VV. *La Plata: de la ciudad antigua a la ciudad nueva. Sueños y realidades*. La Plata: LINTA/CIC y Municipalidad de La Plata.
- Gilbert, A. (2001). La Vivienda en América Latina. Documento de trabajo del INDES.
- 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, noviembre.
- Graña, F. (2005). Los claroscuros de la gobernanza y el fin del "Estado social". Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/LasBrujas4-Grana.pdf>
- Guevara, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*. México: PUEC UNAM / INFONAVIT.
- Hardoy, J. y Satterthwaite D. (1987). *Las Ciudades del Tercer Mundo y el Medio Ambiente de la Pobreza*. Buenos Aires: GEL-IIED.
- Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register: El nuevo desafío imperial*.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del Derecho a la Ciudad a la Revolución Urbana*. Madrid: Akal.
- Herzer, H.; Rodríguez, M.C. y Lanzeta, M. (2000). La participación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en las políticas sociales en el Conurbano Bonaerense: un largo recorrido del dicho al hecho. En Hintze, S. (Comp.). *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M.; Redondo, A. y Rodríguez, M.C. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires, Argentina). *Pampa*, 4.
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factor clave de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19.
- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en la ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19.

- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2012). Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En Salazar, C. (Coord.). op.cit.
- Jaramillo, S. (2015). Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una Mirada desde la teoría del valor abstracto. II Seminario Internacional de la Red latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana. Medellín: RELATUR.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2015). *Plan Federal de Regularización de la Vivienda Familiar*. Presentación en ppt.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2015). Proyecto de Ley Federal de Regularización dominial de la vivienda familiar.
- Jiménez, E. (2000). *El principio de la irregularidad. Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1988*. Aguascalientes: Universidad de Guadalajara.
- Jiménez, E.; Cruz, H. y Ubaldo, C. (2012). El regreso a la irregularidad de las colonias populares. Títulos de propiedad y sucesión. En Salazar, E. (Coord.). op.cit.
- Kenia Abiko, A. (2003). Quanto costaría urbanizar una favela no Brasil? En Abramo, P. (Org.). op.cit.
- Kowarick, L. (1979). A espoliacao urbana. *Paz e Terra*.
- Kowarick, L. (1996). Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. *Estudios Sociológicos*, XIV, 42.
- López, E. (2000). La construcción de la vivienda como proceso de construcción de la ciudadanía. Una posibilidad histórica. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad de San Pablo y UNLP.
- López, I. (1992). Emergentes de los planes urbanos y nuevas estrategias. Estudio del caso partido de La Plata. En AA.VV. *La Plata: de la ciudad antigua a la ciudad nueva. Sueños y realidades*. La Plata: LINTA/CIC y Municipalidad de La Plata.
- Losano, G. (2011). Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. *Quid16*, 1.
- Lovera, A. (2013). Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina. Cátedra Sur UNGS, [www.ungs.edu.ar/catedrasur](http://www.ungs.edu.ar/catedrasur)
- Lucita, E. (2006). Argentina: golpe de Estado de 1976, nunca más. Recuperado de <https://lahistoriadeldia.wordpress.com/2014/03/24/argentina-golpe-de-estado-1976-nunca-mas/>
- Manzanelli, P.; Barrera, M.; Belloni, P. y Basualdo, E. (2014). Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1, 1.
- Mayo, S. y Shlomo, A. (1994). *Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional*. Washington DC: Banco Mundial.
- Mc Auslan, P. (1985). *Tierra urbana y vivienda, las opciones de los pobres*. Washington DC: IIED & Earthscan.
- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.

- Merklen, D. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, (1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Millán, R. (2012). Operación sitio a cuatro décadas de su constitución. Programas y políticas de mejoramiento urbano en áreas pericentrales del Gran Santiago. Segundo ISA Forum, Buenos Aires.
- Morales Schechinger, C. (2007). Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Bogotá: LILP.
- Morales Schechinger, C. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. En Salazar, C. (Coord.). op.cit.
- Morales Valença, M. (Edit./ Org.) (2008). *Cidade (i)legal*. Río de Janeiro: Mauad X.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis, I. (Comp.). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa.
- ONU Hábitat (1996). *El programa de hábitat y la declaración de Estambul sobre asentamientos humanos: Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, Hábitat II*. Disponible en <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm#acuerdos>
- ONU/CEPAL (1995). Alojarse el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos. Documento de la reunión preparatoria de Hábitat II, Santiago de Chile.
- Ortiz Flores, E. (2004). *Notas sobre la producción social de vivienda*. México: HIC-AL.
- Ortiz, E. y Zárate, L. (2002). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / HIC-AL.
- Ossona, J.L. (2005). Tierras, sociedad y clientelismo en Villa Fiorito: el caso de Villa Independencia. Primera Reunión de Investigadores del CEHP/UNSAM, mayo.
- Ostuni, F. y Van Gelder, J-L. (2008). No sé si legal, ¡pero legítimo es! Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos Aires. En Cravino, M.C. (Org.). op.cit.
- Ostuni, F. (2011). El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcción de Viviendas. En Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.C. (Comps.). op.cit.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007) [1976]. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *Punto de Vista*, 125.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. *Reforma y Democracia*, 9.
- Oszlak, O. (2011). Rol del Estado: micro, meso, macro. *VI Congreso de Administración Pública*, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco.

- Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- Payne, G. (2001). The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. *Habitat Debate*, 7, 3.
- Peet, R. (2004). *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Pamplona: Laetoli.
- Pelli, V. (2007). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*, Buenos Aires: Nobuko.
- Pérez, P. y Brown B. (2016). ¿Una nueva protección social para un nuevo modelo de desarrollo? Neodesarrollismo y políticas sociales en la Argentina posneoliberal. En Félix, M.; López, E. y García, M. (Coords.). op.cit.
- Pintos, P. y Narodowski, P. (Coords.) (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28.
- Pérez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV, 45.
- Pérez, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. *América Latina en Movimiento*, 267, 3-6.
- Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, 34.
- Pradilla Cobos, E. (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de estado en América Latina. En Pradilla, E. (Comp.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: UAM-X.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16, 31. <https://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>
- Programa Arraigo (1994). *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-rural sustentable*. Buenos Aires: Documento final del Proyecto PNUD-ARG 91/012 "Programa Nacional de Tierras".
- Puebla Cadena, C. (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Los cambios en la política de vivienda en México (1972-1994)*. México: El Colegio de México.
- Pugliese, L. (1997). Crisis e intervención estatal en el mercado de loteos populares. (mimeo)
- Pugliese, L. y Sgroi, A. (2012). El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En Pintos, P. y Narodowski, P. (Coords.). op.cit.
- Ramírez Corzo, D. y Riofrío, G. (2006). Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal. *Estudios urbanos*, Nro 1. DESCO.
- Reese, E. (2016). Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. En Fernandes, E. y Alfonsín, B. (Orgs.). op.cit.

- Relli Ugartamendía, M. (2008). Producción de hábitat popular. Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990. Tesis de Maestría, FADU, UNMdP.
- Relli Ugartamendía, M. (2011). Provincia de Buenos Aires: el Estado frente al déficit habitacional de los sectores desafiados durante la década del '90. En Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. (Comps.). *Caleidoscopio de políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Relli Ugartamendía, M. (2011). Notas para el estudio de la política de regularización dominial de la provincia de Buenos Aires, 1990-2004. En Di Virgilio, M. y otras (Orgs.).op. cit.
- Relli Ugartamendía, M. (2014). Notas sobre los fundamentos de las acciones de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires. 11° Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente, La Plata, FAU, UNLP.
- Resa, S. (Coord.) (1995). *Ideas para un nuevo régimen legal de planeamiento urbano*. La Plata: Municipalidad de La Plata.
- Rodríguez M.C. (2006). *Como en la estrategia del caracol: ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- Rodríguez M.C. y Di Virgilio, M.M. (2007): *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU/IIGG.
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. (Comps.) (2011). *Caleidoscopio de políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M.M. (Comps.) (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en las principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rofman, A. y Romero, L. (1997). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rolnik, R. (2007). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territorios na cidade de São Paulo*. Sao Paulo: Studio Nobel FAPESP.
- Rolnik, R. (2012). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Sexagésimo séptimo período de sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas.
- Rolnik, R. (2012). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Romero, L.A. (2001). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosa, P. (2011). Entramado de relaciones: organizaciones de la sociedad civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tesis de Doctorado, IDES, UNGS.
- Salazar, E. (Coord.) (2012). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Scatolini, L. (2008). Aspectos jurídicos y sociales de la integración territorial. *RAP*, 69-70.

- Scatolini, L. (2010). La Agenda Urbana, entre luces y sombras del Bicentenario (mimeo).
- Scatolini, L. (2013). Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo. Documento de trabajo del LILP.
- Schteingarth, M. y Torres, H. (1973). Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudio de casos. En Castells, M. (Coord.) op.cit.
- Schteingarth (2001). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Schteingarth, M. (2004). México: vivienda y pobreza. La regularización de los asentamientos ilegales (mimeo).
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.
- Secretaría Nacional de Acceso Justo al Hábitat (2015). Acceso al hábitat. Un desafío para el siglo XXI. (mimeo).
- Sessa, E. (1992). La Plata y el contexto internacional. En AA.VV. *La Plata: de la ciudad antigua a la ciudad nueva. Sueños y realidades*. La Plata: LINTA/CIC y Municipalidad de La Plata.
- Shlomo, Á. (Coord.) (2001). El sector de la vivienda y la política de vivienda en Argentina: una evaluación expedita. SSDUV, SPE/ME, BID.
- Singer, P. (1975). *Economía política de la urbanización*. México: Siglo XXI.
- Smith, N. (2009). ¿Ciudades después del neoliberalismo?. Disponible en: <https://www.macba.cat/PDFs/neilsmith.pdf>
- Smolka, M. (2003). Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. En Abramo, P. (Org.) op.cit.
- SSUV (1990). *Programas en desarrollo y estado de avance*. Buenos Aires: Autor.
- SSUV/DPOUT (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana*. La Plata: Autor.
- Stratta, F. (2011). La disputa por el espacio urbano. Las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires durante los años ochenta. *Herramienta*, 48.
- Suriani, E. (s/f). Programa de Mejoramiento de Barrios. Buenos Aires: SSUV. Presentación ppt.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Theodore, N.; Peck, J y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66.
- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, VI, 1.

- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO – Editorial Arcis.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Torres, H. (1993). *Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: SI/FADU/UBA.
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, 27, 80.
- Turner, J. (1976 a). *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. New York: Pantheon Books.
- Turner, J. y Fichter, R. (1976 b). *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*. México: Siglo XXI.
- UEC-PFP (1994). Instructivo de tramitación del Plan Familia Propietaria. Documento oficial.
- Vallejos, G. (2015). *Proyecto urbano y sectores populares en la génesis de La Plata*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Van Gelder, J-L (2009). The law and psychology of land tenure security. Evidence from Buenos Aires. Tesis de Doctorado.
- Van Gelder, J-L. (2009). Evaluando adecuación: percepciones de informalidad y expectativas de legalidad. Documento de Trabajo del LILP.
- Varesi, G. (2010). La Argentina postconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del desarrollo*, 41, 161.
- Vértiz, F. (2015). Intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014). Tesis de Doctorado, FaHCE, UNLP.
- Vío, M. (2011). Política habitacional y producción de la ciudad metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. (Comps.). op.cit.
- Vommaro, P. (2009). Territorios, organizaciones sociales y migraciones: las experiencias de las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 en Quilmes. *Espaço Plural*, 20.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

## ANEXO

### Algunas consideraciones metodológicas

Esta investigación cualitativa combinó información proveniente de diferentes fuentes:

- *fuentes primarias*: entrevistas semiestructuradas a personal técnico, actores políticos y académicos; fotolectura para la confección de cartografía.
- *fuentes secundarias*: análisis de documentos públicos e institucionales; compilación y sistematización de legislación nacional y provincial y proyectos legislativos; notas periodísticas de medios nacionales y locales; páginas web de organismos internacionales y entidades estatales de los tres niveles de gobierno; reconstrucción de información proveniente de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, Instituto de la Vivienda, Fiscalía de Estado, Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires y Municipalidad de La Plata.

A continuación, se comentarán algunas especificidades del tratamiento de la información y construcción de datos en cuatro ejes: 1) Instrumentos para regularizar y sus usos, 2) Análisis diacrónico de la política, 3) Estudio de caso, 4) Especificidades de las entrevistas.

#### **A.1. Reconstrucción de la *caja de herramientas* para regularizar y de los resultados de la implementación de las medidas para la provincia de Buenos Aires y La Plata**

El conjunto de instrumentos comenzó a organizarse a partir de las entrevistas exploratorias a personal técnico y político-técnico que participó en diferentes momentos del periodo estudiado. Luego de un primer sondeo, la lectura de algunos instrumentos fue llevando a consultar por la existencia de otros y su búsqueda en el digesto legislativo. Además de la literatura especializada, se consultaron publicaciones de los distintos organismos, folletería, documentos internos a los que se tuvo acceso a través del personal técnico de la SSTUV y del IVBA. La reconstrucción de los instrumentos según tipos de irregularidad acopló todas esas fuentes.

Salvo los tres casos que se comentarán a continuación -expropiaciones, LN 24374 y escrituración de viviendas del IVBA-, la implementación de los demás instrumentos se pudo reconstruir en un nivel muy general a partir de los relatos de las personas entrevistadas puesto que, hasta la publicación del RPPVAP en diciembre de 2015, no había información centralizada a la

que recurrir para analizar esta cuestión. El Registro presenta las villas y asentamientos de la provincia y permite acceder a información por municipio y barrio<sup>280</sup>; en algunos casos, aparecen datos de los mecanismos por los cuales se está o estuvo interviniendo para regularizar, y esa información fue muy valiosa para terminar de redondear las interpretaciones<sup>281</sup>.

Para conocer el tratamiento de la irregularidad en el municipio de La Plata se partió de esas mismas fuentes y se completó con entrevistas a informantes clave: funcionarios públicos de todo el periodo. Los aportes del Director de Regularización de la última gestión de gobierno municipal fueron centrales para el estudio de caso puesto que, al tratarse todos ellos de procedimientos que insumen extensos periodos, este actor colaboró en la confección del estado de la cuestión a la fecha de redacción de la tesis, además de relatar las peripecias del conjunto de instrumentos implementados.

### ***Regularización mediante expropiación***

Para la identificación de leyes de expropiación se combinaron dos tareas:

- Revisión de una base de datos confeccionada por el equipo del ICO/UNGS que contenía una cantidad muy grande de leyes de expropiación sancionadas entre 1948 y 2007 para toda la provincia. De allí hubo que identificar y distinguir leyes de expropiación para regularizar ocupaciones de tierras privadas de las sancionadas para otros destinos. Luego, dentro del primer conjunto hubo que reconocer las leyes que referían a los mismos barrios en calidad de primera expropiación, renovación de vigencia, ampliación o corrección de nomenclatura del predio a expropiar, etc., tarea que se realizó a partir de la revisión de cada una de las leyes. Se trabajaron esos casos contabilizándolos como *'un barrio a expropiar'*, aun cuando para ese barrio hubiera varias leyes, puesto que lo que interesaba era saber en qué cantidad de casos se había aplicado este procedimiento.
- Ampliación de la base de leyes de expropiación hasta 2015 a partir del rastreo en el buscador web del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires<sup>282</sup>, el cual permite acceder a las leyes, decretos y decretos ley (datos de sanción y publicación en el

---

280 Relevados a partir de la combinación de diversas fuentes: información facilitada por los municipios y organizaciones sociales, identificación a partir de fotolectura y salidas de campo.

281 La información se presenta por barrio (villa o asentamiento), no por instrumento de regularización, lo cual es un avance respecto de lo que había antes de su publicación, pero no termina de constituirse en una base de datos sobre regularización y estado de los procedimientos.

282 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/#/dijl/buscador.php?t=1>

Boletín Oficial, fundamentos, texto, normativas que reforma y a través de las que son reformadas, según los casos).

Se chequeó el conjunto de leyes de expropiación a través del buscador web y se las agrupó en una nueva tabla según año de sanción de la primera ley, localidad y partido. Con ese material ordenado, se pudo avanzar en la búsqueda de información respecto del estado de avance de los procedimientos.

En tal sentido, se realizaron entrevistas a personal técnico de la SSTUV y de la Fiscalía de Estado que aportaron información sobre las derivas que el procedimiento expropiatorio puede tener. Se solicitó la información del estado de avance en la Fiscalía de Estado, facilitando una tabla que reunía el conjunto de leyes de expropiación para regularización de la provincia y donde se pedía identificar: avenimiento / en juicio iniciado por el propietario / en juicio iniciado por el Estado / declarada en abandono. Gran parte de esta información fue facilitada, lo cual permitió confirmar el bajo impacto de este instrumento en la regularización, pero no en su totalidad puesto que no existe un organismo que centralice esa información y los expedientes circulan por diversas dependencias estatales (provinciales, municipales y judiciales) en el transcurso del procedimiento. Para el caso de La Plata, se cruzó información de Fiscalía de Estado, Dirección de Regularización de la SSUTV y Dirección de Regularización del municipio; en el estudio de caso sí se pudo arribar a la situación actual de los procedimientos<sup>283</sup>, mientras que para el total provincial este dato es general.

### ***Implementación de la LN 24.374 en provincia de Buenos Aires***

El procedimiento para regularizar mediante este instrumento se reconstruyó a partir de entrevistas (personal de la SSTUV y del Colegio de Escribanos de la provincia) y luego se sucedieron un sinfín de gestiones ante el Colegio de Escribanos para conseguir la información, puesto que es el organismo que implementa la ley a través de las escribanías particulares a las que se les otorga el RNRD y, por sondeos informales, se tenía conocimiento de la existencia de la información centralizada. Esta entidad lleva el control de la facturación de las escrituras y actas de constatación de ocupación que realizan lo/as escribano/as que detentan los RNRD en

---

283 Siempre teniendo en cuenta que, a pesar de su lentitud, son procedimientos que avanzan en algún sentido y la vigencia de este estado de situación es relativa.

cada municipio y reúne la información en una base de datos única. Accediendo a dicha base se puede conocer cada caso (localización: partido, localidad, nomenclatura catastral; fecha de inicio del procedimiento, fecha de entrega del acta de regularización, fecha de inicio del proceso de consolidación, fechas de firma y entrega de escritura, etc.).

Oportunamente se solicitó: cantidad de actas de regularización y cantidad de actas consolidadas en escritura (o en proceso de consolidación) por año para la totalidad de la provincia y para La Plata con el fin de estimar de una manera general el impacto de la medida; y la nomenclatura catastral de los casos regularizados por esta vía en el municipio de La Plata, para cartografiarlos y hacer una lectura espacial de la implementación de la ley.

Esta información se consiguió incompleta, de 1996 a mediados de 2013, y con algunas inconsistencias respecto de datos de la SSTUV, por eso fue aprovechada en tanto observación general de los momentos de mayor auge de la implementación de la medida y etapas en las que la demanda bajaba; también sirvió para reconocer el relativo impacto del impulso a la consolidación de escrituras encarado desde la SSTUV en el último periodo (gráficos 4.4 y 4.5). El gráfico 4.2. (línea de tiempo) sintetiza la etapa de consolidación (se suman los casos de inicio del trámite y escrituras).

También se presentaron problemas en la nomenclatura catastral que impidieron georreferenciar la totalidad de los datos<sup>284</sup>. Para la confección de los mapas 5.3 y 5.5 se trabajó, entonces, con el 40% de los casos, mientras que para el gráfico 5.3. se pudo utilizar la totalidad de la información, pero no cubrir todo el período de estudio, puesto que están ausentes los años 2014, 2015 y la segunda mitad de 2013.

Aquí cabe mencionar una "curiosidad" que, según conversaciones con entrevistado/as, podría explicar las dificultades encontradas para conseguir información que debería ser pública: la LN 24.374 establece un límite en la valuación fiscal de los inmuebles a ser regularizados a través de ella con el fin de dirigir la acción a los sectores de menores recursos, pero al mapear la información aparecen casos de titularización dentro del casco fundacional de la ciudad donde se estiman valuaciones fiscales superiores a las fijadas por la ley. El hecho de que este instrumento se ejecute a través de una entidad privada termina de completar la explicación. Esta tesis no pretende ser una investigación judicial, se menciona la cuestión porque el uso indiscriminado de los recursos públicos repercutió en este caso en las dificultades de acceso a la información.

---

284 Fallas en la carga de datos catastrales en la base; algunos pudieron recuperarse y otros no.

### ***Regularización de viviendas financiadas por el IVBA***

La toma de conocimiento del alto porcentaje de viviendas sin escriturar y de los problemas que existían en los procedimientos se fue dando con el correr de la investigación y conforme se indagaba en entrevistas a personal del IVBA y de la SSTUV. De esta manera, también, se pudieron incorporar los instrumentos creados a tales efectos y comprender cuáles eran las trabas que dichos instrumentos venían a sortear.

Respecto de la información para conocer el impacto de la medida, se trabajó con lo que la Dirección Provincial de Inmobiliario y Social publica en su página web (cantidad de viviendas sociales, cantidad de escrituras antes de 2009 y entre 2010 y 2016 por municipio) porque no se pudo acceder a información más desagregada. Por ese motivo, en los números de viviendas escrituradas luego de la sanción del Decreto 699/10 están incorporadas las del año 2016, que no entra en el periodo de estudio. Para el caso de La Plata, la información se complementó con entrevistas en la Dirección de Regularización del municipio.

## **A.2. Análisis diacrónico de la política de regularización a lo largo de tres décadas**

### ***Reconstrucción del derrotero de organismos públicos - línea de tiempo***

Como en otros casos, las primeras entrevistas exploratorias sirvieron de base para la reconstrucción. La tarea se completó gracias al buscador web de legislación bonaerense del Ministerio de Gobierno, de donde se rescataron todas las leyes y decretos provinciales que modificaron la estructura del Poder Ejecutivo durante el periodo estudiado.

La presentación gráfica de la información se realizó de dos maneras:

- Gráfico 4.1. Derrotero de los organismos públicos que se han involucrado en procedimientos de regularización, por períodos de gobierno y según los cambios que sufrieron dentro de las gestiones. Aquí cabe aclarar que la intención no fue mostrar todos los cambios dentro de la estructura ministerial, sino que se seleccionaron los organismos que iban apareciendo con alguna implicancia en la regularización o en la implementación de medidas afines a la cuestión (Programa PROTIERRA, Plan Familia Propietaria, Instituto de la Vivienda). Es una reconstrucción en cierto modo arbitraria y

que implicó tomar decisiones respecto de qué organismos incluir y cuáles no ante cada ley de modificación de la estructura, tarea que se apoyó en las entrevistas.

- Gráfico 4.2. Línea de tiempo en la que se presenta la información referida al derrotero de los organismos de manera simplificada y se colocan los instrumentos según el momento de su creación<sup>285</sup>, algunas iniciativas nacionales y provinciales que ayudan a completar el contexto. La intención fue construir un gráfico que apoye la lectura diacrónica sobre el período y permita observar conjuntamente algunos elementos de importancia para el análisis (los demás, se relatan en el texto).

### ***Los fundamentos de las medidas y la voz de los actores políticos***

Se realizó un análisis cualitativo de estas fuentes principales:

- entrevistas a funcionario/as: con preguntas específicas acerca de: a) sus formas de explicar el fenómeno de la irregularidad del hábitat en la provincia; b) qué problemáticas atendieron, los instrumentos que crearon/implementaron durante su gestión, los motivos de la elección de esos instrumentos; c) sobre el conocimiento de medidas de otro perfil; d) valoración específica sobre la titularización.
- escritos con firma (en general de funcionarios de alto rango) publicados en documentos oficiales y folletería
- fundamentos de leyes, considerandos de decretos: se identificaron los párrafos en los que se expresa la problemática a atender y los motivos de la elección de esa forma de resolución de la cuestión

### **A.3. Estudio de caso**

Además de lo ya expresado respecto de la reconstrucción de la información específica sobre regularización en el municipio de La Plata, es necesario comentar dos cuestiones:

Para conocer las características y dinámicas de la urbanización popular en La Plata, además de los estudios antecedentes, fue fundamental el aporte del Lic. Pablo González, quien

---

<sup>285</sup> Sanción de leyes o decretos, adhesión a leyes nacionales, creación de programas o unidades ejecutoras, según los casos. Esta información también se presenta con referencias temporales en el Cuadro 4.1.

realizó la fotolectura de imágenes de 4 cortes temporales para estimar la densificación de las villas y asentamientos del partido, información que no está contenida en el RPPVAP y que él construyó (y cedió muy generosamente para este trabajo) siguiendo los criterios de estimación de hogares por manzana del mismo Registro (según Instructivo RPPVAP y su propia experiencia de trabajo en él).

Por otro lado, en la confección de los mapas se combinan las distintas fuentes comentadas (con sus limitaciones) que permiten observar el anclaje territorial de los instrumentos para regularizar. Con esta información se pudo arribar al nivel general de análisis que se había propuesto, dejando una plataforma de partida para futuros estudios de caso.

#### **A.4. Entrevistas a informantes clave**

Se realizaron entrevistas en los tres niveles de gobierno, poniendo por supuesto mayor énfasis en la identificación de informantes clave de los niveles provincial y local.

Entre las 37 personas entrevistadas se distinguen actores políticos (funcionario/as políticos que respondían a los lineamientos de la gestión de gobierno en cada periodo) y técnicos (personal de carrera dentro de la administración pública que participó en los organismos con incumbencias en regularización). Entre lo/as primero/as, se indagó acerca de la formulación de la política: cuáles eran los problemas emergentes durante su gestión, cómo se explican o explicaban en su momento, qué instrumentos se crearon o utilizaron, cuáles se quisieron instrumentar y no prosperaron, apoyos políticos, limitaciones en la gestión, vínculos entre niveles y estamentos del Estado, relación con organizaciones, etc. Los relatos de lo/as técnico/as, por su parte, fueron clave para la identificación de los instrumentos, la reconstrucción de sus usos y resultados.

Con las entrevistas a los actores políticos se cubrió gran parte del periodo de estudio, pero no todo (por las dificultades para encontrar a las personas que ya no forman parte del gobierno y, una vez halladas, para que se dispongan a dar una entrevista), por lo que hubo tramos que debieron ser reconstruidos a partir de relatos de terceros. Por el contrario, el personal técnico (que nunca es sólo técnico, sino que se pudo conocer su compromiso con las tareas, que también es un compromiso político) resultó más accesible y, la continuidad de alguno/as de ello/as en sus puestos de trabajo, fue clave en la reconstrucción de la información.

A continuación se presenta la lista de personas entrevistadas, los cargos por los cuales fueron considerado/as informantes clave y el periodo en el que los ocuparon. En la mayoría de los casos, lo/as entrevistado/as permitieron la grabación de la conversación, lo cual facilitó el tratamiento posterior. En los casos en los que no se pudo grabar, se tomaron notas, se pasaron en limpio y luego se enviaron al entrevistado/a para que las avale o corrija. En un solo caso las preguntas se enviaron por correo electrónico y las respuestas volvieron por escrito de la misma manera.

### Listado de entrevistado/as

Núm	Nombre	Cargo (por el que se lo/a entrevistó)	
<b>NIVEL NACIONAL</b>			
E 1	Angélica Eraso	Directora: Área de Fortalecimiento de políticas sociales. CNTF-PA	desde 1991
E 2	Héctor Metón	Presidente: CNTF-PA	2002-04
E 3	Guillermo Marzioni	Director: Hábitat para la Infraestructura y el Equipamiento Comunitario. Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social	2004-15
<b>PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>			
E 4	Alberto Farías	Director: Dirección de Regularización de Tierras Subdirector: Dir. de Coord., Área Dominial. UPTDU Subdir. y Director: Dir. Estudios y Análisis Dominial. Varios Ministerios Director: Dirección Provincial de Planeamiento Vocal: CNTF-PA Director Provincial: Coordinación de Programas Habitacionales. SSUV	1991 1995 1995-2002 2002-03 2003-04 2004-07
E5	Carlos Hurst	Director Provincial de Tierras y Urbanismo	2002-03
E 6	Cristina Martini	Personal técnico: Dirección de Regularización Dominial Directora Provincial del Inmobiliario y Social. IVBA	1986-2007
E 7	Fabián Stachiotti	Subsecretario SSTUV	2011-15
E 8	Gastón Martínez	Personal técnico: Dirección de Titularización. SSTUV	desde 2009
E 9	Guillermina Monjeau	Personal técnico: Dirección de Titularización. SSTUV	desde 2011
E 10	Horacio Soldavini	Director de Regularización Urbana y Dominial	desde déc. '90
E 11	Hugo Rodríguez	Director Provincial de Tierras Vocal: CNTF-PA	1992 1991, 1993-99
E 12	Jorge Gil	Personal Técnico. SSTUV	desde déc. '80
E 13	Juan Carlos Bochichio	Director: Dirección de urbanizaciones sociales planificadas. SSTUV	2007-15

E 14	Liliana Gatti	Personal técnico Plan Familia Propietaria Personal técnico IVBA	1994-99 desde 1999
E 15	Luciano Pugliese	Director: Dirección de Regularización Dominial Gerenciamiento de Inmuebles Fiscales Ordenamiento Urbano y Territorial	1990-92 2002-04 2004-07
E 16	Luciano Scattolini	Escribano Adjunto. EGG	2004-11
E 17	María de la Paz Dessy	Directora de Regularización Dominial. Florencio Varela Directora Provincial de Tierras Subsecretaria Social de Tierras	1999-2003 2005 2005-07
E 18	María Marta Demarchi	Personal técnico: Dirección provincial del Inmobiliario y Social. IVBA	desde 1977
E 19	Oscar Gagliano	Jefe Regularización y vivienda Lomas de Zamora Director Provincial de Tierras Subsecretario de Tierras y Urbanismo	1983-85 1992-95 1995-97
E 20	Santiago Maggiotti	Presidente Plan Familia Propietaria	1994-99
E 21	Silvia Galdeano	Personal técnico: Plan Familia Propietaria. SSTUV	2007-15
E 22	Silvia Rossi	Directora Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial	desde déc. '90
E 23	Juan Ignacio Bitar	Director: Dirección de Titularización de Inmuebles	2007-11
E 24	Alberto Armisen	Consejo de Expropiaciones. Fiscalía de Estado	
E 35	Guillermo Curtit	Dir. Provincial de Ordenamiento Urbano Territorial Profesor e Investigador FAU, UNLP	2005-2015
<b>MUNICIPALIDAD DE LA PLATA</b>			
E 25	Andrea Pérez Ballari	Personal técnico: Dirección de Planeamiento Urbano.	desde 2000
E 26	Nancy Ruibal	Personal técnico: Dirección de Tierras y Vivienda.	desde 2000
E 27	Cristina García	Directora: Casa de Tierras	1994-2003
E 28	Isabel López	Directora: Dirección de Planeamiento Urbano Profesora e Investigadora FAU, UNLP	1987-91
E 29	Sergio Resa	Director: Dirección de Planeamiento Urbano	1991-2007
E 30	José Maya	Director: Dirección de Regularización Dominial	2007-15
<b>OTRO/AS</b>			
E 31	Raúl Fernández Wagner	Asesor IVBA Profesor e Investigador UNGS	2004
E 32	Silvia Marcolín	Vocal: Colegio de Escribanos Provincia de Buenos Aires	
E 33	Perla Fernández	Asociación Civil Madre Tierra (entrevista de 2005)	
E 34	Nora de Blasis	Subsecretaria de Tierras Fiscales y Regularización Dominial, Municipalidad de Ensenada	desde 2008
E 36	Susana Segretín	Unidad Municipal Ejecutora de Tierras, Ensenada Depto. de Regularización Dominial, Ensenada	1996-2002 2002-2008
E 37	Oswaldo Busetto	Personal técnico: Dir. de Planeamiento Urbano, Berisso	

## **ABREVIATURAS<sup>(\*)</sup>**

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires  
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas  
CNTF-PA: Comisión Nacional de Tierras Fiscales “Programa Arraigo”  
CNTHS: Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”  
COU: Código de Ordenamiento Urbano  
COUT: Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (Municipalidad de La Plata)  
CPDFUS: Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano  
CPFDH: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano  
CUOT: Consejo Único de Ordenamiento Territorial (Municipalidad de La Plata)  
DGTV: Dirección General de Tierra y Vivienda (Municipalidad de La Plata)  
DOU: Dirección de Ordenamiento Urbano  
DPCB: Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense  
DPRD: Dirección Provincial de Regularización Dominial  
DPT: Dirección Provincial de Tierras  
DPU: Dirección de Planeamiento Urbano (Municipalidad de La Plata)  
DPUR: Dirección de Planeamiento Urbano y Regional (Municipalidad de La Plata)  
DRD: Dirección de Regularización Dominial  
DRPV: Dirección de Regularización de Planes de Vivienda  
EGG: Escribanía General de Gobierno  
FOTIVBA: Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la prov. de Bs.As.  
FRHCB: Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense  
IVBA: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires  
LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires  
MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación  
MIVSP: Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos  
MJyDH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

MOSP: Ministerio de Obras y Servicios Públicos / Ministerio de Obras Públicas  
MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación  
OMC: Organización Mundial de Comercio  
PAAM: Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, CPFDH  
PBTv: Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda  
PFP: Plan/Programa Familia Propietaria  
PFV: Plan Federal de Construcción de Viviendas  
PJ: Partido Justicialista  
PJJHD: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados  
Pro.Cre.Ar.: Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única y Familiar  
PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios  
RNRD: Registro Notarial de Regularización Dominial  
RPPVAP: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios  
SEP: Secretaría de Espacios Públicos  
SNAH: Secretaría Nacional de Acceso Justo al Hábitat  
SSDUV: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación  
SSST: Subsecretaría Social de Tierras  
SSTUV: Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda  
SSTHS: Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social de la Nación  
SSUV: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda  
SSUS: Subsecretaría de Urbanismo Social y Soluciones Ya  
STU: Secretaría de Tierras y Urbanismo  
UCR: Unión Cívica Radical  
UEC – PFP: Unidad Ejecutora y Coordinadora del Programa Familia Propietaria  
UEPBA – PROMEBa: Unidad Ejecutora Provincia Buenos Aires  
UNLP: Universidad Nacional de La Plata  
UPTDU: Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo Urbano

(\*) Cuando no se indique otra cosa, las siglas estarán refiriendo a organismos de la provincia de Buenos Aires.

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

### Capítulo 1

Cuadro 1.1. Formas de producción de la vivienda en la ciudad capitalista latinoamericana	27
--	----

### Capítulo 2

Cuadro 2.1. Adhesiones provinciales a la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles	97
--	----

### Capítulo 3

Cuadro 3.1. Provincia de Buenos Aires. Tipos de irregularidad según modalidades de acceso al inmueble	106
Gráfico 3.1. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según tipos de irregularidad	115
Cuadro 3.2. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según tipos de irregularidad y abordaje de las dimensiones dominial y urbanística-ambiental	116
Gráfico 3.2. Procedimiento de expropiación de saldos indexados	119
Gráfico 3.3. Procedimiento de implementación de la LN 24.374	122
Gráfico 3.4. Procedimiento de regularización de inmuebles financiados por el IVBA	125
Gráfico 3.5. Procedimiento de transferencia de parcelas de dominio privado del Estado cedidas con pago de canon de ocupación	126
Gráfico 3.6. Procedimientos de regularización de ocupaciones de inmuebles privados	126
Gráfico 3.7. Procedimientos de regularización de ocupaciones de inmuebles de dominio privado del Estado	136
Cuadro 3.3. Problemas más frecuentes en los procesos de regularización	144

### Capítulo 4

Cuadro 4.1. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según períodos de sanción, 1983-2015	150
Gráfico 4.1. Provincia de Buenos Aires. Derrotero de los organismos públicos involucrados en regularización y problemáticas habitacionales, 1983-2015	151
Gráfico 4.2. Provincia de Buenos Aires. Esquema síntesis del derrotero de los organismos e instrumentos para regularización urbana y dominial, 1983-2015	152
Cuadro 4.2. Provincia de Buenos Aires. Leyes de expropiación para regularización por periodo de gobierno y localización de los barrios afectados, 1976-2015	156
Gráfico 4.3. Provincia de Buenos Aires. Cantidad de leyes de expropiación para regularización sancionadas entre 1976 y 2015 por periodo de gobierno	157

Cuadro 4.3. Provincia de Buenos Aires. Viviendas construidas por el Estado por tipo de operatoria, 1988–1991	159
Gráfico 4.4. Provincia de Buenos Aires. Actas de Regularización LN 24.374 entregadas entre 1996 y 2013	167
Cuadro 4.4. Provincia de Buenos Aires. Escrituración de viviendas sociales según agrupamientos territoriales hasta 2016	177
Gráfico 4.5. Provincia de Buenos Aires. Tres instancias en la implementación de la LN 24.374, 1996-2013	179
Cuadro 4.5. Provincia de Buenos Aires. Treinta años de política de regularización del hábitat popular urbano	191

## Capítulo 5

Gráfico 5.1. La Plata. Villas, asentamientos y densidad de hogares en cuatro cortes temporales	211
Cuadro 5.1. La Plata. Tipos de irregularidad del hábitat popular urbano según formas de acceso al suelo y etapas de aparición	215
Gráfico 5.2. El Estado provincial y la irregularidad del hábitat popular urbano	216
Cuadro 5.2. La Plata. Tierra de dominio privado del Estado y procedimientos de regularización	218
Cuadro 5.3. La Plata. Estado de avance de los procedimientos de regularización (barrio y localidad) a partir de leyes de expropiación	221
Cuadro 5.4. La Plata. Regularización por prescripción administrativa y ley 11.622	223
Gráfico 5.3. La Plata. Fases de implementación de la LN 24.374, 1996-2013	225
Cuadro 5.5. La Plata. Escrituración de viviendas del IVBA	229

## ÍNDICE DE MAPAS

### Capítulo 5

Mapa 5.1. La Plata. Crecimiento del tejido urbano por cortes temporales, 1892-2011	196
Mapa 5.2. La Plata. Villas y asentamientos según períodos de formación	213
Mapa 5.3. La Plata. Instrumentos de regularización y su anclaje territorial	217
Mapa 5.4. La Plata. Leyes de expropiación para regularización, villas y asentamientos	222
Mapa 5.5. La Plata. Implementación de la LN 24.374, 1996-2013	226