

La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina / Mercedes Di Virgilio, Hilda Herzer, Gabriela Merlinsky y María Carla Rodríguez (compiladoras) – 1a ed. – Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2011. 556 p.

ISBN 978-987-25706-1-3.

Notas para el estudio de la política de regularización dominial de la provincia de Buenos Aires, 1990-2004

Mariana Relli
CEUR – CONICET¹
marianarelli@yahoo.com.ar

1) Introducción

La irregularidad desde el punto de vista del *dominio* refiere a posesiones de inmuebles a los que se accede por vías no formales y/o en los que no se inicia o queda inconcluso el debido proceso registral, con la confección de la escritura a nombre del o los titulares del dominio. Podemos agrupar las situaciones de irregularidad dominial según tres diferentes formas de acceso al suelo (que a su vez encierran diferentes casos): la adquisición regular sin culminar el proceso registral, la ocupación directa de tierras, la compra en el mercado irregular (Clichevsky 2003).

Cuando la irregularidad está referida a las *condiciones urbanoambientales* se trata de casos que no cumplen con las normas urbanísticas que fijan estándares mínimos de habitabilidad: son áreas habitadas emplazadas en zonas no aptas para residencia (planicies de inundación de los cursos de agua, bañados, áreas contaminadas o de pendiente pronunciada, entre otras) o de parcelas y/o construcciones que no cumplen con la normativa vigente al respecto.

Todo lo que se produzca fuera de los marcos normativos vigentes es calificado de *ilegal*, *irregular* o *informal*² porque no cumple con lo contemplado en la ley. La irregularidad urbana es un hecho jurídico, es decir, “*implica la calificación de un determinado espacio urbano o de un inmueble en particular en términos del no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso*” (Duhau 2003: 46).

Si las situaciones de irregularidad refieren, básicamente, a los aspectos dominiales y urbanos, **regularizar**, entonces, es intervenir sobre esos aspectos con el fin de someterlos a la norma o, de lo contrario, intervenir sobre la norma para posibilitar que el caso en cuestión quede contemplado (mediante modificaciones o excepciones a la misma). En cualquiera de esas intervenciones, necesariamente, participará el Estado persiguiendo distintos objetivos (más o menos explícitos).

La producción de hábitat por parte de sectores populares suele caer en la irregularidad puesto que los mismos no cuentan con recursos suficientes para acceder a la tierra urbana y la

¹ Este trabajo forma parte de los avances de la Tesis de Doctorado en Geografía: “*Política de la provincia de Buenos Aires frente a la irregularidad dominial del hábitat popular urbano: análisis de su implementación en el Gran La Plata, 1990-2004*” realizada bajo la dirección de la Dra. Beatriz Cuenya y la codirección de la Mgtr. Patricia Pintos en la Universidad Nacional de La Plata.

² Sin llegar a ser un debate explícito, hemos encontrado algunos posicionamientos de los autores consultados en torno a la pertinencia de usar uno u otro término: en general, todos renuncian a utilizar el término *ilegal* porque contiene una carga negativa muy fuerte; Antonio Azuela (1989: 84) se pronuncia en favor de utilizar el término *irregular* porque encuentra que la producción de estos asentamientos populares está lejos de no tener una forma determinada, en todo caso, dice, “*tendríamos que hablar de mecanismos multiformales y no informales del acceso al suelo.*” Por su parte, en nuestro país, Cristina Cravino y Omar Varela (2008) se inclinan por hablar de *informalidad* argumentando que “*el término irregular lleva implícita la idea de que está por fuera o contra de la regla o la ley, lo cual, además de no ser siempre cierto, refuerza la estigmatización que sufren estos barrios*” (Cravino 2008: 53).

vivienda mediante el mercado formal y/o los programas públicos y, por lo mismo, se ven empujados a resolver la necesidad de un lugar donde vivir a través de la ocupación de inmuebles o las compras irregulares. Las situaciones de irregularidad dominial no son exclusivas de los sectores populares, pero serán las respuestas del Estado para poner dentro de la norma a la urbanización popular lo que ocupe nuestra atención, puesto que es una preocupación que se enmarca en la pregunta más amplia acerca de las medidas que ha adoptado el Estado provincial frente a las necesidades habitacionales de los sectores populares urbanos³.

2) Repaso de estudios sobre regularización de asentamientos en América Latina

En los párrafos que siguen procuraremos repasar los que -a nuestro entender- son los principales tópicos de las discusiones desatadas a la luz de los resultados de la implementación de políticas de regularización en Latinoamérica. Una de las cuestiones se relaciona con quiénes han sido los impulsores de las políticas de regularización, si son medidas impuestas desde afuera a los gobiernos, si parten de iniciativas de los actores políticos o de los actores comunitarios locales. Otro conjunto de cuestiones versa sobre los objetivos explícitos mencionados en los programas y los efectos de los mismos tanto en el plano social (calidad de vida de las familias) como urbano (las ciudades que resultan de ellos). Por último, encontramos debates en torno a la erogación de recursos públicos para operatorias cuyos efectos generan algunas dudas.

Las políticas de regularización en Latinoamérica llevan ya algunas décadas, pero los autores que se han ocupado de estudiarlas coinciden en afirmar que las mismas vivieron un fuerte impulso durante la década del '90. Ese impulso vino de la mano de las iniciativas de tres organismos supranacionales: la ONU, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁴ (Clichevsky 2003, 2007; Fernandes 2003, 2008; Calderón 2006; Fernández Wagner 2008).

Sin que existan voces que nieguen la influencia de estos organismos en el diseño e implementación de políticas de regularización, también encontramos estudios que mencionan otras motivaciones tales como las demandas de las organizaciones de pobladores que reivindican la propiedad (Clichevsky 2001) y las iniciativas de los actores políticos. Este último tema engloba dos cuestiones que han sido estudiadas y nos dejan la puerta abierta a nuevos interrogantes: por un lado, los motivos para la adopción de medidas *ex post* -antes que de políticas preventivas de la irregularidad urbana, que requieren de los organismos públicos una intervención fuerte en el mercado de suelo⁵- y, por otro lado, el tratamiento clientelar de la irregularidad por parte de quienes ocupan espacios de decisión en estructuras gubernamentales (Duhau 2003; Duhau y Cruz 2006; Clichevsky 2007; Jaramillo 2008). Duhau y Cruz han realizado estudios en México y afirman que *“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).

³ En un trabajo anterior estudiamos las políticas habitacionales del Estado provincial en el período 1990-1999 (Relli 2007).

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

⁵ Acerca del modelo de intervención *ex ante*, Duhau dice: *“El modelo de la oferta organizada y regulada de suelo para vivienda popular implica una política de atención ex ante, que requiere organizar conjuntamente el financiamiento de los programas, la incorporación de suelo a los usos requeridos a través de instrumentos de planeación urbana, la introducción de la infraestructura y los servicios públicos y, destacadamente, la demanda. En conjunto 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).

En sus estudios comparativos de las medidas adoptadas en distintos países de la región, tanto Edésio Fernandes (2003, 2008) como Nora Clichevsky (2007) logran sintetizar algunos de los objetivos explícitos que caracterizan a los programas: la intención de *aliviar la pobreza* aparece como un rasgo común, así como las alusiones a la *integración de los barrios* irregulares al resto de la ciudad *mejorando las condiciones urbanas y ambientales* de los mismos; otra de las cuestiones que aparece fuertemente -tanto en los objetivos de los programas como en los discursos de quienes los alientan- es la necesidad de actuar en pos de *asegurar la tenencia de la tierra y la vivienda* a los pobladores. En 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 los habitantes de barrios irregulares en *contribuyentes* al erario público y en *clientes* de las empresas prestadoras de servicios.

De este conjunto de objetivos explícitos de las políticas de regularización y de los estudios sobre los resultados de la aplicación efectiva de las mismas, se han desprendido algunos debates que podemos reunir en dos grandes grupos:

1) Acerca de la calidad de vida de las familias:

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

2) Acerca de las ciudades a la que las políticas de regularización contribuyen a consolidar:

- la formalización de hábitats con déficits de infraestructura y equipamiento
- los efectos sobre la densificación de los asentamientos existentes, situación que desmejora la calidad de vida en ellos y obstaculiza la implementación de las mismas operatorias de regularización
- los efectos sobre la formación de nuevos asentamientos irregulares por nuevas tomas o por fraccionamientos ilegales que “suponen” (tanto para el comprador como para el vendedor) la futura intervención del Estado
- la pérdida de la capacidad del Estado para planificar y prever la expansión de las ciudades, la infraestructura y las redes de servicios.

Otro conjunto de temas tratados por los investigadores -que también se relacionan con la elección de intervenir frente a la irregularidad antes que previniéndola- refiere a la cuestión de los costos que estas políticas significan para el Estado:

- los costos de aperturas de calles, extensión de infraestructura y de redes de servicios sobre áreas con población establecida
- los costos de los procesos de titulación y las dificultades que se presentan en ellos porque se deben compatibilizar derechos de posesión
- la enajenación del patrimonio público (privatización) para paliar una situación que no se resuelve y se sigue reproduciendo.

3) Repaso de los estudios sobre regularización de asentamientos en Argentina

De esos temas tan sintéticamente comentados más arriba, algunos se han retomado en los estudios realizados en nuestro país. A continuación intentaremos exponerlos, puesto que

constituyen el punto de partida desde el que vamos a plantear nuestra propia investigación sobre las políticas de regularización en la provincia de Buenos Aires. Podemos reunirlos en dos grupos: a) los estudios que han puesto el foco en *las características de las políticas* y b) los estudios que se han ocupado de analizar *los resultados* de la implementación de políticas de regularización *desde la perspectiva de los pobladores*.

Desde el mismo momento que planteamos el tema de investigación ya teníamos cierta noción acerca de los magros resultados de las medidas adoptadas por el Estado frente a la irregularidad urbana en nuestro país. Esa noción surge del repaso de trabajos previos que han compilado y analizado las políticas nacionales⁶ y sus resultados, mostrando también los obstáculos con los que se han encontrado las operatorias en su andar. Dichos obstáculos tienen que ver con el contexto en el que se definen las políticas, pero también son propios de las nociones de fondo que sustentan el diseño de los programas y su implementación. Nora Clichevsky (2003) y María Cristina Cravino (2003) observan los problemas de discontinuidad en el apoyo político necesario para avanzar en la implementación de los programas debido a los cambios de gobierno, la escasez de recursos, los vacíos legales para resolver situaciones complejas que generan parálisis en los procesos, etc. Clichevsky, también, señala la apelación a la excepción a las normas como mecanismo para salir adelante frente a la imposibilidad de regularizar, lo cual habla de dificultades para desenvolverse dentro del marco legal existente.

Cravino (2003) se ocupa de estudiar las representaciones en cuanto a la propiedad de los pobladores de villas y asentamientos del AMBA y encuentra diferencias y coincidencias. La reivindicación por la titularidad de la tierra no ha estado inicialmente entre las prioridades de los habitantes de las villas (de la ciudad de Buenos Aires y de la primera corona del Conurbano Bonaerense) puesto que éstas se formaron como lugares de tránsito, pero en los últimos años, en los que su población es más estable e incluye a varias generaciones, Cravino encuentra que la pelea por la propiedad suele activarse ante la amenaza de un desalojo y después se calma. Esa calma se debe a dos motivos principales: las tierras en las que se localizan las villas suelen ser tierras fiscales y es poco probable que en períodos democráticos se sustancien desalojos en ellas, y al conocimiento por parte de los pobladores de los magros resultados de los programas públicos de regularización existentes desde principios de los '90. En este punto, Cravino encuentra una coincidencia con las miradas de los pobladores de los asentamientos que, si bien han incluido la reivindicación por la regularización de la tenencia de la tierra desde el mismo momento en que conformaron los asentamientos y han manifestado su voluntad de pagar por la tierra⁷, *“una década de políticas de radicación no efectivas trajeron desazón y descreimiento, desgaste de dirigentes y desarticulación de las estructuras organizativas, donde los tiempos de los programas no eran compatibles con la política al interior del barrio”* (Cravino 2003: 110).

En otro trabajo, Cravino (2004) analiza un problema importante porque hace a las posibilidades de implementación y arribo a buen puerto de los programas sociales que implican la participación de la comunidad, entre los que incluye los de regularización. Esta autora resalta que las operatorias pensadas para regularizar villas y asentamientos en el AMBA caen en el error de estar apoyadas en dos supuestos que no siempre se corroboran al interior de los barrios: que los que ocuparon tierras para formar asentamientos o villas *son un actor colectivo* y que entre ellos existen *mecanismos democráticos de representación* de todos los vecinos. A la hora de implementar los programas, saltan a la luz una cantidad de inconvenientes producto del cruce de intereses de actores diferentes que habitan o tienen injerencia en el barrio (partidos políticos, iglesias, referentes, etc.) y que, por no haber sido tenidos en cuenta en el diseño de las operatorias, terminan constituyéndose en obstáculos. Con sus estudios, la autora demuestra que *“no existe una representación pura e indisputada”* al interior de los barrios y que uno de los errores parte de atribuirles a quienes se presentan ante el Estado como los representantes, ser portadores de la voluntad general de los habitantes del barrio.

En trabajos más recientes, María Cristina Cravino estudia los vínculos entre las relaciones entre los pobladores de los barrios populares (relaciones de reciprocidad, de vecindad y de

⁶ Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa Arraigo” y Programa de Mejoramiento de Barrios, PROMEBA.

⁷ En el intento, también, por diferenciarse de la figura del “usurpador” y del “villero”.

“urbanismo tácito”⁸) y las relaciones de tipo mercantil que paulatinamente se van haciendo lugar entre las primeras y complejizan los procesos de producción del hábitat popular. Esta autora encuentra que se evidencia un proceso de densificación de las villas y asentamientos del Área Metropolitana de Buenos Aires que, entre otros problemas, acarrea mayores obstáculos a la intervención pública para regularizar el dominio. En sus estudios observa que aumentan las subdivisiones de los lotes y la construcción en altura porque las familias construyen habitaciones para ofrecer en alquiler o para alojar a sus 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 urbanas; 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.

Como decíamos al inicio de este apartado, en Argentina contamos con algunos estudios que han intentado entender el valor que le dan los pobladores a la regularización de su situación de tenencia y, más precisamente, a la obtención del título de propiedad. Aprovechando los casos en los que las intervenciones estatales tuvieron algún avance, Sebastián Galiani y Ernesto 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 Hernando De Soto, quien estimula la titulación de las posesiones irregulares como vía para salir de la pobreza. Para abordar su trabajo realizaron un estudio al que denominaron “experimento natural” mediante el cual realizaron comparaciones entre grupos que ocuparon terrenos conjuntamente en el año 1981 y que, por circunstancias ajenas a ellos, unos quedaron incluidos y otros no en los procesos de regularización de los lotes.

En sus encuestas encontraron baja correlación entre titulación y acceso al crédito, lo cual no les ha sorprendido porque el acceso al crédito en Argentina es dificultoso aún para los trabajadores formales por las exigencias que tiene (cierta cantidad de años de permanencia en el empleo e ingresos altos) 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, de ser posible, el costo del proceso judicial podría ser más alto que el valor de los inmuebles en cuestión, razón por la cual no existe una gran oferta de créditos hipotecarios para los sectores de bajos ingresos. Por otra parte, los pocos préstamos hipotecarios que han encontrado en la muestra no se han destinado a proyectos empresariales, los efectos de la titulación, entonces, no se traducen en mejoras en el ingreso al mercado laboral (empresarial).

Donde sí encontraron correlaciones positivas es en el aumento de la inversión para mejorar las viviendas, así como algunas correlaciones en aspectos intrafamiliares un tanto discutibles. Los autores 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, avanzan en las conclusiones y dicen que las familias con título, además de tener menos niños (o por eso mismo), invierten más en la educación de los hijos y eso se nota 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 redundaría en mejoras en las viviendas y en el “capital humano” de los hijos, lo cual sí podría contribuir a reducir la pobreza de las generaciones futuras.

Recurriendo también a la metodología de “experimento natural”, Jean-Louis Van Gelder (2009) va a preocuparse por los impactos de los programas de regularización en la vida de las familias de los asentamientos irregulares e indagará sobre la perspectiva de los mismos residentes. También aprovecha una de las pocas experiencias de avance en procesos de regularización y

⁸ Las relaciones dentro de este mercado son cara a cara e incluyen la aceptación de cierta libertad urbanística, que fue la que dio origen a las viviendas presentes en los barrios.

estudia el barrio El Tala (Florencio Varela, Buenos Aires). Su investigación hace una distinción entre emoción y pensamiento y, desde allí, se propone conocer *“hasta qué punto la legalización satisface las expectativas de los residentes y cómo influye en la actividad económica y social”*. Para ello, aborda las relaciones entre seguridad de la tenencia y mejoras de las viviendas; expectativas y experiencias de legalización y derechos de propiedad; acceso a créditos y empleos, mercados inmobiliarios y capital social. Su punto de partida es una discusión con las visiones neoliberales que ven a los habitantes de los asentamientos actuando como individuos racionales, guiados por una lógica especulativa y con información suficiente para tomar decisiones. A diferencia del trabajo comentado anteriormente, Van Gelder toma distancia de los planteos que mueven a los autores a correlacionar variables económicas y de “capital humano” desde la perspectiva individual con la *titulación*, e incorpora dimensiones sociales. Lo que va a mirar, entonces, es qué elementos sustentan la seguridad de la tenencia y cómo ésta influye en las mejoras que los habitantes hacen de sus viviendas; en lo referente a la obtención de títulos, irá a indagar sobre la valoración de los mismos por parte de las familias de ocupantes en el contexto social en el que viven.

Al igual que Cravino, Van Gelder encuentra que los habitantes manifiestan la voluntad de pagar por los lotes que ocuparon y que, efectivamente, la obtención del título de propiedad es muy valorada por las familias residentes por una variedad de razones -no sólo económicas- que expresan esa valoración: *“Además de la seguridad de tenencia, el deseo a ser incluido en la ciudad y de ser reconocido como ciudadano pleno por las autoridades, el estatus social y la posibilidad de dejarles algo 'seguro' y tangible a sus hijos fueron citados como motivaciones fundamentales para ser un dueño formal. Como los habitantes se sienten marginados y estigmatizados a consecuencia de su ilegalidad, la propiedad formal, ya sea realista o no, se ve como una escapatoria y una oportunidad de ascenso social.”* El autor destaca también las alusiones a la lucha de los pobladores por conseguir los títulos *“el título de propiedad es percibido por muchos como la coronación de una lucha ardua y prolongada para obtener una tenencia segura y obtener un lugar que realmente es suyo. Muy pocos habitantes expresan un deseo, o aun la voluntad de considerar, la venta de sus viviendas después de la legalización, y muy pocos lo han hecho”* (Van Gelder, 2009: 26).

En cuanto a los aspectos de tipo económico, Van Gelder destaca dos cuestiones importantes: por un lado, que la tenencia regularizada de la tierra es visualizada como una manera de procurarse cierta seguridad previsional frente a la incertidumbre propia de haber transitado la vida activa en empleos inestables y sin aportes a los sistemas de previsión social. Pero por otro, encuentra los problemas vinculados a los costos de la legalización que pueden estar por encima de los ingresos de las familias que han obtenido los títulos de propiedad.

En otro trabajo, Ostuni y Van Gelder (2008) se proponen abordar uno de los nudos más importantes del debate de la regularización: *la relación entre el acceso a la propiedad legal de los terrenos y la asignación de recursos económicos de las familias para realizar mejoras en sus viviendas*. Tal como ha resultado en otros estudios, estos autores encontraron que las decisiones de invertir en mejorar la vivienda se vinculan más con la disponibilidad de recursos y el deseo de mejorar la calidad de vida de las familias, que con la condición de titularidad de los lotes: *“mientras que la mayoría desea el título de propiedad, no esperan que esto afecte o sea una condición necesaria para incentivar las prácticas de inversión en mejoras de las viviendas. La gente destina recursos a mejorar sus casas de todos modos, independientemente del estatus legal”* (212). Por otro lado, donde sí encuentran relaciones fuertes es entre la perspectiva 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”* (Ostuni y Van Gelder, 2008: 215).

4) Aproximación al objeto de estudio: la política de regularización dominial en la provincia de Buenos Aires, 1990 – 2004

La revisión de la bibliografía nos muestra que está vacante aún el estudio en profundidad de la política de regularización dominial encarada desde la provincia de Buenos Aires durante la década de Reforma del Estado y de fuertes cambios en el modelo asistencial. En esta jurisdicción existen organismos públicos con este fin desde el gobierno de la dictadura militar (1976-83⁹), los mismos fueron cambiando varias veces de nombre, de Ministerio y de jerarquía dentro de la estructura gubernamental a lo largo de las últimas dos décadas. La reconstrucción del derrotero de dichos organismos¹⁰ es parte de nuestro trabajo puesto que nos permitirá conocer qué actores políticos dentro del gobierno estaban al frente de la política de regularización y de alguna manera inferir qué sitio ocupaba la cuestión en la agenda política. Hemos decidido realizar un recorte temporal entre 1990 y 2004 y es en estos quince años donde pondremos más atención, sin perder de vista los antecedentes y algunos sucesos posteriores importantes.¹¹ En este período, el organismo a cargo de la regularización dominial de asentamientos populares pasó por los Ministerios de Acción Social, Obras y Servicios Públicos, Gobernación, Gobierno, Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, dentro de diferentes Secretarías y Subsecretarías; también cambió de nombre y de rango (Dirección Provincial, Dirección de línea, Área), por eso nos resulta difícil encontrar un nombre para denominarlo, puesto que los ha ido cambiando mientras mantenía funciones similares. A los fines de este trabajo, adoptaremos la denominación *Dirección de Regularización Dominial*, que es el último que tuvo en el período estudiado, pero dejando en claro que no fue así como siempre se lo denominó, tal como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1: Organismos del gobierno de la provincia de Buenos Aires abocados a la regularización dominial, 1990 - 2004

Año	Ministerio	Secretaría	Subsecretaría	Dirección Provincial	Dirección
1990	Acción Social		Acción Social	Regularización Dominial	Regularización de Tierras
1991	Obras y Servicios Públicos		Urbanismo y Vivienda	Tierras	Técnica de Regularización Dominial
1995 Decr. 231/95			Unidad Provincial de Tierras y Desarrollo Urbano		Dirección de Coordinación Área Dominial
1995 Decr. 3426/95	Gobernación Unidad Gobernador	Tierras y Urbanismo		Coordinación Institucional	Estudios y Análisis Dominial Asistencia, Coordinación y Ejecución Dominial
1996	Gobernación Unidad Gobernador	Tierras y Urbanismo	Coordinación		Estudios y Análisis Dominial Asistencia, Coordinación y Ejecución Dominial
1998	Gobierno	Tierras y Urbanismo	Coordinación	Coordinación Institucional	Estudios y Análisis Dominial Asistencia, Coordinación y Ejecución Dominial
1999	Gobierno		Tierras y Urbanismo	Regularización Dominial	
2000	Gobernación	General de la Gobernación	Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano		Área de Desarrollo Urbano Sustentable
2002	Gobierno	Asuntos Municipales		Tierras	Regularización Dominial Análisis y Planificación Dominial
2003	Gobierno	Asuntos Municipales		Tierras	Regularización Dominial Titulación de Inmuebles
2004	Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos		Urbanismo y Vivienda	Tierras y Urbanismo	Dirección de Regularización Urbana y Dominial Titulación de Inmuebles

⁹ Podemos mencionar a la Comisión Cien, de regularización de unidades habitacionales construidas a través de programas públicos

¹⁰ Al respecto, Oszlak y O'Donnell (1976) hablan de "efectos verticales y horizontales" de las tomas de posición del Estado frente a una problemática sentida socialmente.

¹¹ Marcamos el corte en 2004, cuando pasó a llamarse *Dirección de Regularización Urbana y Dominial* y fue trasladada a la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del MIVySP dentro de la Dirección Provincial de Tierras.

En la provincia de Buenos Aires, las medidas adoptadas desde los organismos públicos para atender las problemáticas derivadas de la irregularidad han recaído mayoritariamente en los aspectos dominiales, apuntando a resolver algunas de las modalidades en las que se expresa la irregularidad de dominio. En todos estos casos se habla de *posesión* puesto que no está culminado el proceso que conduce a la tenencia en *propiedad*¹² y, en algunos, difícilmente se acceda a ella:

- *Adquisición regular sin haber concretado el proceso de registro y escrituración del inmueble*: posesión de un inmueble comprado al propietario/fraccionador en un loteo aprobado; posesión de una vivienda a la que se accedió como beneficiario de un programa habitacional público (suelo y vivienda); posesión de un terreno al que se accedió como beneficiario de un programa de lotes con servicios.
- *Ocupación directa*: de un inmueble privado (terreno o vivienda); de un inmueble de dominio privado del Estado (nacional, provincial, municipal).
- *Adquisición irregular*: de un inmueble en un loteo clandestino (el fraccionador no tiene aprobado el loteo e igualmente vende los lotes, puede o no ser el propietario del terreno); de una vivienda construida por el Estado a partir de la compra a su adjudicatario original o comprador posterior.

Durante el período estudiado, sólo algunas de estas formas de irregularidad dominial han dado lugar a la creación de organismos públicos y líneas de acción provinciales tendientes a regularizarlas. Dos de ellas son la aplicación en territorio bonaerense de iniciativas de alcance nacional:

- Aplicación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles (24.374/94)
- Aplicación del Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA

Otras refieren a la sanción de leyes a las cuales se puede echar mano desde la Dirección de Regularización Dominial frente a casos determinados:

- Mediación entre el Estado provincial y los ocupantes (ley 11.418/93)
- Mediación entre un propietario privado (deudor impositivo) y los ocupantes (ley 11.622/95)
- Sanción de leyes de expropiación para atender casos particulares

Por último, cabe mencionar el aprovechamiento de una estructura estatal con facultades para participar de procesos de regularización:

- Escrituración social a través de Escribanía General de Gobierno

A continuación haremos una breve descripción de ellas.

La **Ley Nacional de Titularización de Inmuebles** (24.374/94) establece que: “*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*” (Art. 1º¹³). Esta ley fue creada, fundamentalmente, para regularizar y titularizar las ventas de lotes sin los procedimientos de registro y escrituración culminados, pero también se instrumentó en casos de ocupaciones de terrenos privados cuyos propietarios (por diferentes motivos) no reclamaron los lotes.

¹² Se tiene la *propiedad* de un inmueble cuando se posee la titularidad del dominio dada por la escritura pública inscrita en el Registro de la Propiedad. Se *posee* un inmueble cuando se lo tiene bajo poder con el fin de someterlo al ejercicio del derecho de propiedad, expresando la voluntad de mantenerlo mediante actos posesorios.

¹³ Este artículo fue modificado recientemente por la ley nacional 26.493/09 (abril de 2009) que establece que la antigüedad de ocupación podrá ser de tres años al 1º de enero de 2009. Esta modificación amplía enormemente la base de beneficiarios que se pueden acoger a la regularización por este medio, puesto que contempla ocupaciones recientes.

No es momento ahora de ahondar en una descripción minuciosa de esta política frente a una situación definida de irregularidad, pero sí es necesario comentar algunas cuestiones: si bien el organismo de aplicación de la ley en la provincia es la Dirección Provincial de Tierras¹⁴, 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 (RNRD) en todos los partidos bonaerenses, terciarizando tareas de implementación del programa y reemplazando las actuaciones de la Escribanía General de Gobierno en materia de titulación (como decía el decreto 3.991) por las de escribanías particulares designadas como responsables de cada registro.

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;¹⁵ prosigue con la *constatación de ocupación* por parte del escribano, quien verifica si la familia habita la vivienda como única y permanente y el tiempo de posesión del inmueble; 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.¹⁶
- De no mediar notificación del propietario, el escribano realiza un *Acta de Constatación de Ocupación* y la registra a los fines del inicio del cómputo de la prescripción adquisitiva del inmueble (Código Civil). Esta ley contempla la *usucapión o prescripción adquisitiva* en su versión corta (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.

La Dirección de Regularización Dominial participa en parte del procedimiento y se aboca a las tareas de gestión de la adecuación de los hechos existentes a las normativas urbanísticas establecidas en la ley de usos del suelo. La parte estrictamente dominial del trámite de regularización queda en manos de una entidad privada -el Colegio de Escribanos de la provincia- que le cobra al Estado provincial el valor estipulado en el Convenio por cada escritura.

El **Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA** es un programa nacional que fue creado en 1996 y desde entonces financiado con fondos del BID. Para su implementación en la provincia de Buenos Aires, se creó en 1998 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 (decreto 2.716/98)¹⁷.

La unidad de intervención de este programa es el *barrio*, para el cual costea la construcción de infraestructura básica, equipamiento comunitario, mejoramientos habitacionales y, de ser necesario, regularización del dominio. El PROMEBA no es un programa de regularización dominial diseñado para afrontar algunas de las situaciones de irregularidad mencionadas más arriba, pero para que un barrio sea admitido dentro del mismo, su dominio debe ser regular o debe ser factible

¹⁴ El decreto 3991/94 determinaba que el organismo de aplicación de la ley era la Dirección Provincial de Tierras del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; el decreto 2815/96 traspasa esa facultad a la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Gobernación.

¹⁵ El inicio del trámite puede darse a partir de consultas que las familias hacen en distintas entidades: las Casas de Tierras, los municipios, la EGG, etc. desde ellas se remite a los RNRD.

¹⁶ No contamos con datos para saber si estos casos se han dado muchas veces, pero siendo que quien inicia el trámite de regularización es el poseedor del lote, podemos suponer que no lo hará si sabe que existe un propietario que reclama el inmueble.

¹⁷ 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 la Nación para la ejecución del PROMEBA.

su regularización mediante los mecanismos existentes, gestiones en las que participan los equipos técnicos del programa.

Durante el período estudiado, en la provincia de Buenos Aires se sancionaron dos leyes a las que puede recurrir la Dirección de Regularización Dominial para avanzar en su cometido: se trata de las leyes **11.418/93** y **11.622/95** que permiten mediar con los propietarios de terrenos ocupados, estatales y privados, respectivamente.

La donación de inmuebles de dominio privado del Estado provincial a los municipios para su posterior regularización es un mecanismo previsto en la **Ley 11.418/93** de la provincia de Buenos Aires. Según esta norma, de muy escasa aplicación efectiva, el Poder Ejecutivo provincial puede transferir a los municipios los inmuebles ocupados, exclusivamente con destino de vivienda única y permanente de familias que los estén habitando, que hayan construido en ellos sus viviendas o les hayan introducido mejoras y que no posean la titularidad de ningún otro bien inmueble. Los municipios, a su vez, los transfieren a los ocupantes con cargos en concepto de canon de ocupación. La Dirección de Regularización Dominial suele apelar a esta ley cuando se encuentra con casos de ocupación de tierras fiscales provinciales. Si logra gestionar ante el organismo provincial bajo cuya égida se encuentre el terreno en cuestión para que se desprenda del mismo, puede emprender las acciones subsiguientes: relevamientos de hechos existentes, confección de planos, presentación a los municipios para su aprobación, censo de pobladores, implementación de mecanismos de venta a plazos a los ocupantes, etc.

Por otra parte, la Dirección de Regularización Dominial recurre a la ley **11.622/95** cuando el propietario de un terreno ocupado es deudor impositivo. Dicha ley permite que los deudores al fisco cancelen sus deudas por impuestos provinciales y tasas municipales cediendo la titularidad del dominio de sus inmuebles al Estado provincial. Teniendo la titularidad del dominio a su nombre, la provincia la transfiere al municipio para que éste lo haga a sus ocupantes, previo pago de las cuotas estipuladas.

Otra de las alternativas para avanzar en procesos de regularización es la **expropiación** de inmuebles por parte del Estado provincial para luego encarar un proceso de venta a plazos a sus ocupantes y finalizar con la titulación. Las leyes de expropiación declaran el *interés social* de un inmueble y fijan un plazo dentro del cual debe sustanciarse la indemnización al propietario, cuyo monto es determinado por un juez.

Se llega a la confección de una ley de expropiación de un determinado inmueble por diferentes caminos: puede ser un procedimiento encarado desde alguno de los organismos involucrados en la regularización o puede ser el resultado de la demanda de las organizaciones de vecinos que se vinculan con miembros de la Legislatura de la provincia y presionan para que sea presentado y aprobado el proyecto de ley. Este último mecanismo es el más común y suele ser la forma de poner un freno momentáneo a procesos de desalojo producto de litigios judiciales entre los propietarios originales y los ocupantes porque, con la declaración de *interés social* del inmueble, el juez queda inhabilitado para avanzar en disposiciones de desalojo o remate de los inmuebles afectados.

La sanción de cada ley "supone" que el Estado provincial contará con recursos para indemnizar al propietario, pero sucede que en la mayoría de los casos la ley prescribe antes de que en el presupuesto provincial sean asignados los recursos para la compra del inmueble declarado de interés social. Otras veces, los propietarios no aceptan los montos fijados por los jueces y las sucesivas apelaciones retrasan muchos años la solución mediante este procedimiento.

El último de los pasos a dar en la regularización dominial de un inmueble es la confección de la escritura y su inscripción en la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad. En la provincia de Buenos Aires existe la posibilidad de realizar una escrituración social¹⁸ a través de Escribanía General de Gobierno.

La Ley 10.830/89 faculta a la **Escribanía General de Gobierno** para realizar *las regularizaciones dominiales de interés social que involucren a particulares* (Art. 4º, inc. d). Este organismo no fue creado con este fin sino, principalmente, para llevar adelante las funciones

¹⁸ De costo mínimo o nulo para el beneficiario.

notariales en el Estado provincial, pero de este inciso se aferran quienes desde adentro del organismo le han ido abriendo paso a esta tarea¹⁹. De esta manera se sortea uno de los obstáculos mayores para la regularización del dominio constituido por los altos costos de los trámites de escrituración y los honorarios profesionales.

Desde la Dirección de Regularización Dominial se recurre a la Escribanía General de Gobierno cuando los procesos de regularización avanzan y llega el momento de confeccionar y consolidar las escrituras de los lotes salvo, como comentamos, para el procedimiento establecido por la ley 23.374, a cargo de los RNRD.

5) Dimensiones de análisis propuestas para avanzar en el estudio de la regularización dominial en la provincia de Buenos Aires

Nos propusimos estudiar “la política” provincial de regularización dominial en el período 1990 – 2004 y, en una primera aproximación a ella, nos encontramos con un conjunto de medidas tomadas desde “el Estado” frente a la irregularidad. Fuimos a observar la estructura de organismos provinciales con incumbencias en la regularización de asentamientos populares y observamos un movimiento bastante llamativo al interior de los organismos y una suerte de circulación de los mismos entre diferentes ministerios que atrajo nuestra atención. Luego encontramos que las medidas tomadas frente a la irregularidad dominial tampoco responden a lineamientos únicos y muestran perfiles distintos; esas diferencias no dependen sólo (aunque sí fundamentalmente) del tipo de irregularidad sino también muestran lo que podríamos llamar diferencias de concepción según se trate de medidas diseñadas a modo de acción frente a determinado tipo de irregularidad, de la recurrencia a ciertas posibilidades que brindan los marcos jurídicos y su utilización *ad hoc* o del aprovechamiento de una estructura estatal con facultades para participar de procesos de regularización dominial.

Este conjunto de organismos que han cambiado de nombre y jerarquía a lo largo del período, de leyes que han dado lugar a operatorias identificables, de leyes a las que se ha acudido como recurso posible ante situaciones complejas... ¿son la política de regularización de la provincia de Buenos Aires? Respondemos afirmativamente tomando la definición que dan Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlak (1976) a la política estatal o pública como *“conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención 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: 21).

Ante nuestro objeto, resulta apropiado el enfoque de estos autores que encuentran que la acción pública frente a una cuestión no es necesariamente una ni está claramente direccionada hacia un objetivo (resolver tal cuestión de tal manera), sino que existen tensiones dentro del Estado que se ponen de manifiesto en la diversidad de respuestas que el mismo Estado puede dar frente a una cuestión a lo largo del tiempo e, incluso, al mismo tiempo. A propósito, expresan: *“si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial o materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí”* (Oszlak y O’Donnell 1976: 22). En el mismo sentido y desde la mirada de la sociología urbana, Emilio Duhau (1995: 1) define con *“el rótulo genérico de política social”* a 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. Esto último en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.”*

¹⁹ Entrevista al Escribano Adscripto Superior de la EGG.

La indagación realizada hasta el momento nos permite inferir que *la política* de regularización de la provincia se ha ido conformando a lo largo del período por un conjunto de iniciativas tomadas desde diferentes ámbitos de gobierno (no solamente desde la Dirección de Regularización Dominial), en distintos momentos y como respuesta a casos visibilizados con cierta conflictividad. Esa primera aproximación al tema nos sugiere la hipótesis de que las “soluciones” (que no siempre significan la resolución del problema) se han presentado ante los beneficiarios a modo de “amnistías” apoyadas en vínculos entre los actores políticos y los actores comunitarios, y están lejos de conformar un procedimiento claro y accesible a cuantos “padecen” la irregularidad dominial.

Desde esta caracterización preliminar de las acciones del Estado provincial, que deberá profundizarse y detenerse tanto en las acciones de gobierno como en las conceptualizaciones de la irregularidad y sus causas que se encuentran en los discursos políticos y técnicos, pensamos ahondar el estudio a través de dos dimensiones:

- los móviles y fundamentos de la política de regularización de la provincia
- los procesos de implementación de las medidas

Ante nuestro objeto de estudio, nos preguntamos si es posible atribuir el impulso de las operatorias de regularización solamente a las imposiciones de los organismos internacionales. Pensamos que es preciso también indagar acerca de las demandas de las organizaciones sociales y observar detenidamente las iniciativas de los actores políticos que las promovieron desde adentro del aparato estatal. Todo ello, por supuesto, sin perder de vista el contexto de Reforma del Estado en el que existieron demostradas influencias del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional sobre las decisiones gubernamentales en materia económica y en los perfiles de las políticas públicas. Esta dimensión del análisis fue tomando forma a partir del conocimiento de los debates latinoamericanos en torno a la cuestión, las preguntas salen de allí y se reformulan en el marco de la realidad provincial durante el período: cómo llega la cuestión a presentarse e introducirse en la agenda política hasta formar parte de las políticas sociales que encara un Estado que se encontró haciendo frente a las consecuencias de las medidas macroeconómicas y de reforma estatal de los años '90; por qué se “ataca” el problema de la irregularidad urbana con medidas de regularización que no suponen una transformación en la normativa vigente para el conjunto de la población y se le da un tratamiento particularizado; por qué se considera que el Estado *tiene obligaciones* frente a la imposibilidad del acceso regular al suelo de los sectores populares y por eso mismo *debe* actuar frente al hecho consumado de la urbanización popular espontánea, erogando recursos públicos, pero sin modificar de fondo los mecanismos formales de producción y valorización del suelo; a quiénes beneficia esta modalidad de acción pública.

Dentro de la misma dimensión de análisis y a partir de los estudios realizados en distintos países de Latinoamérica, se fueron formulando una serie de interrogantes que hacen al papel del Estado como orientador del crecimiento y consolidación de las ciudades. En este punto la mirada está puesta sobre las medidas orientadas al hábitat popular urbano que pudieron haber acompañado a la regularización (de acceso formal al suelo, de vivienda, de intervención sobre el mercado de suelo, etc.). El conocimiento de sus características y fundamentos ayudarán a comprender *la visión predominante* en el Estado provincial a la hora de trazar rumbos de políticas urbanas.

Lo recién mencionado se enlaza con la segunda dimensión de análisis que hemos definido: la implementación concreta de las políticas de regularización, ya que es en ese proceso donde “*se va desnudando la relación de fuerzas existente alrededor de una cuestión que suscita la acción del Estado. Es en ese proceso en el que la contradicción con otras políticas se hace evidente*” (Osizlak 1991: 60).

La preocupación por estudiar las acciones del Estado frente a la irregularidad se inscribe en el interés por conocer esas tomas de posición (que no han sido una ni únicas) frente a las diferentes problemáticas que enfrentan los sectores populares en los hábitats urbanos a los que acceden y que consiguen producir con los escasos medios con los que cuentan. En una sociedad

que sostiene en sus andamiajes jurídicos la protección e inviolabilidad de la propiedad privada y que a la vez se organiza en torno a la satisfacción de necesidades (o ejercicio de derechos, según como se lo quiera ver) mediante las transacciones mercantiles, quienes queden afuera de dichas transacciones, quedarán afuera también del acceso a la satisfacción de necesidades y deberán optar por medidas que, desde el inicio, estarán al margen de los marcos que indican qué es *lo legal*. Y allí aparece el Estado para reprimir o para enmendar. Las erradicaciones en las villas de la Ciudad de Buenos Aires y los traslados de pobladores fuera del perímetro de la ciudad durante la última dictadura militar son tristes ejemplos de acciones represivas; las políticas de regularización que pretenden radicar a la población allí donde se ha instalado, son ejemplos de acciones correctivas. Unas y otras le apuntan al problema comenzando por los síntomas -la formación de asentamientos y villas, la irregularidad dominial y urbana que presentan, las condiciones de mala calidad de vida en ellas- pero no avanzan en la modificación de sus causas.²⁰

Nuestro estudio intenta analizar la política de regularización de un período reciente de fuertes cambios en la acción pública, producto del modelo socioeconómico adoptado y de cuyas consecuencias aún no hemos salido. Si bien en los últimos años de reactivación económica se evidencia una reducción de los niveles de pobreza, no se han modificado las condiciones de acceso al suelo urbano por parte de los sectores sociales de menores ingresos, quienes siguen protagonizando las tomas de tierras, la producción irregular del hábitat y la densificación de villas y asentamientos. Si existe un actor que puede intervenir en estos procesos para encauzarlos y conducirlos hacia la producción de ciudades con mayor justicia en el acceso a los servicios habitacionales, es el Estado. Nuestro trabajo pretende ser un pequeño aporte al conocimiento de los modos de operar de ese actor complejo para sumar elementos de análisis de cara al diseño de intervenciones de política pública en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (org.): *A cidade da informalidade*. Sette Letras, Río de Janeiro.

Azuela, Antonio, 1989: *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México, México.

Calderón, Julio, 2003: "Formalización de la propiedad, cultura registral y crédito en Perú" en Abramo, Pedro (op. cit.).

Calderón Cockburn, Julio, 2006: *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lincoln Institute of Land Policy, Sinco Editores, Lima.

Carballo, Franco, 2001: "La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires, Argentina, Programas de titulación de inmuebles privados destinados a vivienda social" (mimeo).

Clichevsky, Nora, 2001: "Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización" en Revista Territorios nº 6, Bogotá.

Clichevsky, Nora, 2003: *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 75, CEPAL, Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora, 2007: "Informalidad Urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones" (mimeo).

Cravino, María Cristina, 2003: "Mercados informales de tierra y redes sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en Abramo, Pedro (op. cit.).

Cravino, María Cristina, 2004: "El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales" en Cuaderno urbano nº 4, Resistencia.

²⁰ Demás está aclarar que es nítida la diferencia entre medidas represivas (erradicación) y de regularización (radicación) y nuestra preferencia por las segundas. Se señala como punto en común su puesta en marcha frente al hecho consumado.

- Cravino, María Cristina, 2006: *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS, Los Polvorines.
- Cravino, María Cristina (org.), 2008: *Los mil barrios (in)formales en el AMBA*. UNGS, los Polvorines.
- Duhau, Emilio, 1995: "Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales" en *Revista Sociológica* nº 29, México.
- Duhau, Emilio, 2003: "Programas de Regularización y mercado de suelo para vivienda popular en la ciudad de México" en Abramo, Pedro (op. cit.).
- Duhau, Emilio y Cruz, María Soledad, 2006: "Suelo para vivienda" en Coulomb, René y Schteingart, Martha: *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. UAM-A Porrúa, México.
- Fernandes, Edésio, 2003: "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica" en *Revista Vivienda Popular* 12, Facultad de Arquitectura, Uruguay.
- Fernandes, Edésio y Smolka, Martim, 2004: "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones" en *Land Lines*, vol. 16, nº 3, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachussets.
- Fernandes, Edésio, 2008: "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América latina" en *Revista EURE*, vol. XXXIV, nº 102, Santiago de Chile.
- Fernández Wagner, Raúl, 2008: "Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates" en Cravino, M. C. (op. cit.)
- Galiani, Sebastián y Schargrodsky, Ernesto, 2009: "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling" (mimeo)
- Jaramillo, Samuel, 2008: "Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina" en: *Revista Territorios* 18-19, Bogotá.
- Kenya Abiko, Alex, 2003: "¿Cuanto costaría urbanizar una favela no Brasil?" en Abramo, Pedro (op. cit.)
- Moraes Valença, Márcio (org.), 2008: *Cidade (i)legal*. Mauad X, Río de Janeiro.
- Ostuni, Fernando y Van Gelder, Jean-Louis, 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. (op. cit.)
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, 1976: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en: *Documentos del CEDES* nº 4, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar, 1991: *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Humanitas, Buenos Aires.
- Relli, Mariana, 2007: "Producción de hábitat popular. Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990." Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata (mimeo).
- Scatolini, Luciano, 2007: "Acceso a la tierra, informalidad y concentración" en *RAP Buenos Aires*, año 5, nº 55-56, La Plata.
- Schteingart, Martha, s/f: "México: vivienda y pobreza. La regularización de los asentamientos informales" (mimeo).
- Smolka, Martim y Mullahy, Laura, 2007: *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachussets.
- Van Gelder, Jean-Louis, 2009: "Evaluando adecuación: percepciones de informalidad y expectativas de legalidad". Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.