

## Trayectoria de la política de regularización del hábitat popular urbano en provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2015

### Mariana Relli Ugartamendía

Doctora en Geografía, magíster en Hábitat y Vivienda y profesora en Geografía. Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata e investigadora del Centro de Investigaciones Geográficas (CIG IdIHCS FaHCE UNLP/CONICET).

**[mrelli@fahce.unlp.edu.ar](mailto:mrelli@fahce.unlp.edu.ar)**



<http://dx.doi.org/10.30972/crn.29294622>

**Trayectoria de la política de regularización del hábitat popular urbano en provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2015**

Resumen

Este estudio se centra en analizar el tratamiento de la irregularidad del hábitat popular urbano dado por los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires, Argentina, desde que el problema ingresó como cuestión en la agenda pública, a mediados de la década del 80, hasta 2015. Se identifican los distintos tipos de irregularidad y sus determinantes para luego reconstruir el conjunto de instrumentos que, a modo de *caja de herramientas*, se implementaron para atender la problemática en su heterogeneidad. Luego, a partir de los resultados de un análisis diacrónico, se presenta la caracterización contextualizada del ciclo de tres décadas de la política de regularización bonaerense, sus etapas, los roles que asumió el Estado frente a la irregularidad y sus resultados generales. Se ponen en discusión los fundamentos que han sostenido dichas intervenciones durante más de tres décadas.

Palabras clave

Hábitat popular; política de regularización; provincia de Buenos Aires.

**Trajectory of the regularization policy of the urban popular habitat in the province of Buenos Aires, Argentina, 1983-2015**

Abstract

This study focuses on analyzing the treatment of the irregularity of the urban popular habitat given by the successive governments of the province of Buenos Aires, Argentina, since the problem entered as an issue on the public agenda, in the mid-1980s, until 2015.

The different types of irregularity and their determinants are identified and then reconstruct the set of instruments that, as a toolbox, were implemented to address the problem in its heterogeneity. Then, the characterization of the three-decade cycle of Buenos Aires regularization policy, its stages, the roles assumed by the State in the face of irregularity and its general results are presented. The foundations that have sustained these interventions for more than three decades are discussed.

Key words

Popular habitat; regularization policy; Province of Buenos Aires.

**Trajetória da política de regularização do habitat popular urbano na província de Buenos Aires, Argentina, 1983-2015**

Resumo

Este estudo se concentra na análise do tratamento da irregularidade do habitat popular urbano dado pelos sucessivos governos da província de Buenos Aires, Argentina, desde que o problema entrou na agenda pública, em meados da década de 1980, até 2015.

Os diferentes tipos de irregularidades e seus determinantes são identificados e depois reconstruídos o conjunto de instrumentos que, como caixa de ferramentas, foram implementados para abordar o problema em sua heterogeneidade. Em seguida, com base nos resultados de uma análise diacrônica, é apresentada a caracterização contextualizada do ciclo de três décadas da política de regularização de Buenos Aires, suas etapas, os papéis assumidos pelo Estado em face da irregularidade e seus resultados gerais. São discutidos os fundamentos que sustentam essas intervenções há mais de três décadas.

Palavras chave

Habitat popular; política de regularização; província de Buenos Aires.

## Introducción

Se presentan los resultados de una investigación sobre la política de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires entre 1983 y 2015, en tanto respuestas de los gobiernos provinciales frente a la cuestión de la irregularidad. Se analizan las formas en que se problematizó la cuestión, los actores públicos que se movilizaron en torno a ella, las *crystalizaciones institucionales* derivadas de las decisiones de los actores políticos y los resultados generales.

Se identificaron los 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 del urbanismo formal) para luego reconstruir el conjunto de instrumentos que, a modo de *caja de herramientas*, se implementaron para atender la problemática en su heterogeneidad y los roles que el Estado asumió frente a ella. A partir de los resultados de un análisis diacrónico, se caracterizó el ciclo de tres décadas de la política de regularización identificando etapas de su trayectoria. Por último, se ponen en discusión los fundamentos que han sostenido las intervenciones durante más de tres décadas.

Se recurrió a la definición de *política pública* como toma de posición desde el Estado para enfrentar una cuestión que, surgida dentro de la *agenda social*, logra imponerse en la *agenda estatal*; 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* (OSZLAK Y O'DONNELL, 1976; OSZLAK, 1997, 2011; THWAITES REY, 2012). La política pública puede interpretarse como 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). Esa trayectoria forma parte de un proceso social que excede el ámbito institucional y lo posiciona como un componente más en la definición de los asuntos públicos en términos políticos (THOENIG, 1997). Observarla es observar el proceso en el cual una problemática va tomando relevancia, entra en la agenda de cuestiones que tratar por el Estado, provoca reacciones por parte de las unidades que lo componen y de otros actores no estatales. Estas pueden repercutir en la creación de instituciones o en la asignación de funciones a

las ya existentes (“cristalizaciones institucionales”), así como en los reacomodamientos entre unidades estatales (OSZLAK Y O’DONNELL, 1976). Dichas reacciones suelen contemplar varias decisiones, traducidas en acciones u omisiones, tomadas desde diferentes ámbitos de manera sucesiva, simultánea y también contradictoria, que será menester observar para comprender la orientación general del tratamiento dado a cada cuestión.

El corpus de datos que fundamenta este análisis debió ser construido, dada la inexistencia de información pública accesible y ordenada. Se trabajó con fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas a personal técnico y actores políticos) y secundarias (análisis de documentos públicos e institucionales, legislación nacional y provincial y proyectos legislativos, notas periodísticas, páginas web de organismos internacionales y entidades estatales, información del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría Social de Tierras Urbanismo y Vivienda (SSTUV), Instituto de la Vivienda, Fiscalía de Estado y Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires).

### Hábitat popular urbano, irregularidad y regularización

A la ciudad latinoamericana la explican distintas formas de producción y consumo del espacio residencial: la producción promocional privada, la producción por encargo, la producción promocional pública y la urbanización popular (SCHTEINGART, 2001; DUHAU, 1998; JARAMILLO, 2012; PÍREZ, 2016). Su heterogeneidad y coexistencia son características estructurales de las ciudades de la región, como también el peso significativo de la urbanización popular y las desigualdades intraurbanas. El hábitat popular se incrementó sostenidamente en las grandes ciudades de la región desde mediados del siglo XX, acompañando procesos de industrialización que demandaban mano de obra, pero en un contexto de desarrollo capitalista periférico que no logró emplear a toda la población y dejó parte fuera del mercado de trabajo formal, practicando actividades de subsistencia o con ingresos insuficientes. Además, el alcance de las políticas habitacionales públicas ha sido siempre limitado y, pese a las intervenciones que en algunos países llevan varias décadas vigentes, no han disminuido el déficit.

La *urbanización popular* (DUHAU, 1998) o *inversa* (PÍREZ, 2016) ha sido la forma de cubrir las necesidades habitacionales de porciones importantes de población. En estos casos, la tierra se habita desprovista de condiciones de urbanización y luego se urbaniza; las viviendas se producen al tiempo que se ocupan, lo que ocasiona trastornos importantes en el desarrollo de la vida familiar y personal. Los/as constructores/as-usuarios/as abaratan costos utilizando

su fuerza de trabajo y materiales producto del reciclaje, el ahorro y compra al menudeo, el financiamiento de corralones de materiales, etc.<sup>1</sup> Independientemente del valor de mercado que puedan tener las viviendas en el futuro, el motor de la producción de este *bien de uso* es su consumo inmediato.

Aunque no son sinónimos, *urbanización popular* y *urbanización irregular* se suelen identificar. En alguna de las fases de producción (acceso al suelo, construcción) se puede caer en el incumplimiento de las normativas que gobiernan la producción de hechos físicos y las relaciones de propiedad. Todo lo que se realice por fuera de ellas es calificado de *ilegal, irregular* o *informal*<sup>2</sup>, porque no cumple con las reglamentaciones que rigen la producción, comercialización y registro (propiedad formalizada) de los bienes inmuebles. Con el calificativo de irregular o informal se describen relaciones problemáticas con el orden jurídico vigente respecto de la propiedad y las formas de producción del espacio urbano (DUHAU, 2002); de allí que las dos dimensiones de la irregularidad necesarias para el análisis sean la *dominial* y la *urbanística-ambiental* (CLICHEVSKY, 2003).

La *regularización* es una medida *ex post* que implica la movilización de recursos públicos para actuar en una o en ambas dimensiones: por un lado, para identificar posesión con propiedad y solucionar la incongruencia entre quienes habitan efectivamente el inmueble en cuestión y quienes figuran como titulares de dominio y, por otro lado, para corregir en el terreno y sobre los hechos existentes (divisiones, construcciones) aquello que se ha producido por fuera de la normativa urbanística, 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 también en instancias gubernamentales, son elementos de la política de regularización. La opción por la regularización se presenta como una situación de excepción, aun cuando lleve varias décadas vigente.

### Irregularidad del hábitat urbano en la provincia de Buenos Aires y herramientas para abordarla

A diferencia de otras ciudades de Latinoamérica, las de la provincia de Buenos Aires no presentan elevados niveles de irregularidad urbana, aun allí donde se encuentran los porcentajes más altos, como en algunos municipios del conurbano bonaerense<sup>3</sup>. Según el CNPHV 2010, los hogares con *tenencia irregular de la vivienda*<sup>4</sup> representaban el 14,2 % en todo el país

---

1. *Con apoyo de familiares, vecino/as, organizaciones; con intercambios de ayuda y materiales; en procesos colectivos o individuales* (PELLI, 2007; RODRÍGUEZ Y DI VIRGLIO, 2007).

2. *Se denominará ilegales a las actividades delictivas (ej. fraccionamiento de suelo por un agente económico que incumple normativa para maximizar ganancias) e irregulares o informales a las generadoras de ingresos o bienes para cubrir necesidades de quienes quedan afuera de los mecanismos formales/ regulares.*

3. *Veinticuatro municipios de la provincia de Buenos Aires que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

4. *Se consideran las categorías: “propietario de la vivienda y no del terreno”, “ocupante de hecho”, “ocupante por préstamos” y “otra situación”* (DEL RÍO, 2014).

5. *Código Civil y Comercial de la Nación, 2014, Artículos 1909 y 1941.*

6. *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.*

7. *Medidas, intensidad de la ocupación, anchos de calles, restricciones al dominio, cesiones de uso, dotación de infraestructura, equipamientos comunitarios, espacios públicos.*

8. *Creación de "Zonas de conservación de los desagües naturales" donde no está permitida la construcción sin obras de manejo hidráulico. Prohibición de fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano en áreas de cota inferior a 3,75 msnm.*

9. *La Circular 1050/80 del Banco Central actualizó saldos de créditos y aumentó las cuotas tornándolas impagables para muchas familias, vulnerables frente a las empresas que reclamaban el cobro indexado.*

y 14,5 % en el conurbano. No obstante, la diversidad de situaciones vinculadas con la titularidad de la tierra y con las características físicas del suelo y de las construcciones complejiza el panorama a la hora de plantear acciones de regularización.

Si bien se trata de dimensiones diferentes, la irregularidad dominial y la urbanística-ambiental suelen darse de manera conjunta en la urbanización popular bonaerense. La *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 derecho real de dominio<sup>5</sup>. La *propiedad* de un inmueble se configura con el título inscripto en el Registro de la Propiedad, lo que da publicidad del acto a terceros. Por su parte, la *irregularidad urbanística-ambiental* alude al incumplimiento de las normas urbanísticas, ambientales y constructivas reunidas en el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (DL 8912/77) y en las ordenanzas municipales de adhesión a este. Allí se establecen las zonas que deben ser asignadas a los distintos usos del suelo<sup>6</sup> y los parámetros urbanísticos y constructivos para cada una de ellas<sup>7</sup>. 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 (Leyes 6253 y 6254)<sup>8</sup>.

Las particularidades de la irregularidad en Buenos Aires responden a dinámicas protagonizadas por la deriva del mercado de loteos populares, la emergencia del fenómeno de ocupación de inmuebles, la generación de vivienda social con problemas dominiales o urbanísticos y la extensión de las relaciones mercantiles irregulares en la urbanización popular y la vivienda social.

Entre fines de la década del 40 y mediados de los 70, fue muy importante el submercado de loteos populares que ofertó suelo con financiamiento a largo plazo a sectores de escasos ingresos (CLICHEVSKY, 1975; 1990). Fueron compraventas de tierra de bajísima calidad urbanística cuyos procesos de escrituración quedaron inconclusos debido a la indexación de las cuotas<sup>9</sup> o a la quiebra o desaparición de empresas loteadoras que dejaron a las familias que tenían avanzado o terminado el pago de los lotes sin posibilidades de escriturar (PUGLIESE, 1997).

Las ocupaciones masivas de tierra emergieron como fenómeno de importancia en los años 80, en un contexto de retirada de la ola represiva que caracterizó a la dictadura

cívico-militar que gobernó entre 1976 y 1983. Los efectos de la política económica sobre el empleo y los ingresos de las familias de trabajadores/as, la desregulación de los alquileres<sup>10</sup> y la ausencia de oferta de suelo y vivienda asequibles generaron las condiciones para el repoblamiento de villas en la ciudad de Buenos Aires<sup>11</sup> y masivas tomas de tierras en el conurbano bonaerense, que conformaron villas y asentamientos populares (IZAGUIRRE, 1988; CUENYA, PASTRANA Y YUJNOVSKY, 1984; OSZLAK, 1991; MERKLEN, 1991; VOMMARO, 2009). A fines de los 80 ya era inocultable la imposibilidad de acceso formal al suelo en un mercado desregulado, con oferta de suelo encarecida después de la sanción del DL 8.912/77, agravado por la ausencia de medidas que regulen el mercado de alquileres y comanden alguna oferta dirigida a los sectores de menores ingresos, y el alcance limitado de los programas públicos de vivienda. Por otro lado, la presencia de tierra vacante —remanentes de los loteos populares y de las prácticas de retención especulativa de suelo— fue aliciente de las ocupaciones frente a la imposibilidad de acceso a través de los mecanismos formales. Se extendieron las tomas de tierras en el conurbano y en las periferias de las grandes ciudades de la provincia, como Mar del Plata, La Plata, Bahía Blanca. Avanzado el período de estudio, se observa también la generación de irregularidades en el contexto de la política habitacional provincial, debidas a la ocupación de viviendas sociales construidas en el marco de programas inconclusos y a 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 lotes en fraccionamientos ilegales (loteos pirata) y de viviendas sociales que entran en circuitos mercantiles no registrados, así como por recambio de habitantes en unidades en procesos de regularización. Estas irregularidades fueron atendidas por una serie de instrumentos, según pudiera cada caso tomar asiento en la agenda pública.

En la figura 1 se presenta la *caja de herramientas* que se fue constituyendo a lo largo de tres décadas para abordar esas situaciones de irregularidad dominial y urbanística-ambiental. Teniendo en cuenta que la totalidad de los instrumentos creados durante el período estudiado siguen vigentes, cabe afirmar que la política de regularización resulta de su sumatoria y utilización selectiva frente a 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 ellos.

---

**10.** *La dictadura cívico-militar derogó la Ley de Locaciones Urbanas (LN 20.625/73) y el régimen de alquileres amparados.*

**11.** *Que habían sufrido procesos de erradicación durante la dictadura.*

Acceso al inmueble		Instrumentos y dimensiones para regularizar			
		Instrumentos		Dimensión dominial	Dimensión urbanística-ambiental
Adquisición regular, registro y escrituración incompleta o inexistente.	Compras en loteos populares aprobados.	Expropiación de los saldos adeudados en compras a plazos.	D 5174/87 L 11.199/92 L 11.926/96	Frena desalojos judiciales; financia deudas con garantía hipotecaria. Escritura individual.	Exceptúa cumplimiento DL 8912/77, L 6253 y L 6254/60.
		Adhesión e implementación de la LN de Titularización de Inmuebles (24.374/94 y 26.493/09).	D 3991/94 D 2815/96	Acta de constatación de ocupación y escritura individual.	Exceptúa cumplimiento DL 8912/77, L 6253 y L 6254/60.
	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.	Crea figura de Conjunto Habitacional Preexistente en art. 52 de DL 8912/77 para exceptuar condicionantes.
	Falta escritura.	Escrituración social.	L 10.830/89	Escrituración por EGG.	No menciona.
Ocupación	Ocupaciones de tierras de dominio privado.	Reglamento de erradicación o urbanización de áreas ocupadas.	D 4217/91	Frena desalojos para búsqueda de solución.	No menciona.
		Expropiaciones.	5708/52 Leyes específicas para cada caso.	Transfiere titularidad a la provincia para posterior venta a ocupantes. Escritura individual.	Exceptúa cumplimiento DL 8912/77, L 6253 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 2225/95	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.	Exceptúan cumplimiento DL 8912/77, L 6253 y L 6254/60.
		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 9533/80 D 2210/80 L 13.155/03	Transfiere en venta a ocupantes. Escritura individual.	Exceptúa cumplimiento DL 8912/77, L 6253 y L 6254/60.
	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 dos o más familias ocupantes.	
Adquisición irregular.	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 6254/60.
	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.	Crea figura de Conjunto Habitacional Preexistente en art. 52 de DL 8912/77 para exceptuar condicionantes.
Tratamiento de la dimensión urbanística-ambiental una vez resuelta la titularidad de dominio.		Régimen de Reconstrucción Urbana.	D 3637/91		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 2716/98	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.

**Figura 1.** Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según tipos de irregularidad y abordaje de las dimensiones dominial y urbanística-ambiental

L: Ley provincial; LN: Ley Nacional; D: Decreto; DL: Decreto-Ley; LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat.  
Elaboración propia sobre la base de revisión de normativa

## El tratamiento público de la irregularidad desde la recomposición democrática

En el análisis diacrónico sobre la deriva de la posición pública frente al problema durante el período de ocho gestiones de gobierno nacional y provincial<sup>12</sup>, se identificaron tres etapas con base en las siguientes cuestiones: 1) el derrotero de los organismos públicos con incumbencias en regularización; 2) los instrumentos para regularizar junto con otros hitos importantes, medidas *ex ante* y complementarias; 3) las problemáticas mayoritariamente atendidas en cada período de gobierno y 4) los fundamentos de los propios actores para encarar uno u otro camino para el tratamiento de la problemática.

### **Recuperación democrática, primeras respuestas para la radicación de la población de urbanizaciones populares (1983-87)**

Los primeros años de democracia transcurrieron con cierta tolerancia estatal frente a las ocupaciones de tierra y mayor predisposición a escuchar a las organizaciones de pobladores/as que reclamaban un cambio de rumbo respecto de la política del gobierno de la dictadura cívico-militar e intervención pública para garantizar el arraigo de las familias en los lugares que habitaban. Las dos problemáticas que se presentaron con mayor visibilidad fueron: el temor al desalojo de las villas y asentamientos y el reclamo de las familias que habían comprado sus terrenos en loteos populares y cuyas cuotas se indexaron en 1980.

Frente a estas problemáticas —que con la democracia tenían posibilidades de visibilizarse y reclamaban la acción mediadora del Estado— se comenzaron a ensayar algunas respuestas: expropiaciones de tierra privada ocupada para su posterior venta financiada a sus habitantes, transferencias en venta de tierras de dominio público provincial, adhesión a la primera ley nacional que procuró intervenir en el mercado de loteos populares para defender a las familias deudoras cargando el peso de la refinanciación de las cuotas en las empresas inmobiliarias<sup>13</sup>. Se fue instalando el paradigma de la *radicación* de la población frente a la opción por el desalojo. Ese cambio en el tratamiento de la irregularidad alineaba a la Argentina en los acuerdos de la Conferencia Hábitat I de la ONU (1976) y daba cabida a reclamos sociales ahora visibles, pero aún no había experiencia previa ni estructura gubernamental preparada para atender tales situaciones. Las iniciativas se fueron abriendo camino dentro del Estado, y predominó un tratamiento técnico de cada caso de irregularidad para *corregirlo*.

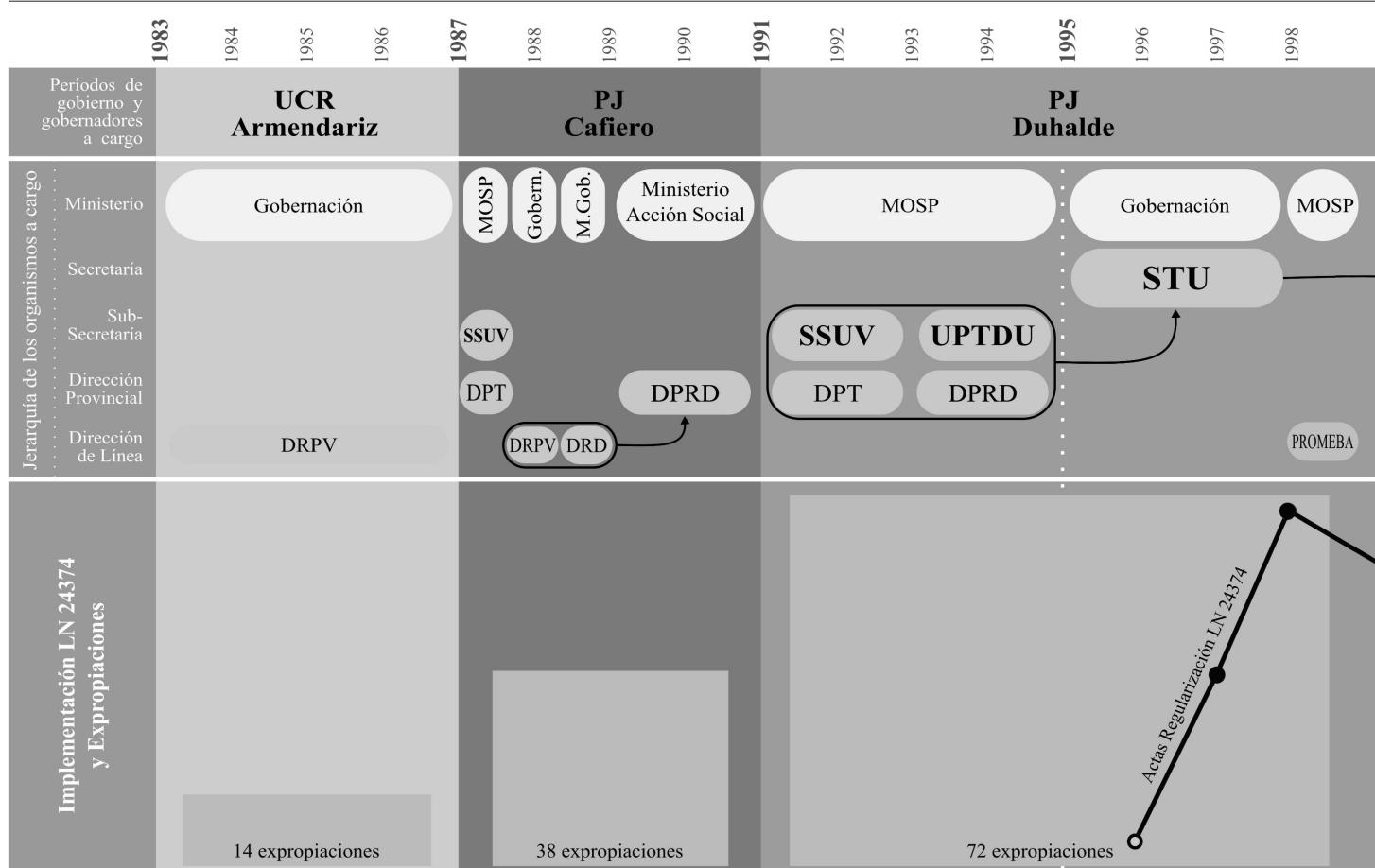
---

12. *Presidencias de R. Alfonsín (1983-89), C. Menem (1989-99), F. de la Rúa (1999-01), E. Duhalde (2002-03), N. Kirchner (2003-2007) y C. Fernández (2007-2015); gobernaciones de A. Armendáriz (1983-87), A. Cafiero (1987-91), E. Duhalde (1991-99), C. Ruckauf (1999-2001), F. Solá (2001-07) y D. Scioli (2007-15).*

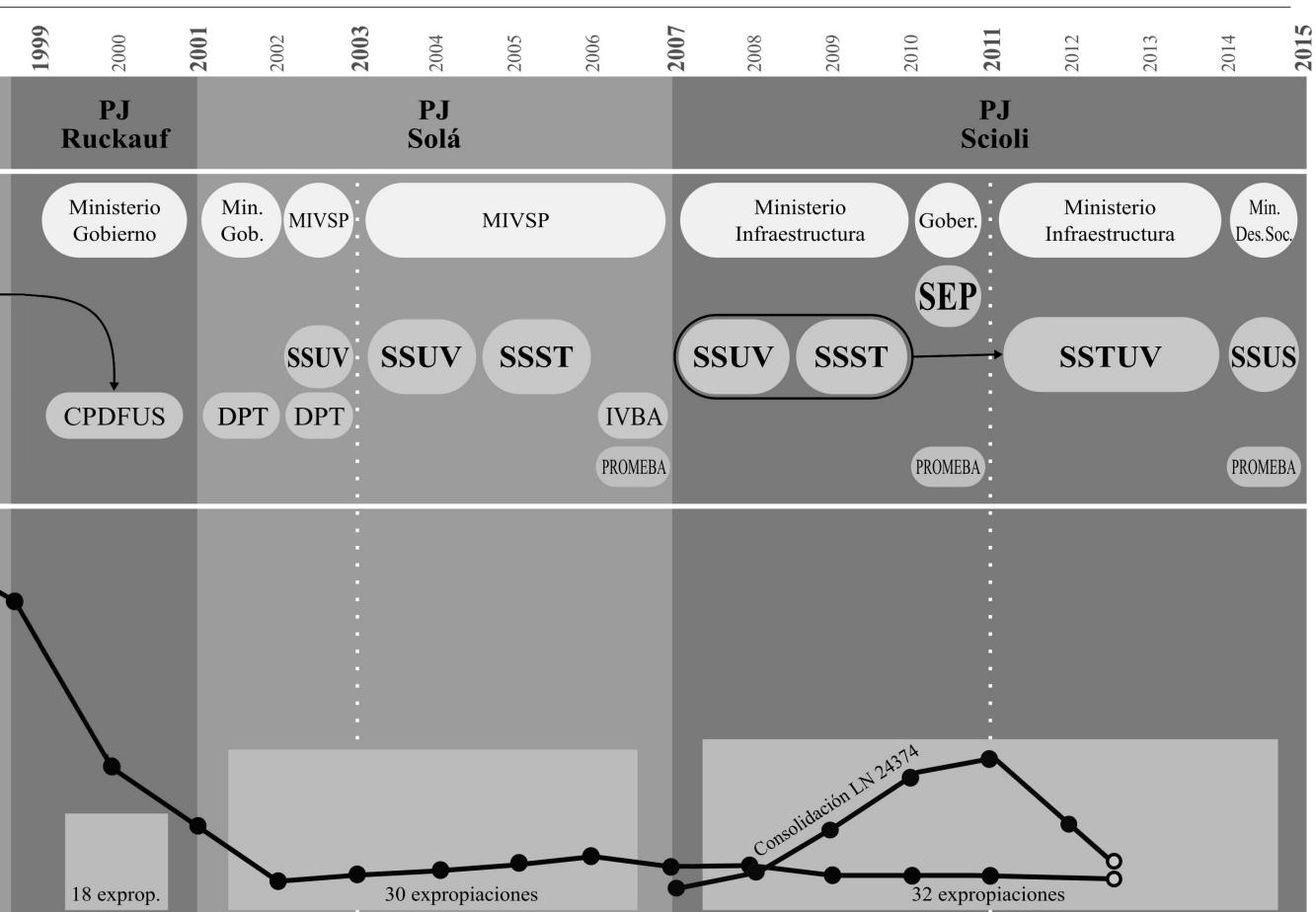
13. *La Ley 23.073 nunca llegó a implementarse por presiones del sector inmobiliario y, en la provincia, fue sustituida años después por otro mecanismo en el cual el Estado absorbió los costos de la indexación (PUGLIESE, 1997).*

Figura 2 Provincia de Buenos Aires

Esquema síntesis de la política de regularización, 1983-2015: derrotero de organismos e instrumentos



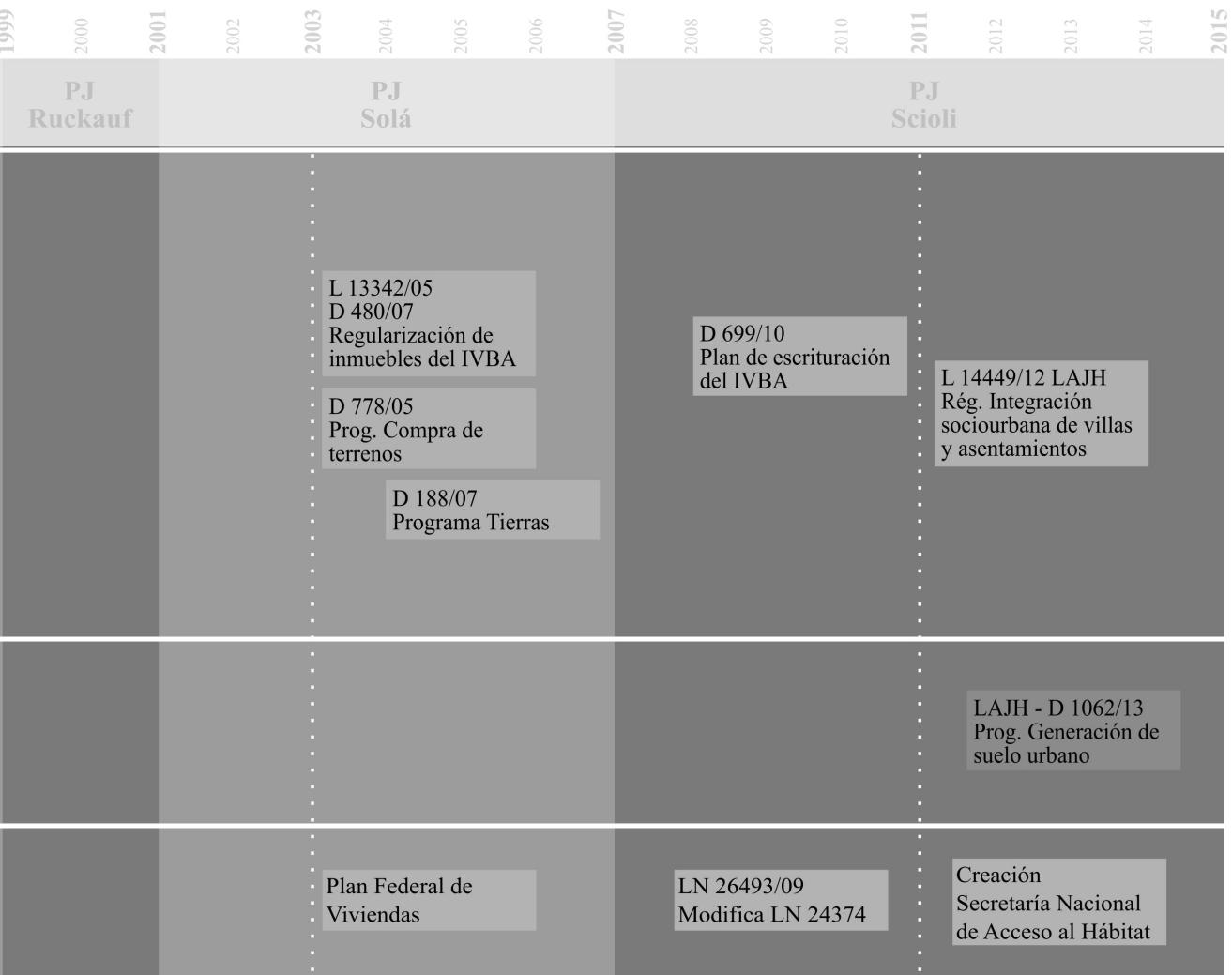
## Trayectoria de la política de regularización del hábitat popular urbano en provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2015



L: Ley provincial; LN: Ley Nacional; D: Decreto; DL: Decreto-Ley; LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat.  
Elaboración propia sobre la base de revisión de normativa, documentos oficiales y entrevistas

Periodos de gobierno y gobernadores a cargo	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998				
	UCR Armendariz				PJ Cafiero				PJ Duhalde											
Instrumentos de regularización	D 5174/87 Adhesión LN 23073 Lotes indexados				D 3736/91 Rég. Reconstrucción urbana  D 4217/91 Regl. Erradicación o urbaniz. de áreas ocup.				L 11199/92 L 11926/96 Lotes indexados		L 11418/93 Rég. Donación inmuebles prov.		D 3991/94 D 2815/94 Adhesión LN 24374		D 2225/95 Compra inmuebles		L 11622/95 Canje de deudas		D 2716/98 UEPBA PROMEBA	
Acciones <i>ex ante</i>					PROTIERRA  PROCASA PROTECHO Prog. Autogestión constructiva				Plan Familia Propietaria		Plan Bonaerense de Tierra y Vivienda									
Medidas Nacionales	LN 23073/84 Lotes indexados								LN 24374/92 Titularización de inmuebles  Creación CNTF-PA		Convenio Nación-BID PROMEBA									

**Trayectoria de la política de regularización**  
del hábitat popular urbano en provincia de Buenos Aires, Argentina, 1983-2015



L: Ley provincial; LN: Ley Nacional; D: Decreto; DL: Decreto-Ley; LAJH: Ley de Acceso Justo al Hábitat.  
Elaboración propia sobre la base de revisión de normativa, documentos oficiales y entrevistas

14. *Terrenos loteados sin ocupar ni ofrecerse en el mercado.*

15. *El Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI) generó recursos para programas alternativos a la política habitacional centralizada del FONAVI.*

16. *Decreto 3637/91.*

17. *Ese uso de la expropiación se vio reforzado por el Decreto 4217/91 que otorga 180 días antes de que pueda efectivizarse un desalojo judicial para que el Poder Ejecutivo proponga una solución.*

18. *Decreto 2225/95.*

## Ingreso de la cuestión en la agenda pública y configuración de la política de regularización (1987-95)

A fines de los 80 y durante la primera mitad de los 90, esta problemática terminó de calar en la agenda pública: se crearon y jerarquizaron organismos gubernamentales con competencias en la materia, se sancionó gran cantidad de instrumentos para regularizar y se consolidó la impronta que en adelante tendría la política de regularización. No emergieron situaciones nuevas de irregularidad, pero recrudecieron las precedentes: la expansión de las ocupaciones sobre suelo vacante<sup>14</sup> se vio impulsada por el deterioro del empleo y los ingresos y por la ausencia de oferta de tierra y vivienda accesible, en un clima de mayor tolerancia a las ocupaciones. Por otro lado, a la cuestión no resuelta de las cuotas indexadas se sumó el problema de los altos costos de escrituración y/o la desaparición de las empresas vendedoras.

Frente a este panorama y su expresión pública, el gobierno provincial fue perfilando un tratamiento cada vez más político y menos técnico de la cuestión. Entre 1989 y 1991, se propusieron acciones diversificadas, sostenidas con fondos provinciales<sup>15</sup>: generación de suelo, apoyo a programas de vivienda de pequeña escala y mejoramiento de los barrios existentes. El *Régimen de Reconstrucción Urbana*<sup>16</sup> incorporó una visión progresiva del mejoramiento barrial que permitía tomar los estándares de infraestructura fijados por la normativa como puntos de llegada —y no de partida— en procesos de regularización, plasmando por primera vez y explícitamente el reconocimiento de las especificidades de la producción popular de hábitat. Pero a pesar de la gran movilización social generada en torno a ellas, estas medidas tuvieron corta vigencia y resultados ínfimos.

En la gobernación de Duhalde, se centró la atención en la dimensión dominial, exceptuando las exigencias urbanísticas como forma generalizada de atenderlas. Frente a riesgos de desalojo de ocupaciones sobre tierras privadas, se fue institucionalizando un mecanismo que perdura hasta la actualidad y en el cual la “solución” suele ser la sanción de una ley de expropiación con el fin inmediato de frenar temporalmente las acciones judiciales<sup>17</sup>, para desplazar el conflicto hacia adelante sin alterar la institución de la propiedad privada. También se compraron predios ocupados para luego transferirlos en venta financiada a largo plazo a sus habitantes<sup>18</sup>, y el mismo tratamiento se dio a las ocupaciones de tierra pública. Además, se puso en marcha el Plan Familia Propietaria, dispositivo de compra de tierra para urbanizar y transferir en venta financiada a familias residentes en ciudades del interior de la provincia, o que aceptaran trasladarse a ellas, para desalentar la concentración en el conurbano.

El conflicto de las cuotas indexadas se destrabó respondiendo a las presiones de las empresas inmobiliarias y poniendo recursos públicos para expropiar saldos de deuda actualizados<sup>19</sup>. En adelante restaría atender el problema de la titularización, lo cual se encaró desde el gobierno nacional con la Ley de Titularización de Inmuebles<sup>20</sup>, respondiendo a la movilización de organizaciones de pobladores/as del conurbano bonaerense.

La importancia de este subperíodo en la trayectoria de la política de regularización se expresa en la sanción de estas medidas (cuyos resultados se observarán en la segunda mitad de los 90) y también en la jerarquización de organismos dentro de la estructura gubernamental para atender estas cuestiones. Se partió de la cuasi inexistencia de oficinas con tareas de regularización hasta la creación de la Secretaría de Tierra y Urbanismo (STU), el escalón más próximo al gobernador; a eso se sumó la asignación de recursos y una centralización de competencias inédita hasta entonces<sup>21</sup>.

Esta trayectoria ascendente en materia de instrumentos y organismos para tratar la irregularidad no debe esconder las diferencias entre dos enfoques que se enfrentaron dentro del ámbito gubernamental, ambos orientados a consolidar el arraigo de las familias, pero distintos en su manera de encarar el problema y en los actores políticos que los sostenían. Uno planteaba la urgencia de dar cobertura legal a los/as ocupantes para, una vez asegurada la tenencia, avanzar en mejoras de viviendas y entornos barriales. Se promovía la conformación de cooperativas de habitantes y a ellas se les transfería la tierra sin subdividir, para que con la tenencia “legalizada” pudieran gestionar la aprobación de planos, los servicios y el mejoramiento integral del barrio y las viviendas<sup>22</sup>.

El otro enfoque proponía trabajar conjuntamente las dimensiones dominial, social y habitacional, con participación de equipos multidisciplinarios y pobladores, tal como se había empezado a hacer a finales de la década del 80 en la provincia y en algunos municipios bonaerenses. Entre estos dos abordajes giraban las discusiones político-técnicas, pero sus diferencias no se saldaron por el peso de los argumentos, sino por las restricciones presupuestarias estructurales —agravadas por la profundización de las reformas neoliberales de los 90— y, sobre todo, por las oportunidades de acumulación política que se fueron vislumbrando y orientaron el uso de los recursos hacia medidas de efectos a corto plazo. Se puso el acento en la implementación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles y la sanción de leyes de expropiación para el tratamiento preferente de la dimensión dominial con fines de titularización, sorteando la atención de las problemáticas urbanísticas y ambientales mediante excepciones a la normativa.

---

19. Leyes 11.199/92 y 11.926/96.

20. La LN 24.374 es un instrumento de prescripción adquisitiva decenal que reconoce la posesión de un inmueble y su ocupación como vivienda única mediante un Acta de Regularización que se inscribe en el Registro de la Propiedad. Esa inscripción se puede consolidar en escritura transcurridos diez años, de no mediar reclamo del titular.

21. La STU tuvo participación en el ordenamiento territorial y aplicación de toda la normativa urbanística provincial, implementación de leyes de transferencia de tierras a ocupantes pertenecientes al Estado Nacional y provincial, leyes de expropiación con destino a sus ocupantes y/o afectadas a programas de desarrollo urbano, regularización de loteos populares, Régimen de reconstrucción urbana, administración del PROTIERRA y del Plan Familia Propietaria (RELLI UGARTAMENDÍA, 2018).

22. Mecanismo implementado desde la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de la Presidencia de la Nación.

*23. Luego de dos décadas de medidas neoliberales, aumentaron la pobreza e indigencia, con las consecuentes protestas sociales que desencadenaron la renuncia del presidente y del gobernador de la provincia de Buenos Aires en diciembre de 2001.*

*24. El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos del PFV (2003-07) intervino en las condiciones de vida de los barrios más que en los problemas dominiales, pero en ocasiones descuidó la dimensión dominial y generó nuevas irregularidades que el mismo Estado deberá resolver en el futuro.*

*25. Avenimiento e indemnización al propietario para pasar la titularidad del inmueble a nombre de la provincia.*

## Hacer como si... los límites de la titularización como visión hegemónica (1996-2015)

La segunda mitad del período estudiado se inicia con el desplazamiento de la cuestión de la agenda pública debido a una profunda crisis política y económica<sup>23</sup>, contexto en el cual las demandas sociales se centraron en el hambre y el desempleo. Entrada la década de 2000 y superada la fase más aguda de la crisis, el Estado retomó la iniciativa respecto de la irregularidad del hábitat y consolidó la política de regularización recostada en la titularización forjada años antes, en coexistencia esporádica con iniciativas que comenzaron a interpelar sus límites.

Las competencias en esta materia se convirtieron en un botín para la acumulación política, lo cual se evidenció en las sucesivas divisiones y cambios dentro de la administración pública provincial, con trasposos de programas, tareas y recursos que respondieron a disputas internas del partido gobernante. Al tiempo que los organismos provinciales cambiaban de manos y de orientación, aumentó la irregularidad existente (nuevas tomas de tierra y densificación de villas y asentamientos) y se sumaron nuevas irregularidades producto del mismo accionar del Estado: ocupaciones y compraventas irregulares de unidades vacías de vivienda pública, compraventas, densificación y subdivisiones de terrenos afectados a procedimientos de regularización, y la producción de vivienda social con problemas dominiales<sup>24</sup>.

En la primera década del siglo XXI, cuando debían empezar a verse los resultados de la regularización, se fueron haciendo evidentes los límites de la opción por la titularización:

- Menos del 25 % de las 204 leyes de expropiación sancionadas superaron la primera fase del procedimiento<sup>25</sup> para avanzar en la subdivisión y transferencia de los lotes a sus beneficiarios/as. A la mayoría no se le asignó presupuesto y, para no prescribir, se dictaron nuevas leyes de extensión de su vigencia. La recurrencia a la sanción de expropiaciones sin recursos *ad hoc* habla de un uso netamente político y cortoplacista del instrumento, no de la determinación de resolver el problema.
- Transcurrido el plazo de diez años para la consolidación del dominio en el marco de la LN 24.374, solo el 10 % de los/as beneficiarios/as había iniciado el trámite que habilita la escrituración.
- Los instrumentos restantes se habían utilizado en casos aislados y no significaban impacto alguno respecto de la magnitud del problema de la irregularidad.

En el final del período (2011-15) pudo observarse la convivencia de dos formas de atender la problemática: profundización de la orientación titularizadora existente y algunos nuevos intentos de generación de instrumentos de atención integral del problema, incluidas sus causas.

Ante la baja concurrencia de beneficiario/as de la LN 24.374 para finalizar el trámite de regularización y obtener las escrituras de los inmuebles, los esfuerzos se pusieron en “salir en su búsqueda”<sup>26</sup>. Desde la SSTUV se organizaron operativos barriales de difusión y detección de casos con posibilidades de escriturar. En 2013, el 35 % de las actas habían entrado en proceso de consolidación en escritura<sup>27</sup>. Se tomó la decisión política de aplicar este instrumento para regularizar asentamientos sobre tierra privada<sup>28</sup>, y se amplió su marco de acción más allá de los loteos populares con titularización inconclusa e incorporando las ocupaciones de tierra privada entre los casos pasibles de tratar<sup>29</sup>, cuestión que opera como aliciente para las ocupaciones de tierra y loteos clandestinos, puesto que la regularización se ofrece como horizonte posible.

Para encarar la irregularidad dominial de la vivienda pública, se acortaron los tiempos de entrega de escrituras con hipoteca<sup>30</sup>, bajo el supuesto de que así se reducen sus compraventas informales. Los traspasos irregulares previos se atendieron mediante el reconocimiento de la titularidad de quienes habitan en el momento del censo *ad hoc*, como forma de borrar el historial de traspasos y trazar un nuevo punto de partida en el que los inmuebles entren en los circuitos mercantiles formales portando escritura.

En el año 2013 se sancionó la Ley de Acceso Justo al Hábitat<sup>31</sup>, que incorpora los principios de Derecho a la Ciudad y función social de la propiedad, y propone instrumentos que, de existir la decisión política de utilizarlos, podrían incidir en una gestión más justa de las ciudades, incluyendo la prevención de las tomas de tierras e inmuebles mediante la oferta subsidiada de suelo, entre otras acciones. En lo que atañe a la regularización, propone un tratamiento progresivo del hábitat popular existente<sup>32</sup> y mecanismos de asignación de recursos provenientes del mismo proceso de urbanización. Su sanción fue posible por la oportunidad creada por el ingreso de actores clave en la gestión de gobierno, y puede considerarse un triunfo de la pelea de organizaciones sociales, actores políticos y académicos. Resta una lucha ardua por su efectiva implementación, que ha sufrido más obstáculos que posibilidades debido a los intereses sectoriales que toca (DEL RÍO Y GONZÁLEZ, 2018).

---

26. *Palabras de un alto funcionario provincial.*

27. *Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires.*

28. *Posibilitado por su reforma en 2009.*

29. *Las Actas de Regularización inscriptas en ese período podrán titularizarse hacia mediados de 2020.*

30. *Leyes provinciales 11.663/95 y 13.342, Decreto 480/07 y 699/10; la normativa anterior condicionaba la escrituración al 75 % del pago.*

31. *LAJH 14.449.*

32. *Régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos.*

### Tres décadas de regularización y persistencia del problema

La política de regularización de la provincia ha trascendido modelos de desarrollo, cambios de gobierno y de fracciones políticas al frente de la gobernación y 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 basado en una fuerte identificación entre regularización y titularización o acceso a la propiedad como característica central. Esa orientación estuvo en sintonía con el tratamiento del problema desde el gobierno nacional y con las recomendaciones de los organismos supranacionales que intervinieron en decisiones de política en países dependientes como Argentina (RELLI UGARTAMENDÍA, 2018).

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 propias limitaciones y debido también a la misma expansión de la irregularidad. La dimensión privilegiada y la que por su complejidad ha generado más instrumentos es la dominial, mientras que para los problemas urbanísticos y ambientales se ha apelado a la excepción, en lugar de la intervención en las condiciones materiales de los barrios. Frente a distintas situaciones, el Estado provincial adopta diferentes roles para facilitar el arribo al objetivo último de la escrituración individual:

- *Estado vendedor* de inmuebles de dominio privado del Estado.
- *Estado mediador*, instrumentando mecanismos de adquisición de suelo ocupado para transferencia en venta a habitantes sin afectar intereses de quienes ostenten la titularidad, más allá de su ausentismo, descuido o espera especulativa.
- *Estado escriturador* para casos de interrupción del circuito mercantil formal o de registración, en compraventas entre particulares y transacciones irregulares con viviendas construidas por el Estado y/o para cubrir los costos de compraventas o sucesiones formales.

Si bien se identificaron algunas tensiones a lo largo del ciclo de la política de regularización, el patrón de actuación que se consolidó es el que le asigna al Estado esos roles, desde 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 los otros aspectos de la irregularidad a la dimensión dominial. Los problemas urbanísticos y ambientales no han sido prioridad de la política de regularización. 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 los/as pobladores/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 destrabar procesos de regularización dominial (tal lo que prima en la implementación de estos instrumentos) 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 LAJH dos décadas después, pero en ambos casos su implementación no ha encontrado el camino ni los recursos, ni el compromiso político de los actores involucrados, elementos necesarios para alcanzar resultados tangibles.

Algunos de los obstáculos se encontraron en los mismos procedimientos generados para la actuación sobre el problema. Se observa un accionar público que simultáneamente implementa políticas de regularización y genera irregularidad. En la producción de nuevas irregularidades se conjuntan los largos períodos de implementación de los procedimientos de regularización en los que acaecen cambios en la composición de los/as habitantes de las viviendas (por las dinámicas familiares o la introducción de los inmuebles en circuitos mercantiles irregulares) que modifican las condiciones de tenencia, y la construcción y entrega de vivienda social con problemas urbanísticos y sin planos aprobados, acciones atravesadas por los tiempos electorales y sus réditos políticos de corto plazo.

Pero la renovada vigencia de la política de regularización de ninguna manera podría atribuirse solo a sus inconvenientes procedimentales. Las limitaciones de las acciones *ex post* son restricciones de las lecturas sectoriales de la problemática de la urbanización popular. Se ha encarado la irregularidad como *un fenómeno que corregir* (como si fuera una situación estática) y no para atender desde su relación estructural con el funcionamiento general de los submercados de suelo, vivienda y alquiler. No ha habido política proactiva y de resultados tangibles para frenar la producción de hábitat irregular anteponiéndose a ella con suficiente oferta regulada y accesible de suelo, 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 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.

33. Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (2012-15).

### Hurgando en los fundamentos de la política de regularización

Los magros resultados y la vigencia de la política de regularización hablan de sus limitaciones como forma adecuada para tratar la irregularidad. Cabe preguntarse, entonces, en qué pilares se ha sostenido esta orientación de la política y a qué atribuirle el afán por nadar en contra de sus mismos resultados.

En la Constitución Nacional de 1949 (derogada por la dictadura militar en 1956), el Partido Justicialista consagró el derecho a la vivienda como uno de los pilares del derecho al bienestar, y ese posicionamiento se tradujo en medidas que beneficiaron tanto el ascenso social de la clase obrera (mediante la construcción de viviendas) como las aspiraciones de las clases medias (control de alquileres y facilitación del acceso a la propiedad a través de créditos del Banco Hipotecario Nacional y de la Ley de Propiedad Horizontal). Se promovió la vivienda individual (barrios de chalets individuales) y el conjunto habitacional (barrio obrero de monoblock), opciones 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 hijos/as) y por postulados de igualdad y promoción de espacios que facilitaran el encuentro y los lazos comunitarios. Ambas opciones convivieron durante la primera etapa del gobierno peronista, que supo encauzar modelos contradictorios e incorporar ambos postulados, el de igualdad y el de ascenso social, y reivindicar las formas físicas en las que ambos cristalizaban, tal como lo presenta ROSA ABOY en su trabajo (2005). Pero a pesar de sus diferencias, estos modelos promovían el acceso a la vivienda en propiedad, sentando las bases de *lo que se debe hacer* en materia habitacional.

El ingreso de la intervención masiva del Estado en el problema de la vivienda estuvo signado por la identificación del *derecho a la vivienda* con el *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 los 70, los del Plan Federal de Viviendas en el siglo XXI, el Crédito ProCreAr<sup>33</sup> 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 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*.

Tanto a nivel nacional como provincial, la regularización se insertó en las reformas del sistema público de vivienda de los 90 y se nutrió de las críticas al modelo centralizado

de producción masiva de unidades, pero no cuestionó la solución final de vivienda en propiedad. La orientación de las intervenciones (construcción de vivienda y regularización) le añade a la *propiedad* atributos importantes: la propiedad como aliciente para la salida de la pobreza, la propiedad como indispensable para el acceso a la urbanización, la introducción de mejoras y servicios públicos. La retórica que acompaña las acciones —y que perdura a pesar de 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 hay continuidad en la expresión de la responsabilidad del Estado para actuar frente a la irregularidad, con visos más o menos redistributivos, para la concreción de la legalización a través de la propiedad como reconocimiento máximo.

La titularización, que permite poner tierra dentro del mercado, protagonizó los objetivos de todas las medidas estudiadas y se presenta 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, ni por la de la ampliación 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— y las propuestas que desde el sector público se erigieron sobre ese andamiaje previo de la política habitacional. La insistente atención del problema con una sola solución alimenta las demandas de las organizaciones sociales en ese mismo sentido, y dificulta la entrada en agenda de otras opciones tales como la propiedad colectiva o cooperativa, 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, p. 36).

El afianzamiento del discurso de la sociedad patrimonialista supo erigirse hegemónico e impregnar las demandas de los sectores populares. El discurso de las clases dominantes se convierte entonces en el discurso extendido que atraviesa al resto clases sociales: las demandas

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, 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. Dichas medidas van a contener las demandas, el discurso hegemónico y las maniobras de los actores políticos para atribuirse logros en el corto plazo, en el contexto de un Estado burocratizado cuyos procedimientos 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.

### Referencias bibliográficas

- 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.
- BAER, L.** (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, 42(126). pp. 5-25. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- CALDERÓN, J.** (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. *EURE*, 37(111). pp. 47-77. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200003>
- CANESTRARO, M. L.** (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas*, Número Especial América Latina. pp. 249-370. Recuperado de: 10.5209/rev\_noma.2013.42351
- 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.** (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 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.

- 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.
- CUENYA, B.; PASTRANA, E. y YUJNOVSKY, O.** (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires: CEUR.
- DEL RÍO, J. P.** (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10(2). Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43554>
- DEL RÍO, J. P. y GONZÁLEZ, P.** (2018). Balance preliminar de la política de generación de suelo urbano a partir de la implementación de la Ley 14.449 en la provincia de Buenos Aires (2014-2018). *Terceras Jornadas Platenses de Geografía*, FaHCE-UNLP. La Plata.
- 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 Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina*. LILP.
- 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*, 34(102). pp. 25-38. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- IZAGUIRRE, I. y ARISTIZABAL, Z.** (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- JARAMILLO, S.** (2012). Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En Salazar, C. (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- MERKLEN, D.** (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- 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. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0029802.pdf>

- OSZLAK, O.** (2011). Rol del Estado: micro, meso, macro. *VI Congreso de Administración Pública*, AAEAP, Resistencia.
- 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.
- PELLI, V.** (2007). *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.
- PÍREZ, P.** (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, 34. pp. 87-112. <http://dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.04>
- PUGLIESE, L.** (1997). *Crisis e intervención estatal en el mercado de loteos populares* (manuscrito inédito).
- RELLI UGARTAMENDÍA, M.** (2018) *Política de regularización del hábitat popular urbano : provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015* (Tesis de posgrado). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctora en Geografía. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1610/te.1610.pdf>
- 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.
- SCHTEINGART, M.** (2001). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- THOENIG, J. C.** (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, VI(1). pp. 19-37.
- THWAITES REY, M.** (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO-Arcis.
- VAN GELDER, J-L** (2009). *The law and psychology of land tenure security. Evidence from Buenos Aires* (Tesis Doctoral). Recuperado de: <https://hdl.handle.net/11245/1.308736>
- VOMMARO, P.** (2009). Territorios, organizaciones sociales y migraciones: las experiencias de las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 en Quilmes. *Espaço Plural*, 10(20). Recuperado de: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/2455>